

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**VIVIANE PEREIRA DA SILVA MELO**

**AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA: REPERCUSSÕES DO IDEB NA  
VISÃO DOS DIRETORES DE ESCOLA DA REDE ESTADUAL DE  
GOIÁS**

**Goiânia  
2018**



**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR  
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES  
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico:     Dissertação     Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

Nome completo do autor: Viviane Pereira da Silva Melo

Título do trabalho: Avaliação Em Larga Escala: Repercussões do IDEB na Visão dos Diretores de Escola da Rede Estadual De Goiás

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento  SIM     NÃO<sup>1</sup>

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

*Viviane Pereira da Silva Melo*  
Assinatura do(a) autor(a)<sup>2</sup>

Ciente e de acordo:

*Assis*  
Assinatura do(a) orientador(a)<sup>2</sup>

Data: 11/06/18

<sup>1</sup> Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

<sup>2</sup> A assinatura deve ser escaneada.

**VIVIANE PEREIRA DA SILVA MELO**

**AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA: REPERCUSSÕES DO IDEB NA VISÃO DOS  
DIRETORES DE ESCOLA DA REDE ESTADUAL DE GOIÁS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás-UFG para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Lúcia Maria de Assis.

Goiânia  
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Pereira da Silva Melo, Viviane

Avaliação Em Larga Escala: Repercussões do IDEB na Visão dos Diretores de Escola da Rede Estadual De Goiás [manuscrito] / Viviane Pereira da Silva Melo. - 2018. CLXXXII, 182 f.

Orientador: Prof. Dr. Lúcia Maria de Assis.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação, Goiânia, 2018.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, gráfico, tabelas.

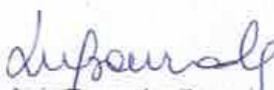
1. Políticas Neoliberais. . 2. Gestão Escolar. 3. Avaliações em Larga Escala. 4. IDEB. I., Lúcia Maria de Assis, orient. II. Título.

CDU 37

**ATA DA REUNIÃO DA BANCA EXAMINADORA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE VIVIANE PEREIRA DA SILVA MELO** – Aos sete dias do mês de maio do ano de dois mil e dezoito (07/05/2018), às 14h, reuniram-se os componentes da Banca Examinadora: **Prof.ª Dr.ª Lúcia Maria de Assis**, orientadora, doutora em Educação pela UFG; **Prof.ª Dr.ª Karine Nunes de Moraes**, doutora em Educação pela UFPE e **Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado**, doutor em Educação pela UFRJ para, sob a presidência da primeira e em sessão pública realizada nas dependências da Faculdade de Educação, procederem à avaliação da defesa da dissertação intitulada: *“Avaliação em larga escala: repercussões do IDEB na visão dos diretores de escola da Rede Estadual de Goiás”* em nível de Mestrado, área de concentração em Educação, de autoria de **Viviane Pereira da Silva Melo**, discente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás. A sessão foi aberta pela presidente da Banca Examinadora, **Prof.ª Dr.ª Lúcia Maria de Assis** que fez a apresentação formal dos membros da Banca. A palavra, a seguir, foi concedida à autora da dissertação que, em 20 minutos, procedeu à apresentação de seu trabalho. Terminada a apresentação, cada membro da Banca arguiu a examinanda, tendo-se adotado o sistema de diálogo sequencial. Terminada a fase de arguição, procedeu-se à avaliação da defesa. Tendo-se em vista o que consta na Resolução nº 1537/2017 do Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura (CEPEC), que regulamenta o Programa de Pós-Graduação em Educação e procedidas às correções recomendadas, a dissertação foi **APROVADA** por unanimidade, considerando-se integralmente cumprido este requisito para fins de obtenção do título de **MESTRE EM EDUCAÇÃO**, pela Universidade Federal de Goiás. A conclusão do curso dar-se-á quando da entrega da versão definitiva da dissertação na secretaria do Programa. Cumpridas as formalidades de pauta, às 17h a presidência da mesa encerrou esta sessão de defesa de dissertação e, para constar, eu, **Adenilde de Oliveira Souza**, Secretária do Programa de Pós-Graduação em Educação, lavrei a presente ata, que depois de lida e aprovada será assinada pelos membros da Banca Examinadora em três vias de igual teor.

  
 Prof.ª Dr.ª Lúcia Maria de Assis  
 Presidente – PPGE/FE/UFG

  
 Prof.ª Dr.ª Karine Nunes de Moraes  
 Membro – UFG

  
 Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado  
 Membro – PPGE/FE/UFG

Aos meus pais, João Pereira da Silva Sobrinho e Maria Helena da Silva, por me ensinarem que o trabalho dignifica e engradece a pessoa humana e pelo exemplo de honestidade e luta para conquistar o que almejamos.

Ao meu esposo Élcio Augusto de Souza Melo, que foi o maior incentivador da minha carreira profissional, que me apoiou desde a graduação e esteve presente em todos os momentos da minha vida, nestes últimos vinte e seis anos.

Aos meus filhos, Gabriel Pereira de Melo e Heloísa Helena de Melo, por me ensinarem a cada dia ser uma pessoa melhor e por demonstrarem diariamente a importância de lutar para a realização dos nossos sonhos.

A Professora Dr<sup>a</sup>. Lúcia Maria de Assis, pela paciência e dedicação em cada momento da construção desta pesquisa, por me apoiar e ensinar em cada encontro e por ser esse exemplo de competência e seriedade no trabalho que realiza.

A todos os profissionais que se dedicam em favor da educação pública e que compartilham do pensamento de Anísio Teixeira “que a escola pública é a máquina que prepara as democracias”.

## AGRADECIMENTOS

A Deus que me concedeu força e perseverança para poder concluir mais esta etapa da minha vida acadêmica.

À Professora Dr<sup>a</sup> Lúcia Maria de Assis, pela orientação e condução desta pesquisa, mostrando o caminho a ser trilhado com paciência e exigência, mas acima de tudo com profissionalismo, agradeço por me mostrar outros horizontes na área da educação.

À Professora Dr<sup>a</sup> Karine Nunes de Moraes e ao Professor Dr. Luiz Fernandes Dourado, pelas colocações e contribuições durante a qualificação, que ajudaram a construção da dissertação.

Às minhas companheiras de profissão professoras Maria Aparecida Costa, Maria Soraia Borges e Maria de Lourdes Alves, as três Marias que me incentivaram a participar do processo de seleção do Mestrado, por acreditarem que eu poderia ser aprovada e que no decorrer do curso mesmo com a distância física me apoiaram e ajudaram na construção desta pesquisa e por serem pessoas que defendem a educação pública.

Ao meu esposo Élcio e meus filhos Gabriel e Heloísa que são sempre meus incentivadores e apoiadores, agradeço pelo amor e compreensão.

Aos meus pais, irmãos e familiares que sempre me apoiaram e incentivaram a estudar, o meu muito obrigada por fazerem parte da minha vida e estarem sempre presentes.

A todos os profissionais da educação que trabalhei e ainda trabalho, que contribuíram para minha formação profissional e humana, que trabalham e lutam em prol da educação pública e de qualidade, que acreditam que a educação é *“a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo”*.

“Às vezes, as mentes mais brilhantes e inteligentes não brilham em testes padronizados porque elas não têm mentes padronizadas”

Diane Ravitch

## RESUMO

Esta pesquisa, intitulada “Avaliação em larga Escala: Repercussões do IDEB na Visão dos Diretores de Escolas da Rede Estadual de Goiás”, vincula-se à linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Goiás. Tem como objetivo conhecer e analisar as repercussões das avaliações de desempenho discentes realizadas por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e dos resultados do índice de Desempenho da Educação Básica (IDEB) e do Sistema de Avaliação do Estado de Goiás (SAEGO) na gestão escolar na rede estadual de Goiás. A pesquisa foi realizada em etapas articuladas, abrangendo o levantamento bibliográfico, pesquisa teórica e uma etapa empírica, na qual foi utilizado um questionário contendo questões abertas e fechadas, contemplando aspectos relativos à concepção de gestão predominante; a forma que os gestores veem as avaliações externas no âmbito da gestão; as ações implantadas pela Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte (Seduc) em prol dos resultados destas avaliações, bem como o cumprimento das metas estabelecidas pelo IDEB, dentre outros aspectos que mostrem como estas avaliações vêm interferindo e/ou modificando a gestão escolar. A pesquisa foi orientada pelos objetivos: identificar sob quais referenciais a Seduc tem orientado a gestão escolar desde a implementação desta política; identificar as concepções de gestão predominantes nas escolas da rede e como os processos e os resultados das avaliações em larga escala estão sendo conduzidos pelos gestores; caracterizar como o trabalho do gestor escolar tem sido realizado e se as suas atribuições têm sido modificadas ou intensificadas a partir da adoção destes exames. Neste sentido, esse campo de investigação foi fundamentado nos seguintes aportes teóricos: Afonso (2000, 2001), Assis (2013, 2016); Dias Sobrinho (2003); Lima, (2001,2014); Paro (2002, 2010); Freitas (2005, 2012); Freitas (2013); Gatti (2013); Harvey (2000); Sander (2005, 2007, 2009); Oliveira (2001, 2008, 2009, 2015) dentre outros. No primeiro capítulo desta pesquisa apresenta-se os avanços das políticas neoliberais e dos organismos multilaterais nas políticas educacionais, em especial os impactos destas políticas na avaliação externa e na gestão escolar no desenvolvimento do “Estado Avaliador” a partir dos anos 1990 (Afonso, 2012). No segundo capítulo apresenta-se as concepções de administração e de gestão escolar, evidenciando as formas como foram instituídas no Brasil. O terceiro capítulo apresenta o surgimento das avaliações externas em larga escala da educação básica e a instituição do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); as implicações dessas avaliações por seus resultados serem utilizados pelo Estado, definindo padrões de proficiência e funcionando como indicadores de qualidade da educação, reforçando as políticas de controle e regulação da educação. Por fim, no quarto e último capítulo analisa-se os dados da pesquisa empírica realizada com os diretores escolares da rede estadual de ensino de Goiás, que mostrou a sua percepção acerca das políticas de avaliação a sua influência na gestão escolar da rede estadual em Goiás. O estudo mostra que IDEB provocou mudanças na gestão escolar e a preocupação dos diretores se concentra em executar ações com vistas a atingir as metas projetadas pelo INEP e estabelecidas pela Seduc, ou seja, a autonomia dos diretores na condução da gestão vem sendo limitada, controlada e regulada por parte da Seduc.

**Palavras-chave:** Políticas Neoliberais. Gestão Escolar. Avaliações em Larga Escala. IDEB.

## ABSTRACT

This research entitled “Large Scale Evaluations: Repercussions of IDEB The Vision of School Directors in the State System of Goiás ” is linked to the research line State, Politics and History of Education of the Postgraduate in Education of the Education University of Federal University of Goiás. The objective is to know and to analyze the repercussions of the student performance evaluations performed by Basic Education Evaluation National System (SAEB) and the results of the of Basic Education Performance Index (IDEB) in the school management in the state of Goiás. The research was carried out in articulated stages, including bibliographic survey, theoretical research and empirical stage, in which a questionnaire containing open and closed questions was used, contemplating aspects related to the conception of predominant management; the way managers view external evaluations in management; the actions implanted by Secretary of State of Education, Culture and Sport (Seduc) in favor of the results of these evaluations, as well as the fulfillment of the goals established by IDEB, among others aspects that shows how these evaluations have been interfering or modifying the school management. The research was guided by the objectives: to identify under which references Seduc has oriented the school management since the implementation of this policy; to identify predominant management concepts in schools and how the processes and results of large scale evaluations are being conducted by managers; to characterize how the work of the school manager has been carried out and whether their attributions have been modified or intensified since the adoption of these tests. In this sense, this research field was based on the following theoretical contributions: Afonso (2000, 2001), Assis (2013, 2016); Dias Sobrinho (2003); Lima, (2001,2014); Paro (2002, 2010); Freitas (2005, 2012); Freitas (2013); Gatti (2013); Harvey (2000); Sander (2005, 2007, 2009); Oliveira (2001, 2008, 2009, 2015) among others. The first chapter of this research presents the advances of neoliberal policies and of the multilateral organisms in the educational policies, especially the impact of these policies on external evaluations and school management in the development of the "Evaluating State" from the 1990s (Afonso, 2012). The second chapter presents a historical perspective of the conceptions of administration and school, highlighting the ways they were institutionalized in Brazil. The third chapter presents the emergence of large scale external evaluations of basic education and the establishment of the Basic Education Evaluation System (SAEB); the implications of these evaluations for their results being used by the State, defining standards of proficiency and functioning as indicators of quality of education, reinforcing the control policies and regulation of education. Finally, in the fourth and last chapter is analyzed the data of the empirical research carried out with the school directors of state school system of Goiás, who showed their perception about evaluation policies on their influence on school management of the state of Goiás. The study shows that IDEB caused changes in school management and the directors' concern is focused on executing actions to achieve the goals projected by INEP and established by Seduc, in other words, the directors' autonomy in conducting management has been limited, controlled and regulated by Seduc.

**Keywords:** Neoliberal Policies. School Management. Large Scale Evaluations. IDEB.

**LISTA DE TABELAS**

- Tabela 1 Quadro síntese Levantamento bibliográfico-Banco de Teses de Dissertações (BTDB).
- Tabela 2 Quadro síntese – Levantamento bibliográfico-Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE).
- Tabela 3 Quadro de distribuição dos Municípios por Regionais.
- Tabela 4 Nº de Escolas, Dependência Administrativa Detalhada (estadual) por dependência Administrativa Conveniada com o poder público, Goiás – 2016.
- Tabela 5 Nº de Escolas Dependência Administrativa (privada conveniada) por dependência Administrativa e Dependência Convênio com o Poder Público – Goiás – 2016.
- Tabela 6 Fluxo Escolar – Goiás – 2016.
- Tabela 7 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – Goiás, 5º Ano Ensino Fundamental – 2015.
- Tabela 8 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – Goiás, 9º Ano Ensino Fundamental – 2015.
- Tabela 9 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – Goiás, 3ª Série do Ensino Médio – 2015.
- Tabela 10 Proposições do Questionário Aplicado aos Diretores.

**LISTA DE SIGLAS**

ABE	Associação Brasileira de Educação
ADA	Avaliação Dirigida Amostral / Avaliação Diagnóstica da Aprendizagem
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BM	Banco Mundial
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
CAED	Centro de Políticas Públicas da Avaliação da Educação
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEF	Conselho Federal de Educação
CETPP	Centro de Estudos de Testes e Pesquisas Psicológicas
CF	Constituição Federal
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CRECE	Coordenações Regionais de Ensino, Cultura e Esporte
ECIEL	Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica Latino Americana
EDURURAL	Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FE	Faculdade de Educação
FCC	Fundação Carlos Chagas
FEE	Fórum Estadual de Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FGC	Fundação Getúlio Vargas
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GO	Goiás
IBICT	Instituto Brasileiro de Informações em Ciência e Tecnologia
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases

MEC	Ministério da Educação e Cultura
NGP	Nova Gestão Pública
ONU	Organização das Nações Unidas
PAE	Programa de Ajuste Estrutural
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PEE	Plano Estadual de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PROFEN	Programa de Fortalecimento do Ensino Médio Noturno
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RBP AE	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
TRI	Teoria de Resposta ao Item
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau
SAEGO	Sistema de Avaliação do Estado de Goiás
SAERJ	Sistema de Avaliação do Estado do Rio de Janeiro
SARESP	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SESC	Serviço Social do Comércio
SEDUCE	Secretaria de Estado da Educação, de Cultura e de Esporte
SME	Secretaria Municipal de Educação
SRE	Subsecretaria Regional de Educação
SIAP	Sistema Administrativo e Pedagógico
SIGE	Sistema Integrado de Gestão Educacional
SIMAVE	Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública
UCG	Universidade Católica de Goiás
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>1</b>	<b>AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS NA GESTÃO E NA AVALIAÇÃO ESCOLAR.....</b>	<b>28</b>
1.1	O Avanço das Políticas Neoliberais influenciadas pelos Organismos Multilaterais.....	28
1.2	As Políticas e as Reformas Neoliberais na Educação no Brasil.....	37
1.3	As Influências das Políticas Neoliberais nas Avaliações Externas: controle e regulação? .....	47
<b>2</b>	<b>A ADMINISTRAÇÃO E A GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL.....</b>	<b>55</b>
2.1	Compreendendo a Administração Escolar.....	55
2.2	A Administração e a Gestão Escolar na educação brasileira.....	62
2.3	2.3. O Processo de Gestão Democrática nos Planos Nacionais de Educação-PNE.	79
<b>3</b>	<b>AS AVALIAÇÕES EXTERNAS EM LARGA ESCALA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E O SURGIMENTO DO IDEB.....</b>	<b>88</b>
3.1	Relação Avaliação e alienação: trabalho escolar entregue a um “Estado Avaliador”.....	88
3.2	Histórico das Avaliações Externas em Larga Escala no Brasil e o surgimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica-SAEB.....	94
3.3	O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-(IDEB).....	106
<b>4</b>	<b>A PERCEPÇÃO DOS DIRETORES SOBRE AS AVALIAÇÕES EXTERNAS E O IDEB.....</b>	<b>122</b>
4.1	Caracterização da Rede Estadual de Ensino de Goiás.....	122
4.2	Uma análise da Visão dos Diretores sobre a Gestão Escolar e o Processo de Avaliação Externa a partir do IDEB.....	129
4.2.1	Caracterização dos Sujeitos envolvidos na Pesquisa.....	129
4.2.2	A Repercussão das Avaliações Externas na escola e o Trabalho do Diretor .....	131
4.2.3	As Influências e as Repercussões das Avaliações Externas na Gestão e Organização das Escolas Estaduais de Goiás na Visão dos Diretores.....	135
4.2.4	As Influências do IDEB na sala de aula e no processo ensino-aprendizagem.....	148
4.2.5	Repercussões das Avaliações em Larga Escala na Gestão Escolar.....	156
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>161</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>166</b>
	<b>APÊNDICE</b>	<b>173</b>
	<b>APÊNDICE A - Questionário utilizado para obtenção de informações.</b>	<b>174</b>
	<b>APÊNDICE B - Resultado do questionário aplicado aos Diretores.</b>	<b>178</b>

## INTRODUÇÃO

Este estudo resulta de uma pesquisa de Mestrado realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Faculdade de Educação (FE) da Universidade Federal de Goiás (UFG) na linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação. Constitui uma parte da trajetória da minha vida acadêmica e profissional, a partir da conclusão do curso de Pedagogia em 1995, na Universidade Católica de Goiás (UCG), hoje Pontífice Universidade Católica de Goiás (PUC-Goiás). Naquela ocasião concluir um curso de licenciatura e ser professora era o meu projeto de vida profissional, que teve início nas atividades de estágio curricular supervisionado e também de um estágio remunerado na educação infantil pelo Serviço Social do Comércio (SESC-GO) em 1994.

Após concluída a licenciatura trabalhei na iniciativa privada na função de professora da educação infantil e do ensino fundamental em Goiânia até 1997, em 1998 ingressei na rede pública de ensino, após ser aprovada no concurso público da Secretaria de Estado da Educação de Goiás (Seduc)<sup>1</sup>. Neste tempo já atuava na rede em regime de contrato temporário na função de professora do Curso de Magistério, nível médio. No ano seguinte, em 1999, fui aprovada em outro concurso público, desta vez da Secretaria Municipal de Educação (SME) de Trindade, iniciando as atividades de docência em 2000.

Fiquei pouco tempo atuando na regência de classe nos dois cargos públicos como professora efetiva, pois assumi a coordenação pedagógica na escola da rede estadual e posteriormente fui convidada a integrar a equipe técnica pedagógica da Subsecretaria Regional de Educação de Trindade<sup>2</sup>.

Estas regionais de ensino<sup>3</sup> são unidades descentralizadas (polos) da Secretaria de Estado da Educação, que acompanham os 246 (duzentos e quarenta e seis) municípios goianos. Naquele período (2001) funcionavam 38 regionais de ensino, sendo que a de Trindade possuía oito municípios jurisdicionados: Campestre, Abadia de Goiás, Guapó, Santa Bárbara de Goiás, Anicuns, Avelinópolis, Americano do Brasil<sup>4</sup> e o próprio município de Trindade, agregando ainda três distritos (Capelinha/Avelinópolis), Posselândia/Guapó) e

---

<sup>1</sup> Secretaria Estadual de Educação - Nomenclatura da instituição utilizada nas décadas de 1980 e 1990. Atualmente o nome é Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte - Seduc.

<sup>2</sup> Subsecretaria Regional de Educação de Trindade - Nomenclatura da instituição utilizada nas décadas de 1990 até 2017. Atualmente o nome é Coordenação Regional de Educação, Cultura e Esporte de Trindade.

<sup>3</sup> Subsecretarias Regionais de Educação (Regionais de ensino) - Nomenclatura da instituição utilizada pela Seduc até o início de 2017.

<sup>4</sup> O município de Americano do Brasil atualmente faz parte da Coordenação Regional de Educação, Cultura e Esporte de Itaberá.

Choupana/Anicuns) totalizando 44 (quarenta e quatro) unidades de ensino. Em 2002, passei a integrar a equipe técnica pedagógica da Secretaria Municipal de Educação (SME), conciliando as duas funções até 2008.

Na Subsecretaria Regional de Educação de Trindade desenvolvi várias funções pedagógicas no acompanhamento institucional às escolas. Em 2004, foi instituído pela Seduc o trabalho com as “Duplas Pedagógicas”, uma proposta de apoio às escolas com visitas semanais com o objetivo de acompanhar os projetos e ações desenvolvidas no âmbito da gestão pedagógica e administrativa.

Em 2008, assumi a coordenação do Departamento Pedagógico da SRE<sup>5</sup> acompanhando a gestão de 44 escolas junto à equipe da Subsecretaria. Este percurso possibilitou a ampliação dos meus conhecimentos acerca das ações pedagógicas realizadas pela gestão escolar. Este percurso ampliou meus conhecimentos sobre a gestão escolar e me incentivou a compreender e investigar os aspectos/processos deste campo, principalmente devido às mudanças desencadeadas pelo princípio da Gestão Democrática exposto no artigo 206 da Constituição Federal de 1988: “ (...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, reafirmado no artigo 14 da Lei de Diretrizes e Bases Lei nº 9394 de 1996:

Art.14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I-participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II-participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Este movimento culminou com a instituição de eleição para diretores na rede estadual de ensino no ano 2000. A promulgação da LDB Estadual - Lei Complementar nº 026/1998, estabeleceu as Diretrizes e Bases para o Sistema Educativo de Goiás e instituiu, no Artigo 14, que compete ao Conselho Estadual de Educação-CEE a elaboração de normas que regulamentem a gestão democrática nas escolas públicas. Outro fator que contribuiu para a implementação de mecanismos de seleção de gestores foi a aprovação do Plano Estadual de Educação de Goiás (PEE-2008/2017), por meio da Lei Complementar nº 062/2008, que estabeleceu objetivos e metas a serem cumpridas até 2017, dentre elas: “definir e regulamentar, em cada rede de ensino, pública e privada, a gestão democrática com ampla participação da comunidade” (LEI COMPLEMENTAR nº 062/2008).

Este processo de implementação da gestão democrática em Goiás culminou com a

---

<sup>5</sup> Coordenação do Departamento Pedagógico - Atualmente o nome é Núcleo Pedagógico.

criação da Lei nº13.564 de 1999, que regulamentou as eleições de diretores da rede estadual de ensino, conforme estabelece o Art. 1º

Art.1º-As eleições para diretores de unidades escolares estaduais serão realizadas no último dia letivo do mês de novembro, sendo que a primeira realizar-se-á no ano de 2000.” § 1º-O diretor será eleito pela comunidade escolar, por voto direto, secreto e facultativo, ficando proibido o voto por representação. (GOIÁS, Lei nº 13.564/1999).

Assim, a partir de 2000 a rede pública estadual de ensino de Goiás passou a escolher os seus diretores por meio de eleições diretas, processo que foi regulamentado em 2003 pelo Conselho Estadual de Educação (CEE), normatizando os processos de escolha no período de 2003 e 2007. À frente da coordenação dos trabalhos da SRE participei do processo de seleção de gestores realizado em 2009, atuando na função de presidente da Comissão Eleitoral.

A participação neste processo contribuiu para o meu interesse as questões relacionadas à gestão escolar no âmbito das políticas públicas e seus desdobramentos em cada unidade escolar, sobretudo no que tange às inúmeras dificuldades impostas pela descentralização dos processos decisórios e fortalecimento de outros mecanismos de gestão colegiada, a exemplo a atuação dos Conselhos Escolares.

Em 2011, passei a integrar a equipe da Superintendência de Ensino Fundamental da Secretaria Estadual de Educação, onde foi possível perceber como as políticas públicas educacionais eram planejadas e instituídas, levando ao surgimento de inquietações e indagações sobre o que realmente cada ação/projeto teria como foco. Nesta Superintendência tive oportunidade de exercer a função de Gerente de Apoio ao Ensino Fundamental por três anos (2011/2013)<sup>6</sup>. Durante este período, acompanhei a implantação do programa “Pacto Pela Educação”<sup>7</sup>, que encaminhou uma série de ações com o objetivo de atingir as metas projetadas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para o estado de Goiás. Em janeiro de 2014, fui nomeada Superintendente de Ensino Fundamental, permanecendo nesta função até dezembro de 2014.

Todas estas experiências profissionais contribuiriam para minha formação pessoal e

---

<sup>6</sup> Meritocracia para Gerentes, processo iniciado pelo governo de Goiás, por intermédio da Secretaria de Gestão e Planejamento (SEGPLAN), a partir de janeiro de 2011. O Processo de Seleção de Gerentes por Capacitação e Mérito teve com a intenção de preencher todos os cargos gerenciais da administração estadual. Sendo regulamentado pela Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011, e o Decreto nº 7.291, de 11 de abril de 2011. (FONTE: Gabinete Civil- Goiás).

<sup>7</sup> Pacto pela Educação: Um Futuro Melhor Exige Mudanças – Documento instituído pela Secretaria de Estado da Educação em 2011, o qual constituía um conjunto de metas estratégicas a serem implementadas em Goiás. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br/especiais/pactopelaeducacao/docs/Microsoft%20PowerPoint%20-%20-%20Lan%20C3%A7amento%20do%20Pacto%20Pela%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Reforma%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Goiana.pdf>>.

profissional, principalmente pela oportunidade de representar a Secretaria de Estado da Educação na Comissão de Avaliação e Adequação do Plano Estadual de Educação (PEE) 2008/2017, Lei Complementar nº 062/2008 e consequentemente a instituição do atual Plano Estadual de Educação de Goiás, Lei nº 18 969 de 22 de julho de 2015. Nesta comissão que iniciou suas ações em março de 2014, participei da equipe de coordenação que avaliou o PEE 2008/2017 e elaborou a minuta do atual PEE-2015/2025. A coordenação desta comissão era composta por representantes do Conselho Estadual de Educação (CEE) e pelo Fórum Estadual de Educação (FEE) - Goiás.

Esta comissão realizou um diagnóstico da rede pública de ensino por meio de 40 audiências públicas, nas quais foram discutidas a avaliação e a proposição de metas para o novo PEE de Goiás, a partir das Metas fixadas na Lei nº 13.005/2014 que instituiu o atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024. Nas audiências realizadas foi possível visitar as Subsecretarias Regionais de Goiás, ampliando minha visão das políticas públicas, bem como da forma de conceber a gestão escolar em diferentes âmbitos e locais. Considero este trabalho significativo na minha formação profissional, por ter tido a oportunidade de conhecer a realidade do estado de Goiás, desde a educação básica até a superior em suas etapas e modalidades.

Após a finalização das ações referentes ao Plano Estadual de Educação de Goiás em maio de 2015, assumi a Coordenação de Formação Central<sup>8</sup> da Superintendência Inteligência Pedagógica e Formação<sup>9</sup>, equipe da Seduce responsável pelo trabalho com o Currículo Referência<sup>10</sup>, formações continuadas por área do conhecimento e produção das avaliações diagnósticas, denominada de Avaliação Dirigida Amostral (ADA)<sup>11</sup> da rede Estadual. Nesta equipe foi possível observar a centralidade das políticas de avaliação na Seduce, cujo objetivo é atingir melhores resultados nas provas que compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e consequentemente cumprir as metas estabelecidas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

---

<sup>8</sup> Coordenação de Formação Central – Atualmente o nome é Gerência de Estratégias e Material Pedagógico, departamento da Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte integrante da Superintendência de Gestão Pedagógica, composta de professores de diferentes áreas do conhecimento responsáveis pelas formações continuada, produção de material e orientações sobre o Currículo da Rede.

<sup>9</sup> Superintendência Inteligência Pedagógica e Formação – Atualmente o nome é Superintendência de Gestão Pedagógica.

<sup>10</sup> Currículo Referência: Documento integrante da série Currículo em Debate – Reorientação Curricular em Goiás, o qual contém a proposta curricular do ensino fundamental e médio da rede estadual de Goiás. Disponível em: <http://portal.seduc.go.gov.br/Documentos%20Importantes/Diversos/CurriculoReferencia.pdf>.

<sup>11</sup> Avaliação Dirigida Amostral (ADA): Processo de avaliação instituído pela Seduce em 2015, o qual consiste na aplicação de avaliações de caráter amostral, elaboradas a partir dos descritores da Matriz de Referência do SAEB. A partir de 2018 passou a ser designada de Avaliação Diagnóstica da Aprendizagem.

Minha trajetória profissional foi instigada pelos diferentes espaços de ocupação profissional, na proposição de debates e discussões, sempre de cunho crítico, sobre educação e seus desdobramentos, principalmente nas formas de conceber a gestão escolar na rede pública estadual de Goiás, a partir de 2000.

Assim, ao acompanhar as mudanças ocorridas na rede a partir da implementação das avaliações externas em larga escala e do estabelecimento do IDEB, surgiu o interesse de investigar sobre as políticas de avaliação em larga escala e sua interferência na gestão escolar na rede estadual de ensino de Goiás, sendo este o objeto de estudo desta Dissertação de Mestrado.

Portanto, essa pesquisa encontra-se marcada por uma motivação pessoal, profissional e acadêmica e se propôs a investigar a repercussão das avaliações externas em larga escala na rede estadual de Goiás na visão dos diretores<sup>12</sup> de escola, por meio de análises fundamentadas na produção acadêmica no campo, pesquisa documental e empírica. Os dados empíricos são oriundos de questionário respondido pelos diretores de todas as regiões do estado de Goiás.

A pesquisa propõe analisar a repercussão das avaliações externas em larga escala promovidas pelos governos federal e estadual, na gestão escolar da rede estadual de ensino de Goiás na visão dos diretores de escola. Algumas questões foram levantadas e resultaram nas seguintes problematizações: A adoção das avaliações em larga escala e o IDEB interferem na gestão e organização das ações pedagógicas nas escolas estaduais em Goiás? A atuação do diretor tem sido modificada em função destas avaliações e do IDEB? Este processo tem promovido algum tipo de intensificação do trabalho do gestor? Como e sob quais referenciais a Secretaria Estadual de Educação vem implementando a gestão escolar na rede após a adoção dos exames como indutores da melhoria das práticas escolares? Qual(is) é (são) a(s) concepção(ções) de gestão que predominam no interior das escolas públicas estaduais em Goiás neste período?

Neste sentido e tendo em vista a importância das avaliações externas no âmbito da definição das políticas públicas para a educação, este estudo tem como objetivo central analisar as repercussões das avaliações de desempenho discentes realizadas por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Sistema de Avaliação de Goiás (SAEGO) e dos resultados do índice de Desempenho da Educação Básica (IDEB) na gestão escolar na rede estadual do estado de Goiás.

---

<sup>12</sup> Nesta dissertação será utilizada a nomenclatura “diretores” somente no gênero masculino para não tornar o texto exaustivo ao leitor.

A pesquisa objetiva ainda identificar sob quais referenciais a Seduce tem orientado a gestão escolar desde a implementação desta política; identificar as concepções de gestão predominantes nas escolas da rede e como os processos e os resultados das avaliações em larga escala estão sendo conduzidos pelos gestores; caracterizar como o trabalho do gestor escolar tem sido conduzido e se as suas atribuições tem sido modificadas ou intensificadas a partir da adoção destes exames e qual a percepção dos gestores a este processo avaliativo.

Para Dias Sobrinho (2003), a avaliação vem definindo e acentuando os processos de controle e regulação tanto nas próprias escolas quanto na administração pública, ou seja, deixa de ser um instrumento de diagnóstico e acompanhamento do processo ensino aprendizagem, passando a ser um instrumento de controle, voltado para uma gestão de resultados, com funções reguladoras e classificatórias.

Assim, para compreender este processo, Dias Sobrinho (2003), Freitas (2012), Freitas (2013) e Assis (2016), ressaltam que a gestão democrática reflete diferentes posições políticas em relação à gestão escolar e as consequências das políticas de avaliação em larga escala nas práticas de gestão escolar. Desta forma,

também na educação a avaliação muitas vezes reafirma essa larga tradição de regulação, seleção e hierarquização, seja só no interior das salas de aula ou nos domínios mais amplos da administração pública. Tão arraigados estão os conceitos de seleção, medida e classificação nos processos avaliativos que, por vezes, quase chegam a definir a própria avaliação. (DIAS SOBRINHO, 2003, p.15).

Esses autores afirmam que alguns conceitos arraigados ao processo de avaliação prevalecem no âmbito das escolas e da própria gestão da sala de aula, pois enfatizam a seleção e classificação, de estudantes e escolas. Neste sentido, as políticas de avaliação em larga escala, implantadas no Brasil a partir de 1988, influenciaram as práticas de gestão escolar, pois

no ano de 1988, foi apresentada ao Ministério da Educação (MEC) a proposta de criação do Sistema de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau (SAEP)... A proposta do SAEP culminou na criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), cujo primeiro levantamento ocorreu em 1990... (FREITAS, 2013, p. 73).

O Sistema de Avaliação da Educação Básica, surge com o objetivo de avaliar os sistemas educacionais da educação básica, inicialmente amostral, passando em 2005, a ser censitário com a instituição da Prova Brasil.

Com a Prova Brasil e a divulgação dos resultados por escola, fomentou-se comportamentos orientados para a comparação, competição, premiação e punição entre as redes, as escolas e até entre os sujeitos, o que para Freitas (2013) induz a uma política

educacional centrada em resultados em detrimento dos processos educativos e todos os condicionantes que podem influenciar o desempenho dos alunos nos exames. É neste contexto que se delineou a questão problema deste estudo, como a instituição do SAEB de forma censitária está influenciando a gestão escolar em Goiás.

É possível perceber que apesar dos instrumentos da Prova Brasil constar de questionários que visam investigar fatores intraescolares e extraescolares, como infraestrutura, modelos de gestão e práticas docentes e também os aspectos contextuais socioeconômicos e culturais, para Pestana (2013) a utilização destes dados é limitada, pois

os dados resultantes dos questionários de fatores associados revelam, em muitos casos, a fragilidade dos construtos que orientaram seu desenvolvimento que tem limitado sua utilização em estudos e análises e vem dificultando ou impedindo sua divulgação com regularidade. Com isso o sistema de avaliação perde potencialidades e pouco acrescenta à compreensão da escola, da educação e do mundo. (PESTANA, 2013, p.125).

Pestana (2013) afirma que nos resultados da Prova Brasil prevalecem meramente os instrumentos de aferição da proficiência em língua portuguesa e matemática, ou seja, os diversos instrumentos utilizados durante este processo avaliativo, em especial os questionários, não são computados na análise dos resultados e nem considerados no estabelecimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

O estabelecimento deste índice trouxe impactos na gestão escolar, influenciando os processos educativos que passaram a ser medidos ou estabelecidos pela nota alcançada pelos alunos. Neste sentido o atual Plano Nacional de Educação-PNE 2014/2024 também assimilou esta lógica ao estabelecer os parâmetros de qualidade da Meta 7 pautados em indicadores deste índice. Conforme analisa Assis,

ao vincular o acompanhamento e a promoção da qualidade da educação no Brasil aos indicadores de desempenho dos estudantes mensurados pelo Ideb, o PNE reforçou uma política de matriz neoliberal, que promove a classificação e o ranking das escolas, desresponsabiliza os governos quanto ao seu protagonismo no investimento de esforços para a solução dos problemas detectados e induz os profissionais da educação a uma atitude de permanente alerta quanto aos resultados do índice. (ASSIS,2016, p.11).

No entendimento da autora, a qualidade da educação no Brasil fica restrita ao resultado obtido no IDEB, o que leva as escolas a adotarem medidas que induzem à reorganização dos currículos, adaptando-os aos conteúdos avaliados na Prova Brasil, o que Freitas (2012, p. 389) define, como “A proposta dos reformadores empresariais é a ratificação do currículo básico, mínimo como referência”. Observa-se, que há um reducionismo e um estreitamento curricular na medida em que as redes de ensino passam a priorizar os conteúdos trabalhados nas matrizes de referência propostas das avaliações externas. Portanto,

compreender essa proposta instituída pelos organismos multilaterais a exemplo o Banco Mundial-BM é de suma importância para entender as influências das políticas neoliberais na educação, em especial na rede pública estadual de ensino de Goiás.

Pensar a gestão escolar implica pensar em um meio de realização, das finalidades, princípios, diretrizes e objetivos educacionais, que desenvolvidos juntos visam promover ações sistematizadas em prol da qualidade da educação. Para compreender como a atual gestão escolar se configura frente ao estabelecimento das avaliações externas em larga escala e a expansão das políticas neoliberais, se faz necessário apreender de que forma esses princípios de regulação e controle vêm transformando em processos de competição e ranqueamento das escolas, até mesmo a segregação e exclusão de alunos com baixo desempenho (FREITAS, 2012).

Para fundamentar a análise desta investigação foi realizado um levantamento bibliográfico que possibilitou a constatação de que há escassez de pesquisas específicas sobre as implicações e a visão dos diretores sobre as propostas de avaliações externas na gestão escolar em Goiás. Foram realizadas buscas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE) no período de março a abril de 2017, elegendo como recorte temporal o período de 1996 a 2016, justificando esse período inicial com a aprovação da LDB/1996, que estabeleceu em seu teor os princípios de gestão democrática e de autonomia escolar. A abrangência deste recorte temporal até 2016 se justifica pela necessidade de investigar o período de expansão das avaliações externas em larga escala da educação básica e o estabelecimento do IDEB. Os descritores utilizados na busca foram: gestão escolar, avaliação escolar, gestão e avaliação escolar e avaliação e gestão escolar.

O primeiro descritor pesquisado na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) foi gestão escolar e foram encontrados 173 (cento e setenta e três trabalhos) sendo 136(cento e trinta e seis) dissertações e 37 (trinta e sete) teses. Todavia, ao ler os resumos, foi evidenciado que como o descritor permite uma busca abrangente com o termo gestão, por conseguinte vários trabalhos foram excluídos desta revisão de literatura por tratarem de assuntos referentes a gestão escolar em outros aspectos que não condizem com o objeto de estudo; temas estes os mais diversificados possíveis como: gestão financeira, inclusão, educação ambiental, Prêmio Gestão, Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), supervisão escolar, diversidade e questões étnico raciais, Progestão, reformas curriculares,

avaliação de desempenho, tecnologias da informação e da comunicação, empreendedorismo, dentre outras temáticas que não abordam o objeto de estudo desta investigação.

Ao finalizar a busca com o descritor gestão escolar dos 173 trabalhos encontrados, apenas 32(trinta e dois) possuíam relação como objeto de investigação proposto. Vale ressaltar nesta busca, o encontro da tese de SILVA, S.(2014), pela PUC-GO que analisa a questão das implicações das ações e projetos instituídos pelo Pacto Pela Educação de Goiás a partir de 2011 e uma Dissertação do professor ARRUDA ,C. (2012), também pela PUC-GO, a qual analisa a escolha do diretor da escola pública da educação básica pode influenciar na concepção e no desenvolvimento de uma gestão democrática e multidimensional realizada por meio de uma pesquisa qualitativa numa escola de Aparecida de Goiânia. Assim, foram selecionados 11 (onze) trabalhos para leitura, incluindo 09 (nove) dissertações e 02(duas) teses, as quais tem como objeto de investigação: análise e apropriação dos resultados das avaliações externas e do IDEB, a relação das práticas de gestão e os resultados das avaliações externas, efeitos do *Accountability* nas escolas, performatividade e subjetividade na gestão escolar, o perfil da gestão escolar após o SAEB em 2003 e os princípios do gerencialíssimo na educação.

Quanto ao descritor avaliação escolar na BDTD foram encontrados 196 (cento e noventa e seis), sendo 150 (cento e cinquenta) dissertações e 46 (quarenta e seis) teses. Entretanto, ao ler os resumos, foram elegidos 23 (vinte e três ) trabalhos no levantamento bibliográfico, que possuem relação com a temática investigada, sendo 17 (dezessete) dissertações e 6 ( seis) teses, as quais foram selecionadas para leitura 15 (quinze ) trabalhos, as quais abordam temas que contribuem para o objeto desta investigação, dando ênfase a análise qualitativa do SAEB de 1995 a 2001; os efeitos das políticas nacionais de avaliação em larga escala na educação básica, os processos de avaliação propostos no Rio de Janeiro, intitulado de SAERJ, de São Paulo o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo- SARESP, e de Juiz de Fora, com a instituição do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública-SIMAVE. Um destes trabalhos selecionados para leitura trata-se da tese da MILANO, L. (2012) pela PUC-GO, a qual pesquisou que apesar dos resultados das avaliações externas apontarem crescimento, isso não é constatado no desempenho da aprendizagem. A pesquisa foi realizada em duas escolas de Goiânia e pontua que as atuais políticas educacionais estão voltadas apenas para resultados. Outra tese encontrada nesta pesquisa, corresponde ao estudo sobre “O Ideb nas escolas da rede municipal de ensino de Jataí-GO, realizada pela professora ASSIS, R. (2014), pela Universidade Federal de Goiás-UFG, que buscou compreender a realidade vivenciada pelas escolas da rede municipal de ensino de

Jataí-GO, referente a possíveis interferências produzidas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Com vistas a ampliar o número de trabalhos disponíveis para pesquisa na BDTD, os descritores gestão escolar e avaliação escolar foram utilizados aglutinados e posteriormente alternados seus respectivos termos no processo de busca, porém o resultado foi menos significativo em relação ao número de trabalhos encontrados, sendo 14 (quatorze) com o descritor “gestão escolar e avaliação”, consistindo em 12 (doze) dissertações e 02 (duas) teses. Entretanto, foram selecionadas na busca 06 (seis) dissertações referentes ao tema, sendo duas já selecionadas no levantamento com o descritor “Gestão Escolar”. Contudo, para leitura foram selecionadas duas dissertações. Já em relação a busca com os descritores avaliação escolar e gestão foram encontrados 14 (quatorze) trabalhos, sendo selecionados na planilha de levantamento 04 (quatro) dissertações, sendo 02 (duas) para leitura e pesquisa.

#### QUADRO SÍNTESE - LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO

<b>Levantamento Bibliográfico - Dissertação</b>				
<b>Local/Fonte: Banco de Teses e Dissertações da BDTD</b>				
<b>Descritor</b>	<b>Dissertações</b>	<b>Teses</b>	<b>Possuem relação com o objeto de estudo</b>	<b>Selecionadas para leitura</b>
Gestão Escolar	136	37	32	09 dissertações e 02 teses
Avaliação Escolar	150	46	23	09 dissertações e 06 teses
Gestão e Avaliação Escolar	12	02	14	02 dissertações
Avaliação e Gestão Escolar	12	02	14	04 dissertações e 02 teses

Fonte: Elaboração pessoal do autor

No levantamento bibliográfico na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) com o descritor “Avaliação Escolar” foram identificados 12 (doze) artigos em diferentes edições da revista do período de 2006 e 2015, sendo selecionados 05 (cinco) artigos para leitura referente ao objeto de estudo.

Com o descritor “Gestão Escolar” a busca foi mais significativa, pois remeteu a 53 (cinquenta e três) artigos compreendidos no período de 2001 a 2015, os quais foram selecionados 24 artigos que apresentam relação com a temática pesquisada, principalmente ao processo de mudanças da administração para a perspectiva de gestão até as questões atuais abordando as implicações da gestão escolar voltada para resultados, como forma de controle e regulação dos organismos multilaterais. Nesta busca, foram encontrados artigos que apresentam as publicações da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil no período de 1961 a 1968 e 1983 a 2000, incluindo também aspectos da gestão a partir do período da

ditadura militar e artigos que abordam as implicações do modelo de gerencialismo da rede pública como forma de controle e regulação que vem promovendo a intensificação do trabalho dos professores e gestores.

Na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-RBPAE também foi utilizado a pesquisa com os dois descritores juntos e foi encontrado 09 (nove artigos) com o descritor “gestão escolar e avaliação”. No entanto, apenas 03 são referentes à temática em estudo, sendo que um deles já havia sido computado anteriormente com o descritor em separado. Destaca-se neste processo de busca com a inversão dos termos pesquisados, a pesquisa com o descritor “avaliação escolar” remeteu ao mesmo resultado da busca anterior.

### QUADRO SÍNTESE - LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO

<b>Levantamento Bibliográfico - Dissertação</b>		
<b>Local/Fonte: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE</b>		
<b>Descritor</b>	<b>Artigos</b>	<b>Selecionadas para leitura</b>
Gestão Escolar	53	24
Avaliação Escolar	12	05
Gestão e Avaliação Escolar	09	03
Avaliação e Gestão Escolar	09	03

Fonte: Elaboração pessoal do autor

Esta investigação será fundamentada nos seguintes aportes teóricos: Afonso (2000, 2001), Assis (2013, 2016); Dias Sobrinho (2003); Lima, (2001, 2014); Paro (2002, 2010); Freitas (2005, 2012); Freitas (2013); Gatti (2013); Harvey (2000); Sander (2005, 2007); Oliveira (2001, 2008, 2009, 2015) dentre outros.

O processo de investigação desta pesquisa envolveu várias ações, incluindo diferentes procedimentos e o uso de instrumentos para coleta de dados. Entre os procedimentos utilizados, destacamos: o levantamento bibliográfico, com a análise da bibliografia pertinente ao objeto de investigação que, de acordo com Alves (2009) esta análise ajuda o pesquisador definir melhor seu objeto de estudo e a selecionar teorias, procedimentos e instrumentos ou, ao contrário, a evitá-los quando estes tenham se mostrado pouco eficientes na busca do conhecimento pretendido. Para essa autora, deve-se iniciar a pesquisa por essa revisão em dissertações e teses e a partir delas identificar pesquisas que tenham proximidade com o objeto a ser pesquisado.

Esta exposição apresenta também uma revisão teórica acerca dos temas: o impacto das políticas e reformas neoliberais na gestão e avaliação da educação básica, o histórico da administração e da gestão escolar no Brasil, o surgimento das avaliações em larga escala da Educação Básica e a relação com a gestão escolar. Para Alves (2009) o nível de teorização possível em um dado estudo vai depender do conhecimento acumulado sobre o problema

focalizado, bem como a capacidade do pesquisador para avaliar a adequação das teorizações disponíveis ao fenômeno por ele observado. Ainda para a autora esse esforço de elaboração teórica é essencial, uma vez que a fundamentação teórica clarifica e orienta a pesquisa, nas definições das categorias e dá suporte as hipóteses, constituindo o principal instrumento para a interpretação dos resultados da pesquisa.

A abordagem que fundamentou o desenvolvimento desta pesquisa foi a qualitativa,<sup>13</sup> pois uma das particularidades que caracterizam essa pesquisa é a possibilidade de ser desenvolvida ao longo da investigação. A pesquisa qualitativa propicia ao pesquisador liberdade de reformular seus planos à medida que vivencia a realidade estudada (Demo, 2011). A pesquisa qualitativa requer a compreensão do fenômeno que está sendo investigado. Partindo desta abordagem, na pesquisa qualitativa é enfatizada a necessidade de compreensão, por parte do pesquisador, do fenômeno que está sendo investigado.

É imprescindível ter clareza acerca da metodologia assumida durante a pesquisa que esta precisa contemplar a concepção de mundo, de homem e de sociedade do pesquisador. Frigotto (2008), afirma que é necessário ultrapassar as relações contraditórias e de conflitos e envolver o processo de construção, de negação e de mudança da aparência dos fenômenos e, ainda, do movimento visível da representação enquanto fenômeno subjetivo.

Outro instrumento utilizado durante esta investigação foi a pesquisa empírica realizada por meio da aplicação de um questionário disponibilizado aos diretores da rede estadual de ensino de Goiás. Nesta etapa, a revisão teórica e o levantamento bibliográfico permitiram delimitar alguns aspectos a serem observados na investigação em campo por meio do uso de questionário. Para isso foi encaminhado um ofício à Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte, solicitando a autorização e a assinatura do Termo de Anuência pela Secretária.

O questionário contém questões abertas e fechadas, contemplando aspectos relativos à concepção de gestão predominante; a forma que os gestores veem as avaliações externas no âmbito da gestão; as ações implantadas pela Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte (Seduce) em prol dos resultados destas avaliações, bem como o cumprimento das metas estabelecidos pelo IDEB, dentre outros aspectos que mostrem como estas avaliações vem interferindo e/ou modificando a gestão escolar.

---

<sup>13</sup> Segundo Lüdke e André (1986) a pesquisa qualitativa supõe o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo investigada, assim os problemas são estudados no ambiente que eles ocorrem.

O questionário foi disponibilizado a todos os diretores das escolas da rede estadual de ensino por meio da Plataforma *Forms*. Foi enviado um link de acesso no e-mail institucional de cada diretor, obtendo-se o retorno de 519 questionários respondidos, atingindo um percentual de 52 % de devolução.

O questionário consta de sete perguntas de múltipla escolha, dentre as quais uma que permitia o diretor apresentar de forma aberta sua opinião sobre a concepção de gestão escolar predominante na rede estadual.

Há também um espaço aberto para dúvidas, críticas e /ou sugestões e visão referente às avaliações externas e ao IDEB, bem como suas possíveis relações com a gestão escolar. Dos 519 questionários devolvidos, 216 utilizaram este espaço.

Esta pesquisa foi organizada em quatro capítulos. No Capítulo I são abordados os avanços das políticas Neoliberais e dos Organismos Multilaterais e como o Banco Mundial (BM) vem influenciando as políticas educacionais na educação, em especial os impactos destas políticas na avaliação externa e na gestão escolar no contexto de desenvolvimento do “Estado Avaliador”, sobretudo a partir dos anos 1990 (Afonso, 2012).

O Capítulo II, apresenta uma exposição das concepções de administração e da gestão escolar no Brasil, evidenciando que os estudos sobre política e gestão da educação no Brasil tem se voltado para a investigação das formas como a organização e administração escolar foram instituídas no país.

O Capítulo III apresenta o contexto histórico do surgimento das avaliações externas em larga escala da educação básica no Brasil e a instituição do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); as implicações dessas avaliações por seus resultados serem utilizados pelo Estado, definindo assim padrões de proficiência e qualidade, funcionando como indicadores de qualidade da educação, estabelecendo mecanismos de avaliações dos sistemas, a partir de instrumentos do SAEB reforçando as políticas de controle e regulação da educação.

No Capítulo IV apresenta-se o resultado da pesquisa empírica, por meio da análise das respostas obtidas no questionário aplicado aos diretores da rede estadual de ensino de Goiás com vistas a compreender a repercussão destas avaliações em larga escala na visão dos diretores de escola e a relação destas com a gestão escolar.

## 1 AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS NA GESTÃO E NA AVALIAÇÃO ESCOLAR

Este capítulo apresenta a influência dos Organismos Multilaterais nas políticas públicas educacionais no Brasil, dentre eles o Banco Mundial (BM), fundamentado em estudos que evidenciam os processos que permeiam as Reformas Educativas ocorridas no Brasil alicerçadas por princípios neoliberais, principalmente após os anos 1990.

São apresentados também elementos que contribuem para a discussão sobre como as políticas Neoliberais prescritas pelos Organismos Multilaterais, dentre os quais o Banco Mundial (BM), vem influenciando as políticas educacionais na educação, em especial os impactos destas políticas na avaliação externa e na gestão escolar, o desenvolvimento do “Estado Avaliador” (Afonso, 2012).

### 1.1 O Avanço das Políticas Neoliberais Influenciadas pelos Organismos Multilaterais

As políticas educacionais no Brasil, em especial a partir de 1990, vêm sendo influenciadas pelos organismos multilaterais alicerçados pelas políticas neoliberais na área da educação. Neste sentido, de acordo com Torres (2000), o Banco Mundial (BM) tornou-se o organismo com maior visibilidade no campo educacional, deixando em segunda instância a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura- (UNESCO). O Banco Mundial,

transformou-se na principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a fim de sustentar tal função técnica em fonte e referencial importante de pesquisa educativa no âmbito mundial. (TORRES, 2000, p.126).

Percebe-se a abrangência e a influência do Banco Mundial na assistência à educação, principalmente nos países em desenvolvimento, financiando e assessorando os projetos e programas educacionais por meio de assistência técnica. Essas ações do BM visam melhorar a qualidade<sup>14</sup> e a equidade na educação, com ênfase no ensino fundamental. (TORRES, 2000).

Neste sentido, as propostas instituídas e apoiadas pelo Banco Mundial vêm se desenvolvendo e

ao invés de contribuir para a mudança no sentido proposto – melhorar a qualidade e a eficiência da educação e, de maneira específica, os aprendizados escolares na escola pública e entre outros setores sociais menos favorecidos, está em boa medida reforçando as tendências predominantes no sistema escolar e na ideologia que o sustenta, ou seja, as condições objetivas e subjetivas que contribuem para produzir

---

<sup>14</sup> Segundo Torres (2000) a qualidade da educação proposta pelo BM se refere apenas ao resultado, ao rendimento escolar, sendo pautada na meritocracia, no investimento mínimo do Estado em políticas públicas e com forte ênfase nos resultados em detrimentos dos processos.

ineficiência, má qualidade e desigualdade no sistema escolar (TORRES, 2000, p.127).

As iniciativas do Banco Mundial (BM) são justificadas com o discurso da melhoria da qualidade da educação. Entretanto essa promessa não se cumpre, uma vez que os fatores que incidem na qualidade da educação são múltiplos e muitos deles são extraescolares, como as desigualdades socioeconômicas agravadas pela alta concentração de renda e por forte disparidade regional.

Neste sentido, a escola passa a ser vista por critérios econômicos, pois

os organismos multilaterais, em especial a UNESCO e o Banco Mundial (BM), estabeleceram diretrizes para serem implementadas na escola pública, com destaque para a gestão escolar como um elemento fundamental a ser modificado, as relações neste espaço passaram a pautar-se no cumprimento de tarefas que visam resultados imediatos, como alcance de metas de aprendizagem, solução de situações-problemas, aprendizagem, reforço escolar, custo aluno, vínculo desempenho - recursos (...). (SILVA, 2006, p.87).

Pode-se perceber, pela análise do autor, que a influência das políticas educacionais destes organismos fez com que a escola passasse a ser gerida por critérios mais econômicos do que pedagógicos, quase sempre visando o cumprimento de metas pré-estabelecidas a partir de critérios técnicos, ou seja, os princípios e práticas de gestão escolar passaram a ser afinados com a mesma lógica dos setores produtivos da sociedade, numa adesão aos modelos de administração denominados por Saviani (1999) de Liberal Tecnicista.

Assim, segundo Oliveira (2009) ainda no contexto do Regime Militar dos anos 1960, o Brasil contou com o financiamento externo dos organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) para o financiamento de ações e programas educacionais por meio de “vários acordos realizados para financiar reformas, tanto da educação básica, como da educação superior, quase sempre em consonância com os interesses e condicionalidades dos organismos multilaterais” (OLIVEIRA, 2009, p.53).

Na compreensão do autor, os organismos multilaterais firmavam os acordos com intuito de financiar as ações projetos na área educacional, entretanto estas ações deveriam seguir as prescrições e exigências de ajustes nos modelos de governança dos Estados, muitas vezes enfraquecendo a sua autonomia na utilização dos recursos oriundos destes empréstimos.

Ainda, na perspectiva de financiamento por meio do Banco Mundial, as reformas educativas propostas deveriam se fundamentar

em quatro desafios fundamentais: (a) **acesso** – já alcançado, no caso da escola de primeiro grau, na maior parte dos países, permanecendo com um desafio particularmente sério na África; (b) **equidade**- considerada principalmente em relação aos pobres, em geral e as meninas e às minorias étnicas, em particular (sendo a segregação da menina acentuada no Oriente Médio e no sul da Ásia); (c)

**qualidade** – vista como um problema generalizado que afeta o mundo em desenvolvimento como um todo; (d) **redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas**- distância que seria hoje em dia mais notória nas economias de transição na Europa Central e do Leste Europeu. (TORRES, 2000, p.130-131 – grifos nossos).

Ao analisar as estratégias do Banco Mundial em relação aos desafios existentes, percebe-se que estas estratégias foram apresentadas tendo como fundamento as dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento quanto à oferta da educação básica. Essas ações propostas pelo BM são denominadas de reformas educativas, entendidas como reforma do sistema escolar.

Diante destas estratégias o BM vem

estimulando os países a concentrar os recursos públicos na educação básica, que é responsável, comparativamente, pelos maiores benefícios sociais e econômicos e considerada elemento essencial para um desenvolvimento sustentável e de longo prazo assim como para aliviar a pobreza. (TORRES, 2000, p.131).

Nas palavras da autora fica evidenciado que as políticas educacionais, defendidas e muitas vezes financiadas pelo BM priorizavam a educação básica (Ensino Fundamental) por compreender que desta forma se proporciona maior desenvolvimento e diminuição da pobreza e das desigualdades educacionais.

Conforme Torres (2000) o Banco Mundial (BM) prioriza os investimentos na educação básica e tem como maior desafio a qualidade da educação e o rendimento escolar.

Assim,

a qualidade educativa, na concepção do BM, seria o resultado da presença de determinados “insumos” que intervêm na escolaridade. Para o caso da escola de primeiro grau consideram-se nove fatores como determinantes de um aprendizado efetivo, nesta ordem de prioridades, segundo a percentagem de estudos que revelariam uma correlação e um efeito positivo (BM, 1995:51) (1) Bibliotecas;(2) tempo de instrução, (3) tarefas de casa ;(4) livros didáticos ;(5) conhecimentos do professor;(6) experiência do professor;(7) laboratórios; (8) salário do professor; (9) tamanho da classe. (TORRES, 2000, p.134).

Neste contexto, os “insumos” apontados pelo Banco Mundial seriam fundamentais para a qualidade da educação básica e estes seriam os fatores que influenciam a escolarização dos alunos, ou seja, ao elencar estes insumos o BM orientava os países a destinarem os recursos públicos nesta ordem de investimentos em suas políticas educacionais, considerando primordial o eixo da qualidade da educação.

Com intuito de compreender a dimensão das ações propostas pelo Banco Mundial (BM), faz-se necessário entender a sua composição.

O Grupo Banco Mundial compreende o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Corporação Financeira Internacional (IFC), o

Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), o ICSID (Centro Internacional para Resolução de Disputas Internacionais) e, mais recentemente, passou para a coordenação do Banco, o GEF (Fundo Mundial para o Meio Ambiente). A criação dessas instituições no interior do grupo Banco Mundial são também marcos da mudança de sua atuação. (KRUPPA, 2001 p. 01).

É possível constatar a abrangência do BM em sua composição, por agregar diferentes instituições financiadoras voltadas ao investimento em países em desenvolvimento, dentre eles os da América Latina.

Um aspecto priorizado pelo BM no pacote das reformas educativas nos países em desenvolvimento é segundo Torres (2000, p. 135), “a prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa”. Deste modo, por meio do repasse de recursos financeiros aos países em desenvolvimento, impunham suas ações e projetos na área educacional.

Assim, faz-se necessário compreender a função do BM, o que é descrito por Silva (1999) como um processo de intervenção deste organismo com consentimento nas políticas educacionais. Neste sentido,

a educação pública esteve sujeita à macropolítica de intervenção das instituições financeiras. Inicialmente, em decorrência da incapacidade de os Estados da América Latina pagarem seus credores externos, coube ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional a tarefa política de intervenção por meio dos planos de estabilização, ajustes estruturais e reformas institucionais, a fim e redirecionar as economias desses Estados. Essa macropolítica, voltada para o ajustamento do modelo de desenvolvimento, estendeu-se às políticas sociais e educacionais, de modo que o ajuste econômico foi acompanhado pelo ajuste social (SILVA, 1999, p.14).

Conforme a autora as instituições financeiras o BM e o FMI se propuseram a quitar as dívidas dos países credores, com a exigência de que estes adotassem e implementassem seus planos e reformas sociais e educacionais, a fim de implementar modelos de desenvolvimento baseados em ajustes econômicos e sociais necessários ao atendimento dos seus interesses. Silva (1999) afirma que o BM teve consentimento do governo ao implementar nas políticas e estratégias da educação básica pública no Brasil e que estas intervenções tiveram o consentimento do governo e das elites dirigente nacionais, o que contribuiu para fortalecimento do capital e a perda dos direitos sociais.

Na compreensão de Torres (2000), nas décadas de 1970 a 1990 o BM foi alterando suas políticas de investimento, pois

nos anos 1960, os empréstimos privilegiaram a estrutura física (construções) e a educação de segundo grau, especialmente a técnica e vocacional. Em 1973, Robert McNamara, então presidente do BM, anunciou uma virada radical na política deste

organismo: o BM focalizaria sua ação nos mais pobres, atendendo suas necessidades básicas de moradia, saúde, alimentação, água e educação. (TORRES, 2000, p.128).

O Banco Mundial, em suas ações e políticas de investimentos, vem alterando seu foco e atuação priorizando a estrutura física e posteriormente a população mais vulnerável, em situação de pobreza, visando suprir as suas necessidades básicas, como saúde e educação, acentuando estes investimentos nas políticas voltadas para a educação primária.

De acordo com Silva (1999) o processo de intervenção econômica e financiamento impostos aos países da América Latina, resultaram dos acordos realizados em 1944 durante a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, ou como ficou intitulada *Conferência de Bretton Woods*, realizada em New Hampshire, nos Estados Unidos. Nesta conferência reuniram-se quarenta e quatro países que, sob a liderança hegemônica americana, planejaram a direção política e de desenvolvimento econômico por parte dos Estados Unidos aos países da América Latina. Nesta ocasião,

os Estados Unidos afirmaram-se como a inteligência mundial e, nos anos subsequentes, impulsionaram a criação de organismos internacionais que passaram a comandar, hierarquizar o poder e redefinir forças políticas e econômicas, condutoras dos projetos de desenvolvimento para os Estados capitalistas periféricos. (SILVA, 1999, p.27-28).

Na compreensão da autora, a realização desta Conferência resultou e impulsionou o surgimento dos organismos internacionais, responsáveis e incubidos de planejarem e executarem os projetos e ações de direcionamento político e econômico a estes países e firmando assim o controle dos Estados Unidos e do próprio sistema capitalista aos países em desenvolvimento.

Outro fator descrito por Silva (1999) com caráter de regulação e controle aos países devedores foi a instituição do Programa de Ajuste Estrutural (PAE), programa de negociação da dívida dos países credores e de estabilização da moeda. Entretanto, Silva (1999) afirma que este programa imposto aos países devedores contribuiria para desestabilizar as moedas e consequentemente tornar mais grave a situação econômica destes países. Assim sendo, a autora define estas instituições financeiras como,

órgãos reguladores, operando dentro de um sistema capitalista, que respondem a interesses econômicos e financeiros dominantes, tem habilidade não só de criar e movimentar dinheiro sem impedimentos, mas também de manipular taxas de juros e precipitar a desvalorização das moedas fortes. (SILVA, 1999, p.28).

Portanto, estas instituições financeiras tinham por intuito direcionar e manipular o sistema econômico, fortalecendo o capitalismo e tendo influência nos valores das taxas de juros o que contribuía para a desvalorização da moeda destes países; o aumento da dívida e

consequentemente a dependência econômica destes credores. Neste sentido, Silva (1999) apresenta o FMI como coordenador destas ações e o BM cuja incumbência é intermediar a articulação entre os países doadores e os beneficiados, funcionando assim como um órgão responsável pela capitalização e planejamento das ações e projetos a serem financiados e executados nestes países (SILVA, 1999).

Os projetos educativos instituídos pelo Banco Mundial aos países em desenvolvimento passaram por alterações na década de 1980. Assim, Torres (2000) descreve seis mudanças fundamentais que constavam no primeiro documento de política para a educação deste órgão. A primeira mudança é relativa ao incremento dos valores a serem financiados na educação que foram triplicados, disponibilizando mais recursos financeiros a estes países. A segunda mudança diz respeito à importância dada à educação de primeiro grau e posteriormente aos primeiros anos da educação secundária.

A terceira mudança se refere ao financiamento para todas as regiões do mundo, ampliando a influência deste órgão aos demais países em desenvolvimento. A quarta mudança diz respeito à estrutura física das escolas, antes considerada um dos focos do financiamento do BM, passou ao segundo plano. Assim, ampliam-se os investimentos e ações voltadas a outras áreas como material didático, capacitação docente, avaliação, dentre outros aspectos pedagógicos. A quinta mudança descrita por Torres (2000) refere-se à atenção específica à educação das meninas e, por último, o Banco Mundial passa a controlar não somente projetos e ações educativas pontuais ou setoriais, mas todo o sistema educativo, o que ampliou seu poder e sua influência frente às políticas educacionais destes países.

Ao analisar as políticas educacionais propostas pelo BM no Brasil, Kruppa (2001) afirma que as interferências do BM nas décadas de 1950 a 1970 foram mais abrangentes, caracterizadas pela definição de concepções e de formas de atendimento relativas a todos os níveis educacionais, assim expressas em relação à educação infantil,

o Banco, progressivamente, incorpora em sua visão inicial, de cuidado e saúde da criança pequena, uma visão educacional, ainda que com predomínio daqueles itens, defendendo a importância desse atendimento, independentemente da cultura ou da classe social. O Banco ainda propõe, no que diz respeito à população de baixa renda, que os custos de sua oferta sejam assumidos, em parceria, com as ONGs, em especial, em relação ao pagamento de pessoal, e que o gerenciamento dessa oferta fique, também, à cargo dessas entidades. (KRUPPA, 2001, p.2-3)

Neste contexto, observa-se que a visão adotada pelo BM referente à educação infantil prevalecia o caráter assistencialista, restringindo as ações ao cuidado e à saúde das crianças, que poderia ser oferecida em parceria com organizações não governamentais, não necessariamente pertencentes ao âmbito das políticas educacionais. O esvaziamento dos

aspectos pedagógicos mostra a visão assistencialista desta etapa educacional pelo BM, o que estimulou uma vigorosa mobilização dos educadores e das entidades educacionais no sentido de reverter esta tendência e colocar a Educação Infantil como parte da Educação Básica.

A educação de crianças antes da escola obrigatória, no País, sofreu profundas mudanças nos últimos 30 anos, envolvendo sempre o embate de concepções entre movimentos de lutas por creches, especialistas, associações de pesquisa, governos e organizações internacionais. Nesse contexto, a expansão da oferta pública e privada foi seguida de intenso processo de regulamentação no âmbito dos sistemas de ensino, no qual se observam tensões, obstáculos e, também, importantes avanços. (VIEIRA, 2011, p. 248).

O processo de inserção da educação infantil como etapa da educação básica foi marcado por diversos questionamentos, impasses em relação a sua oferta, superando assim, a visão e caráter assistencialista e incorporando-a na legislação educacional como etapa da educação básica.

Em relação aos projetos destinados à educação básica pelo BM,

o Banco faz uma progressiva redefinição, transformando o mínimo de reposição educacional destinado a pessoas de baixa escolaridade (o "minimum learning basic", dos anos 70 ) no conteúdo principal a ser transmitido na escola regular para a população em idade certa. Segundo o BM, esta é a escola que deve assumir o quesito de obrigatoriedade, sendo estendida ao conjunto da população. O Banco entende que ela deva se compor pelo primário e pelo primeiro ciclo do secundário. (KRUPPA, 2001, p.3).

O BM apresentou uma proposta de conteúdos mínimos para os currículos das escolas, de modo a propiciar às pessoas de baixa escolaridade um mínimo de aprendizagem no ensino primário e secundário. Já em relação ao segundo ciclo do secundário, “ele deve ser aberto àqueles que demonstrem capacidade para segui-lo, sendo assegurado, então, a todos esses julgados capazes, mediante a garantia de bolsas de estudo, uma vez que a sua oferta deva ser feita, prioritariamente, pelo setor privado” (KRUPPA, 2001, p.3)

De acordo com Silva (1999), na década de 1980, o BM passou a direcionar e monopolizar as políticas e estratégias sociais e educacionais dos países devedores. Ainda de acordo com a autora, em 1984 o BM se sobrepõe ao papel da Unesco em relação a instituição de projetos educativos, o que ela denominou de “Ministério da Educação dos países latino-americanos”, ou seja,

o ideário pedagógico do Banco Mundial imposto aos Estados da América Latina, com prioridade para o Brasil, nas duas últimas décadas, está em sintonia com os determinantes e com a natureza do projeto econômico excludente, antidemocrático e hierarquizador. (SILVA, 1999, p.22).

Seguindo a sua análise, Silva (1999) constata que o poder e a influência do BM nas políticas educacionais no Brasil nas últimas décadas era evidente, por induzirem a diminuição de recursos financeiros dos estados e proporcionar a descontinuidade dos projetos e ações em andamento, desqualificando e fragilizando as instituições e as políticas educacionais.

A intervenção do BM nas políticas educacionais no Brasil ocorreu de forma sistemática e por consentimento do governo federal e de alguns estados, para Silva,

os timoneiros do capital financeiro internacional surgidos dessa conjuntura socioeconômica passaram a representar e defender interesses dos bancos privados internacionais, das seguradoras e das corporações financeiras, dando uma outra configuração à ordem social capitalista, capaz de controlar os fluxos de capitais e estabelecer as condições em que esse capital se reproduz. (SILVA, 1999, p.24).

Segundo a autora, o controle exercido por estes organismos, no que se refere aos interesses financeiros destes bancos e de suas corporações, acentuam o sistema capitalista no Brasil, influenciando e alterando diversos setores no país, incluindo a economia. Na área educacional o BM se destacou nas políticas educacionais destinadas a educação básica, ou seja, essas políticas tiveram diretrizes definidas e expressas no projeto de desenvolvimento econômico impostos aos Estados da América Latina.

Na visão de Torres (2000),

o BM propõe uma redefinição do papel tradicional do Estado em relação à educação, uma redefinição dos parâmetros e prioridades da despesa pública e uma contribuição maior das famílias e das comunidades nos custos da educação (TORRES, 2000, p. 137).

Neste sentido, o BM propõe que as famílias e a comunidade em geral contribuam com recursos a serem destinados à educação, como forma de mudar a função do Estado ao definir e planejar a aplicação dos recursos financeiros.

De acordo com Torres (2000) as propostas elaboradas e implementadas pelo BM são formuladas por economistas, prevalecendo, portanto, o escopo econômico.

as propostas do BM para a educação são feitas basicamente por economistas dentro da lógica e da análise econômica. A relação custo-benefício e a taxa de retorno constituem as categorias centrais a partir das quais se define a tarefa educativa, as prioridades de investimentos (níveis educativos e fatores de produção a considerar), os rendimentos e a própria qualidade. (TORRES, 2000, p.138).

Na compreensão da autora, a definição de estratégias de ação por parte do BM elaboradas por economistas se revestem de aspectos financeiros em detrimento dos aspectos pedagógicos, ou seja, o discurso econômico passa a dominar o panorama educativo. Fica evidenciada, portanto, a primazia dos aspectos quantitativos e mensuráveis, em detrimento

dos aspectos qualitativos que determinam os processos educativos em todas as instâncias, em especial no âmbito escolar.

Boa parte de quem opina hoje sobre o que tem ou não tem de ser feito em educação, tomando importantes decisões neste campo, tanto no âmbito local como mundial carece do conhecimento e da experiência necessários para lidar com os campos sobre os quais se pronuncia e decide: a educação básica, o ensino e a aprendizagem em sala de aula, a aprendizagem infantil, a capacitação docente, o desenvolvimento e a reforma curricular. (...). (TORRES, 2000, p.139).

De acordo com a autora, o BM vem delineando as políticas educacionais no país influenciando aspectos pedagógicos como o processo ensino aprendizagem, a formação dos professores e o currículo. Estas definições e ações são propostas por quem não detém formação e conhecimento nesta área. As reformas educativas são propostas por órgãos formados por técnicos que desconhecem os aspectos pedagógicos e da educação em geral.

Para Silva (1999), as políticas educacionais impostas pelo BM destinadas aos projetos educacionais eram determinadas por critérios instituídos pelo próprio órgão. Deste modo,

o governo federal e os estaduais enfrentam a tarefa de reorganizar a educação básica pública com o propósito de ajustá-la não só às novas demandas sociais, mas, sobretudo, à realidade política-econômica ditada por esses órgãos dirigentes. Através dos ministérios e das secretarias de educação, os governos deliberaram sobre a educação nacional, definindo seu sentido, finalidade, forma e conteúdos e imprimem a direção que possa legitimar o modelo econômico e político vigente. (SILVA, 1999, p.30).

A reorganização da educação básica no Brasil foi subordinada a organismos multilaterais como o Banco Mundial (BM) em detrimento as demandas sociais e a realidade existente no país. Desta forma, a educação brasileira passou a ser planejada e executada pelos órgãos competentes existentes no país influenciados diretamente pelas orientações do BM, por meio de uma intervenção sistemática e com consentimento nacional (SILVA, 1999).

Assim, as políticas educacionais,

a partir dos anos 1990, no Brasil, o governo federal, parte dos governos estaduais e municipais, além das elites empresariais dirigentes subscreveram e se dispuseram a implementar, gradualmente, as medidas econômicas de corte neoliberal. De fato, passaram a desmontar o Estado nacional-desenvolvimentista voltado para a construção da infraestrutura, polos industriais e petroquímicos, indústria de base, rede de transportes e provedor dos direitos sociais, com o argumento de que a intervenção estatal coibia o desenvolvimento do capital. O governo federal e as elites dominantes, sob a influência dos *homens de negócio* e dos credores privados e acionistas de empresas transnacionais, passaram a defender um Estado que se ocupasse dos interesses do capital, com o livre mercado, e que tivesse firmeza na contenção dos investimentos públicos na área social, em especial na educação pública. (SILVA, 2005, p. 259).

É evidenciado pela autora que as medidas econômicas implementadas no Brasil, a partir dos anos 1990, são de natureza neoliberal, prevalecendo cortes no setor público como forma de fortalecimento do capital, atingindo principalmente a educação pública e a saúde, fortalecendo a iniciativa privada nestas áreas.

## **1.2 As Políticas e as Reformas Neoliberais na Educação no Brasil**

Com intuito de compreender as influências das políticas educacionais instituídas no Brasil pelos organismos multilaterais como o Banco Mundial (BM) faz-se necessário entendê-las à luz dos princípios do neoliberalismo, pois

o Estado no Brasil tornou-se o promotor da privatização no campo social e educacional, enfraquecendo as instituições sociais, e algumas vezes se sobrepondo ao Congresso Nacional. Ao mesmo tempo, aperfeiçoa novas formas de clientelismo, especialmente nas relações com as entidades privadas na esfera educacional: fundações, institutos de ensino, empresários de equipamentos e informática, editoras, empreiteiras, empresas de propaganda oficial e empresas do setor de alimentação escolar. Portanto, a natureza do processo privatizador excludente não está fora do Estado, senão dentro de sua própria estrutura e nos acordos pactuados com as forças econômicas, político partidárias que o constituem historicamente. (SILVA, 2005, p.260).

Assim, é neste contexto de privatização social e educacional que a educação a partir dos anos 1990 foi pautada nos princípios neoliberais com ênfase no estímulo da participação da iniciativa privada no campo educacional, por meio da atuação de diversas instituições ou fundações de natureza privada que passaram a atuar na esfera pública, com aval e consentimento do Estado, dentre elas a Fundação Bradesco, o Instituto Ayrton Senna, Fundação Itaú Social, Instituto Unibanco, Fundação Roberto Marinho dentre outras. Desta forma, o planejamento, a implementação e a execução das políticas educacionais passam a colaborar de maneira decisiva com a reestruturação do sistema capitalista.

Neste contexto, o neoliberalismo passou a delinear as políticas educacionais por meio das orientações advindas das agências multilaterais, como o Banco Mundial e outros organismos multilaterais (SILVA, 2005).

De acordo com Barroso (2005),

é no contexto deste debate que, na educação, se promovem, se discutem e se aplicam medidas políticas e administrativas que vão, em geral, no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recurso a dispositivos de mercado), ou de substituir esses poderes públicos por entidades privadas, em muitos dos domínios que constituíam, até aí, um campo privilegiado da intervenção do Estado. Estas medidas tanto podem obedecer (e

serem justificadas), de um ponto de vista mais técnico, em função de critérios de modernização, desburocratização e combate à “ineficiência” do Estado (“*new public management*”), como serem justificadas por imperativos de natureza política, de acordo com projectos neoliberais e neoconservadores, com o fim de “libertar a sociedade civil” do controlo do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas). (BARROSO, 2005, p.726).

No entendimento do autor, a partir do avanço das influências do Neoliberalismo em escala global nos Estados Nacionais, passou a influenciar as políticas educacionais, estimulando a privatização direta ou indireta dos sistemas educativos, aliado à adoção de políticas regulatórias por parte do poder público, chegando, em alguns casos, a substituir o poder público pela iniciativa privada. Desta forma, se acentua o discurso da ineficiência do Estado em gerir o bem público.

Na visão de Silva (2005) a privatização na área educacional se manifesta de dois modos, por meio da realocação e redução dos recursos públicos destinados à educação pública e também com a destinação dos recursos públicos à iniciativa privada, o que ocorre de diferentes formas como concessão de benefícios fiscais e de impostos.

Silva (2005) afirma que,

a privatização da educação pode se expressar em duas dimensões: uma, a redução e realocação de recursos estatais para a educação básica e superior, e a outra, a destinação de recursos públicos para o setor privado, seja pela concessão de benefícios tributários, seja pela isenção de impostos. (SILVA, 2005, p.260).

Assim, as políticas neoliberais vêm sendo desenvolvidas no setor educacional principalmente a partir de 1990, com caráter regulatório, pois “regular”, no sentido amplo do termo, é vocação de toda política pública, entretanto “regulação” foi um termo construído no interior das “políticas públicas neoliberais” (FREITAS, 2005, p. 913). Para o autor o termo regulação se insere no teor dos princípios neoliberais como forma de controle do Estado no setor público.

De acordo com Freitas (2005) a regulação se insere no âmbito da privatização pelo Estado em se desresponsabilizar pelo setor público, transferindo este controle aos setores privados, como forma de controle e regulação, fortalecendo as ações de privatização dos serviços públicos em diversas áreas, incluindo a educacional.

Na perspectiva Neoliberal a educação passa a ser dirigida e controlada na visão de mercado, o que segundo Silva (1999) é amparada pelos pressupostos discutidos durante o Consenso de Washington em 1989.

Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação informal de "Consenso de Washington". (BATISTA,1994, p.5).

O Consenso de Washington foi o resultado da reunião realizada em 1989 nos Estados Unidos, cujo objetivo era avaliar as reformas econômicas impostas aos países da América Latina. Nesta avaliação,

a primeira feita em conjunto por funcionários das diversas entidades norte-americanas ou internacionais envolvidos com a América Latina, registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, exceção feita, até aquele momento, ao Brasil e Peru. Ratificou-se, portanto, a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral. (BATISTA,1994, p.6).

Na compreensão do autor, o Consenso de Washington permitiu que todos os presentes nesta Reunião, economistas e representantes dos organismos multilaterais pudessem constatar a necessidade de continuação das reformas econômicas instituídas de caráter neoliberal a vários países. Pois,

a mensagem neoliberal que o Consenso de Washington registraria vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo da Administração Reagan nos Estados Unidos, com muita competência e fartos recursos, humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano. Acabaria cabalmente absolvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse. (BATISTA,1994, p.6).

De acordo com Batista (1994) o Consenso de Washington reforçou as políticas e princípios neoliberais impostos pelos Estados Unidos e pelas agências internacionais aos países em desenvolvimento e dependentes, “como fórmula de modernização, o modelo de economia de mercado preconizado no Consenso de Washington constitui, na realidade, uma receita de regressão a um padrão econômico pré-industrial.” (...) (BATISTA, 1994, p.18).

Para os adeptos do Neoliberalismo o setor privado é considerado o mais adequado para gerir o bem público. Desta forma,

essa política de transformar os direitos sociais em mercadoria a ser comprada no mercado, tonou-se nítida, no Brasil, tanto pelo caminho econômico, na renegociação da dívida externa, indissociável das recomendações e das condicionantes do Fundo Monetário e do Banco Mundial nos anos 1980, com pelo caminho político, na

adesão crescente do governo federal, dos estaduais e das elites conservadoras nacionais ao ideário neoliberal nos anos 1990 (...). (SILVA, 1999, p.67).

No entendimento de Silva (1999), fica evidenciado a ampliação dos princípios neoliberais nas diversas instâncias do país, como a questão econômica referente a dívida externa, como também no âmbito político com o alargamento destes princípios de cunho neoliberal nas políticas públicas. Assim sendo, “os princípios neoliberais consolidados no Consenso de Washington batem de frente com alguns dos pressupostos do modelo de desenvolvimento brasileiro e da política econômica externa que lhe dava apoio” (BATISTA, 1994, p.27). As políticas neoliberais se acentuam no país e

neste contexto político, as instituições de educação básica pública, enquanto co-executoras do modelo econômico, são submetidas a mudanças que se impõem em todos os níveis. (...) O que se registra é que as políticas educacionais adotadas no país negligenciaram o atraso da escolaridade da maioria da população e passaram a introduzir regulamentos hierarquizadores, classificadores, seletivos e distinções antidemocráticas, provocando o rebaixamento das conquistas sociais e mantendo um complexo de políticas procedentes das instituições Unesco, Cepal e da hegemonia do Banco Mundial. (SILVA, 1999, p.67).

Assim, de acordo com a autora as instituições de educação básica públicas sofrem mudanças no sentido de introduzir o modelo econômico e de mercado na sua gestão e organização. Entretanto, o que a autora aponta é que essas políticas ignoraram o contexto educacional brasileiro ao negligenciar o atraso da escolaridade da população e, assim, implementar normas, prescrições e princípios classificatórios e seletivos à educação pública em detrimento dos princípios democráticos da gestão destas instituições de ensino, prevalecendo as orientações dos organismos multilaterais na educação brasileira.

Assim, a privatização dos serviços públicos acentua o processo histórico de desigualdades da educação no Brasil, pois estas iniciativas cada vez mais legitimam e reforçam a diferença entre a escola pública e a privada e, desta forma, explicita também um tratamento desigual por parte do governo a estas duas esferas educacionais.

a privatização dos serviços públicos tende a aprofundar as condições históricas de discriminação e de negação dos direitos e bens sociais e culturais a que está submetida ampla parcela da população brasileira. Cria-se, assim, um subsistema particular profundamente heterogêneo quanto às condições de oferta e de qualidade na educação. Essas políticas geram um valor mínimo por aluno para as escolas privadas, e outro para as escolas públicas estaduais e municipais. Legitima-se, assim, um tratamento desigual e de qualidade diferenciada em todos os níveis escolares, agravando, ainda mais, as históricas ações de negação do direito à educação, do direito de aprender e de apropriar-se dos bens culturais. Faz-se necessário relembrar que os governos e as elites nacionais dominantes fizeram a nação brasileira prescindindo da escolarização de sua gente. (SILVA, 2005, p.261).

Neste contexto, as iniciativas de privatização do setor educacional público no Brasil a exemplo em Goiás com a Militarização das escolas e o intento de passar a gestão de escolas da rede a Organizações Sociais, se opõem à própria legislação vigente, que prevê a gestão democrática nas redes públicas, tanto na Constituição Federal de 1988, expressa no artigo 206: “(...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, e instituída no artigo 14 da LDB nº 9394 de 1996:

Art.14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I-participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II-participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Para Oliveira (2015) é preciso analisar e compreender a separação entre o público e o privado, pois

os sujeitos da sociedade civil são as partes “privadas”, as instituições estatais são a encarnação do “público”. Por isso, as instituições estatais permanecem como instância superior, mediadoras das relações entre Estado e sociedade civil. (OLIVEIRA, 2015, p. 629).

Na visão da autora, a separação entre o público e o privado é imposta pelas instituições estatais, que mantém a mediação das relações existentes entre o Estado e a sociedade civil. Assim, a década de 1990 é marcada por um processo de reestruturação do Estado, alterando sua relação com a sociedade civil, o que é denominado pela autora de “economia privada na gestão da coisa pública”.

As reformas implantadas nos anos 1990 foi intitulada de Nova Gestão Pública (NGP), pois “a transposição do modelo para a realidade brasileira como administração pública gerencial foi defendida como uma mudança de estratégia na gerência, posta em prática por uma estrutura administrativa reformada” (OLIVEIRA, 2015, p.630). Conforme a autora os princípios da NGP defendiam os pressupostos de uma estrutura administrativa de caráter gerencial e assim teria que sofrer alterações.

O desenvolvimento desse modelo de gestão das políticas sociais caracterizado pela centralização nas mãos da União e a execução transferida para os estados e municípios orientados pela NGP, apesar de guiado pela busca de maior equidade, foi colocando em risco as relações intergovernamentais, ameaçando em certa medida a dimensão de cooperação pretendida na Constituição Federal, como previsto no Parágrafo único do seu artigo 23: Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em

vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem - estar em âmbito nacional. (OLIVEIRA, 2015, p.630).

A NPG como forma de organização administrativa se contrapõe ao princípio Constitucional que prevê a cooperação entre as diferentes esferas governamentais, sobretudo no que concerne às formas de planejamento e condução das políticas educacionais no país, caminhando assim para a terceirização dos serviços públicos (OLIVEIRA, 2015).

As mudanças ocorridas a partir das políticas neoliberais de privatização do setor público, foram denominadas a nível mundial de Nova Gestão Pública, assim “O surgimento da NGP culminou em âmbito global com a explosão da crítica à modernidade e às suas formas de expressão e estruturas, sendo o Estado uma de suas mais importantes instituições” (OLIVEIRA, 2015, p.631). Constata-se um movimento em prol da disseminação do sentido da chamada racionalização da gestão pública por meio da incorporação de modelos empresariais na administração pública, traduzindo-se em severa crítica à burocracia estatal e ao corpo funcional (OLIVEIRA, 2015).

Desta forma,

as reformas ocorridas na década de 1990, apesar de orientadas pelo neoliberalismo, justificaram-se contraditoriamente como resultado de exigências dos movimentos sociais de maior participação na vida política. Movimentos que tradicionalmente estiveram em defesa da ampliação do direito à educação pública e gratuita, democrática e de qualidade apresentavam duras críticas à estrutura rígida, burocrática e centralizada da gestão educacional. (OLIVEIRA, 2015, p.631-632).

É evidenciado por Oliveira (2015) que a década de 1990, mesmo com a prevalência dos princípios neoliberais, foi caracterizada pela luta dos movimentos sociais em prol de uma educação pública, gratuita e de qualidade. Movimentos estes que tinham por intuito criticar a estrutura burocrática vigente, que era orientada por princípios de regulação. Portanto, seria necessário romper com esta visão e assim descentralizar e ampliar a autonomia dos sistemas de ensino.

O conceito de regulação aplicado à educação a actual difusão, no domínio educativo, do termo “regulação” está associada, em geral, ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao “novo” papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de “modernização” da administração pública das práticas tradicionais de controlo burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal. Neste sentido, a “regulação” (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da “regulamentação” (centrada na definição e controlo *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados). Apesar de amplamente divulgada, esta distinção não é rigorosa e não traduz quer o significado original do termo regulação, quer o sentido com que é utilizado na linguagem científica. (BARROSO, 2005, p.727).

Na compreensão de Barroso (2005) o termo regulação refere-se a forma de condução das políticas educacionais por parte do Estado ao intervir na definição das políticas públicas, que, ao introduzirem um controle burocrático, estabelecem normas e prescrições a serem seguidas voltadas para a eficácia dos resultados.

Num primeiro contexto, a ocorrência do termo regulação aparece principalmente associada ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e sua modernização. Isto acontece, sobretudo, num contexto linguístico francófono e em países onde ainda predomina uma administração muito centralizada e burocratizada. A referência à “regulação” aparece como resultado de um certo efeito de moda (ou *aggiornamento* linguístico), com o fim de reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma “nova administração pública” que substitui um controle directo e *a priori* sobre os processos, por um controle remoto, e *a posteriori* baseado nos resultados. (BARROSO, 2005, p.732).

O termo regulação aparece com um discurso de modernização. Para o autor, entretanto, trata-se de um modismo que interfere nas ações do Estado perante o controle na educação e na ênfase em resultados.

Para Freitas (2005),

ao privatizar, o Estado desresponsabiliza-se por uma gama de serviços e transfere o controle para mecanismos de “regulação do mercado”. Porém, esse controle visa a retirar do Estado uma eventual capacidade de intervenção sobre tais serviços, deixando que sejam afetados apenas pelas leis de mercado. A batalha entre o governo e as operadoras de serviços de telefonia com relação ao reajuste de tarifas, por exemplo, evidencia esta estratégia. É neste sentido que reafirmamos que o conceito de “regulação” não pode ser discutido em abstrato, sem levar em conta a natureza da política pública que o abriga, sob pena de analisarmos a forma e não o conteúdo. (FREITAS, 2005, p. 913).

Na afirmação do autor o termo regulação é pertinente às iniciativas de privatização e está em consonância com os princípios neoliberais, em que há uma desresponsabilização de serviços por parte do Estado, fazendo com que estes serviços estejam à mercê da regulação do mercado. Entretanto, segundo Freitas (2005) é necessário discutir o termo regulação de forma concreta, considerando-o no contexto das políticas públicas na qual se encontra inserido.

Com intuito em atender aos interesses de mercado e as políticas neoliberais implementadas no país, como as reformas econômicas orientadas para a abertura de mercado, seria a alternativa viável para a crise econômica do país. Assim, embora voltada para a abertura de mercado e livre iniciativa, a política de privatizações tem sido realizada por e a partir dos interesses dos agentes responsáveis pelos órgãos do governo. Esses mesmos órgãos, em nome do Estado brasileiro nada tem de “mínimo”, patenteando sua elevada capacidade de dominação e legitimação. (GANDINI; RISCAL, 2008, p. 47).

Deste modo, segundo as autoras, as políticas neoliberais no Brasil orientavam as reformas econômicas no sentido da abertura do mercado econômico à livre iniciativa,

culminando em políticas voltadas para as privatizações por iniciativa do próprio governo, o que enfatizava o discurso de Estado mínimo. Nesta concepção, o Estado é considerado incapaz de gerir o bem público e, portanto, os serviços públicos deveriam ser privatizados. Em síntese, as políticas neoliberais acentuadas no país a partir de 1990 direcionaram e orientaram as políticas educacionais,

é nesse sentido que a educação passa a ser entendida e, sob essa significação, se apresenta na Reforma do Estado, como setor público não-estatal. Passando a ser concebida como um serviço e sua gestão pautada pela administração de resultados, foi aberto o espaço na educação para a gradual incorporação de agentes privados. Diversos desses agentes têm sido privilegiados como interlocutores, para a determinação de quais seriam as demandas sociais e também como co-operadoras no estabelecimento dos resultados esperados, estratégias de desempenho e financiamento educacionais. (GANDINI; RISCAL, 2008, p. 60).

A partir da Reforma do Estado e das iniciativas de privatizações impostas pelo neoliberalismo nos anos 1990, a educação passou a ser vista pela ótica da economia de mercado, com ênfase em resultados, o que abriu espaço para outros agentes serem interlocutores e determinantes do trabalho a ser executado e dos resultados a serem alcançados.

Barroso (2005) afirma que é preciso compreender o termo regulação de forma interpretativa, como modo de coordenação dos sistemas educativos. Nesta perspectiva:

- A regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema.
- O processo de regulação compreende, não só, a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re) ajustamento da diversidade de acções dos actores em função dessas mesmas regras.
- Num sistema social complexo (como é o sistema educativo) existe uma pluralidade de fontes (centro/periferia, interno/externo, actor A/actor B etc.), de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos actores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias.
- A regulação do sistema educativo não é um processo único, automático e previsível, mas sim um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre acção dos “regulados”. (BARROSO, 2005, p. 733-734).

Na compreensão do autor, ao buscar o entendimento do termo regulação, é preciso percebê-lo a partir do contexto no qual está inserido, pois este é um processo inerente a qualquer sistema, estabelecendo normas e regras. Entretanto nos sistemas educativos este termo exige uma análise mais complexa devido ao contexto plural e diverso em sua constituição, resultante de processos com diferentes composições e formas de regulação.

No domínio da educação, a influência das ideias neoliberais fez-se sentir quer por meio de múltiplas reformas estruturais, de dimensão e amplitude diferentes, destinadas a reduzir a intervenção do Estado na provisão e administração do serviço educativo, quer por meio de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica ao serviço público estatal e de “encorajamento do mercado”. Este “encorajamento do mercado” traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente económica (“globalização”); na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes para a “modernização” do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização. (BARROSO, 2005, p.741).

Para compreender a influência do neoliberalismo nas políticas educacionais e suas formas de organização, é necessário entender como as reformas educativas foram sendo implantadas considerando o contexto económico e social vigentes no Brasil e em resposta à crise económica, era necessário implementar novas formas de organização das políticas educacionais sob a lógica da economia de mercado, influenciados pelos modelos de gestão empresarial e com o discurso de modernização da educação pública.

As reformas educativas tinham o pressuposto de melhorar a qualidade da educação, contudo

a reforma educativa - acesso, qualidade, eficiência, equidade – refere-se e ao mesmo tempo condiciona uma profunda transformação em todas as esferas da sociedade. Apesar de seu próprio diagnóstico, o pacote de políticas e estratégias sugeridas pelo BM não apontam nesta direção. A “melhoria” da educação como bandeira não pode ser senão uma bandeira para o curto prazo, o primeiro passo de uma estratégia destinada a essa transformação de fundo que reclamam os sistemas educativos e a educação dos países em desenvolvimento. (TORRES, 2000, p. 185).

Assim, o propósito da melhoria da qualidade da educação, na perspectiva do BM, é instruído pela lógica económica e, por isso, não atendem e não contribuem para a construção de um modelo educativo de qualidade com equidade e que seja comprometido com a aprendizagem de todos os estudantes.

Diferente das orientações prescritas pelo Banco Mundial, a autora propõe que haja um enfoque sistêmico da educação com políticas que se desenvolvam a longo prazo e sugere que a escola seja o centro destas ações e que os professores sejam os atores principais desta reforma educativa.

Para Afonso (2000),

as reformas educativas são também entendidas como tentativas de resolução dos dilemas que o Estado moderno enfrenta, devido, nomeadamente, a uma acentuada e crescente crise fiscal que, ao atender a ser mais duradoura ou permanente, contribui para tornar mais evidentes os problemas normais do Estado face às exigências contraditórias decorrentes dos processos de acumulação e de legitimação. (AFONSO, 2000, p. 58).

Neste sentido, as reformas educativas podem ser vistas como tentativas que o Estado utiliza para enfrentar a crise econômica existente, considerando que uma crise pode induzir o planejamento e a formulação de novas possibilidades de solução para os problemas existentes nos sistemas de ensino.

Para Afonso (2000), as reformas educativas que enfatizam os resultados de políticas, *a priori*, acabaram contribuindo para emergir as políticas de avaliação de cunho regulatório, centralizadas nos produtos. Assim,

estes percursos podem caracterizar-se, genericamente, por um crescente controlo nacional sobre os processos avaliativos, uma imposição cada vez maior de uniformidade de estilos, práticas e objectivos, e um aumento da frequência das acções de avaliação, com o conseqüente alargamento do seu campo de intervenção. (AFONSO, 2000, p. 62).

De acordo com Afonso (2000), a partir das reformas educativas implementadas pelo Estado, implantou-se uma forma de controle nacional ao instituir mecanismos de avaliações externas. Este mecanismo induziu os sistemas de ensino dos demais entes federados (estados e uma parte dos municípios), a uma uniformidade de estilos e práticas de avaliação em larga escala que favoreceu o controle das intervenções propostas. Nesse sentido, os processos de avaliação padronizada em escala nacional passaram a ser um elemento central nas reformas educativas. Afonso (2001) define este fenômeno como sendo uma estratégia do “Estado-Regulador”. Para ele não é

apenas a expressão Estado-regulador que vem acentuar o facto de o Estado ter deixado de ser produtor de bens e serviços para se transformar sobretudo em regulador do processo de mercado. Há hoje, no que diz respeito à reforma do Estado e às suas conexões com a realidade multidimensional da globalização e das instâncias de regulação supranacional, uma miríade de designações que acentuam outras dimensões e formas de actuação, e que não podem, por isso mesmo, deixar de passar despercebidas a um investigador atento e crítico. (AFONSO, 2001, p. 25).

Para este autor a expressão Estado-regulador diz respeito às transformações ocorridas a partir do momento em que o Estado passou a direcionar suas políticas educacionais atendendo aos interesses do mercado, havendo diversas e profundas mudanças no seu papel quanto à promoção de políticas sociais e educacionais. É possível constatar que esta estratégia é inerente ao sistema capitalista. Neste sentido, o Estado encontra, nos processos avaliativos, uma forma de controle e regulação dos sistemas de ensino.

### **1.3 As Influências das Políticas Neoliberais nas Avaliações Externas: controle e regulação?**

Conforme Dias Sobrinho (2003) o processo de avaliações externas vem definindo e acentuando os processos de controle e regulação tanto nas próprias escolas quanto na administração pública, indicando padrões de qualidade e se tornando o eixo central das reformas educativas.

Então a solução mundialmente adotada foi de atribuir a agências acreditadas, isto, é, legalmente reconhecidas por Estados ou por organismos multilaterais, a competência de indicar conceitos, parâmetros, critérios e os principais procedimentos metodológicos a respeito da qualidade. Isso corresponde a armar os modelos, bem como a incumbência de realizar os processos de avaliação e acreditação, em conformidade com os lineamentos gerais externa e previamente estabelecidos. (DIAS SOBRINHO, 2003, p.19).

De acordo com Dias Sobrinho (2003) os organismos multilaterais estabeleceram os conceitos e parâmetros a serem seguidos por meio dos procedimentos metodológicos utilizados para se alcançar a “qualidade” na educação. Desta forma, posteriormente poderia instituir os mecanismos de avaliação em consonância com os critérios e parâmetros estabelecidos para verificar se a qualidade foi alcançada.

Na visão dos organismos multilaterais a qualidade da educação é entendida como o resultado obtido a partir do estabelecimento de testes e divulgação dos seus resultados. Neste sentido, para Torres (2000, p.140), “a educação passa a ser analisada com critérios próprios do mercado e a escola é comparada a uma empresa”, necessita ter um bom funcionamento para atingir os resultados esperados. Deste modo,

a estreita visão da educação como conteúdos (o ensino como informação a ser transmitida e a aprendizagem como informação a ser assimilada) é o que subjaz à concepção tradicional, transmissora e “bancária” da educação, e é coerente com a noção de “qualidade da educação” como “rendimento escolar”. (TORRES, 2000, p.142).

A qualidade na educação, nesta visão, se restringe aos resultados alcançados por cada escola. Em contradição a este conceito de qualidade, o Documento Referência da Conferência Nacional de Educação-CONAE-2014 apresenta no eixo IV intitulado de “Qualidade da Educação: Democratização do Acesso, Permanência, Avaliação, Condições de Participação e Aprendizagem”, parâmetros e subsídios que orientam a compreensão do conceito de qualidade da educação e afirma que compreender este conceito é algo complexo por envolver diferentes formas de comparação. Assim sendo,

na condição de um atributo, a qualidade e seus parâmetros integram sempre o sistema de valores da sociedade, sofrem variações de acordo com cada momento histórico, de acordo com as circunstâncias temporais e espaciais. Por ser uma construção humana, o conteúdo conferido à qualidade está diretamente vinculado ao projeto de sociedade, relacionando-se com o modo pelo qual se processam as relações sociais, produto dos confrontos e acordos dos grupos e classes que dão concretude ao tecido social em cada realidade (CONAE, 2014, p.52).

O Documento ao se referir ao termo qualidade, descreve que há a necessidade de compreendê-lo a partir do contexto social e político que permeiam as questões educacionais. Assim, definir padrões de qualidade requer analisar a conjuntura atual e o que se espera da educação.

Segundo o Documento Referência da CONAE (2014),

a “educação de qualidade é aquela que contribui com a formação dos estudantes nos aspectos culturais, antropológicos, econômicos e políticos, para o desempenho de seu papel de cidadão no mundo, tornando-se, assim, uma qualidade referenciada no social. Nesse sentido, o ensino de qualidade está intimamente ligado à transformação da realidade. (CONAE, 2014, p.52-53).

A qualidade da educação proposta neste documento é ampla e refere-se à formação integral do estudante, abrangendo não somente aspectos cognitivos e sim uma formação cidadã, que promova a aquisição de saberes necessários à vida social e a capacidade de transformá-la.

Segundo Freitas (2014),

hoje, volta-se a incentivar fortemente a melhoria das formas didáticas existentes nas nossas escolas – tradicionais em sua maioria – pela via do fortalecimento da gestão e da introdução de tecnologias, acrescidas das teorias de responsabilização e avaliação externas. (FREITAS, 2014, p.1087).

No entendimento de Freitas (2014), existe atualmente a preocupação com as questões didáticas nas escolas, ainda que prevaleça uma tendência tradicional no ensino ministrado. Entretanto, existem incentivos para que se fortaleçam a gestão e o uso das tecnologias no ambiente educacional. Todavia estas orientações são permeadas pela teoria da responsabilização e delineadas atualmente pelo processo e resultados das avaliações externas. Portanto,

o primeiro passo foi dado na primeira onda neoliberal na qual os reformadores empresariais asseguraram o papel da avaliação externa nacional e censitária e a fortaleceram nas últimas duas décadas pela conversão do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), órgão do Ministério da Educação, em uma agência nacional de avaliação. (FREITAS, 2014, p.1089).

De acordo com este autor, o processo instituído por meio da adoção das avaliações externas se materializou em consequência das prescrições neoliberais que defendem e estimulam a avaliação externa de forma censitária, com maior abrangência. Para Freitas (2014), a adoção deste modelo provocou uma verdadeira transformação do Instituto Nacional de Pesquisas Nacionais - (INEP), órgão do Ministério da Educação, em uma agência nacional de avaliação. Na visão do autor o INEP passou a ser um órgão no qual a centralidade de suas ações são as políticas de avaliações externas.

Portanto, as políticas de avaliação implementadas no Brasil,

passou a constituir-se em um mecanismo central de regulação, fornecendo indicadores que são utilizados nos estabelecimentos de metas de gestão e influenciando sobre o financiamento da unidade escolar e em alguns casos até mesmo a remuneração dos docentes, Além, é claro, de determinar em última instância os currículos. (OLIVEIRA, 2015, p.639-940).

Na compreensão da autora, a avaliação se torna predominantemente um instrumento de caráter regulatório, que determina previamente os indicadores e metas a serem alcançados pela gestão escolar. Esta estratégia altera as diferentes instâncias organizativas da escola, incluindo repasses financeiros, remuneração dos professores, influenciando até os conteúdos previstos nas propostas curriculares e na gestão escolar.

O passo seguinte previsível era tentar controlar o outro elemento do par objetivos/avaliação já que por este elemento, os objetivos de ensino, os reformadores padronizam a cultura escolar através das matrizes de referência dos exames nacionais e travam o avanço das práticas da escola em direção a uma matriz formativa mais alargada que lide com a formação integral da juventude, e restringem a escola à matriz clássica, centrada na dimensão do conhecimento. (FREITAS, 2014, p. 1089).

Para padronizar e consolidar o processo das avaliações externas foram estabelecidos objetivos/conteúdos de ensino a serem trabalhados *a priori*, de modo a induzir uma padronização de um currículo nacional, expresso por meio de matrizes de referência para cada exame nacional a ser realizado. Para Freitas (2014) esta matriz de referência culmina à uma padronização da cultura escolar, instituindo e restringindo as escolas a uma matriz clássica, que prioriza somente a dimensão do conhecimento. De acordo com Barroso (2005),

é por isso que, independentemente da alteração das formas de regulação e da variação do peso relativo dos vários níveis e actores, qualquer mudança neste domínio não pode ser vista independentemente de um projecto político nacional que, neste caso, tem de passar pela promoção e defesa dos princípios fundadores da “escola pública” (enquanto garantia da aquisição e distribuição equitativa de um bem comum educativo). (BARROSO, 2005, p.745).

Para o autor, as formas de regulação instituídas com estes princípios regulatórios não devem desconsiderar os diversos níveis e atores envolvidos neste processo, devendo ser vistas a partir de um projeto político nacional capaz de defender os princípios fundamentais da escola pública e proporcionar uma educação com equidade e qualidade. Portanto,

é este o grande desafio que se coloca a todos os que continuam a acreditar na necessidade de provermos colectivamente um serviço público que garanta o pleno direito à educação e o acesso a uma cultura comum, para todas as crianças e jovens, em condições de equidade, de igualdade de oportunidades e de justiça social. (BARROSO, 2005, p.747).

O desafio a ser alcançado é o de compreender o acesso à educação como direito pleno e que promova uma cultura comum a todos, em condições de equidade, de igualdade e de justiça social. Deste modo, para se alcançar estes objetivos é necessário alterar a forma que a educação vem sendo ofertada nos sistemas públicos de ensino.

Afonso (2000) aponta que os princípios democráticos de gestão enunciados e previstos legalmente nos sistemas públicos de ensino vem sendo redesenhados por práticas de regulação no que se refere ao processo de avaliação. Deste modo,

a introdução da avaliação formativa (que é do nosso ponto de vista, um dos instrumentos fundamentais da escola democrática) depara-se com uma nova fase de desenvolvimento da escola meritocrática, iniciada em meados dos anos oitenta, num contexto de reivindicação crescente de formas de avaliação mais selectivas e de retorno aos exames nacionais. (AFONSO, 2000, p.83).

Assim, é evidenciado por Afonso que a avaliação formativa deixa de ser um instrumento da escola democrática, vindo a ser substituída por uma concepção de avaliação de carácter meritocrático e seletivo, realizada por meio dos exames nacionais padronizados.

Neste sentido,

a discussão sobre a qualidade da educação tem posto no centro das políticas educacionais a avaliação de desempenho académico como único critério de verdade e mecanismo de distribuição de bens sociais, comprometendo o direito à educação de importantes segmentos populacionais. Considerando a educação como um mecanismo de promoção de justiça social por meio da distribuição de bens culturais e das possibilidades dadas aos indivíduos de se mobilizarem socialmente, a procura pelo sistema escolar passou a ser uma constante luta pela ampliação dos direitos sociais nos últimos dois séculos. (OLIVEIRA, 2015, p. 640).

Na compreensão da autora, a avaliação do desempenho académico dos estudantes, vem sendo considerada critério único de definição da qualidade da educação.

A instituição das avaliações externas altera o contexto escolar de diversas formas, em especial “a avaliação dos sistemas educativos aparece doravante associada à responsabilização pelos resultados escolares dos alunos, sendo estes obtidos, sobretudo pela

utilização de testes estandardizados” (AFONSO, 2000, p.44). Assim, os sistemas escolares passaram a ser responsabilizados pelos resultados obtidos nas avaliações que o autor denomina de testes estandardizados, por avaliarem a partir de conteúdos padronizados, instituídos por matrizes de referência e por verificar os resultados (produtos) dos sistemas educativos, em detrimento dos processos.

Esta padronização das avaliações externas é apontada por Freitas (2013) como

o da existência de padrão de referência para a sua realização. Estabelecer padrão implica seleção e hierarquização de valores a partir dos quais são operacionalizados os indicadores de qualidade. Estabelecer um padrão para a avaliação é projetar uma situação virtual (possível ou desejável) para a situação real existente, o que consiste na tomada de um posicionamento político. Ao reconhecermos a imprescindibilidade da qualidade da educação assumimos que não podemos nos poupar de tomar o conhecimento político de definir um padrão para a avaliação que, em última instância expressa determinada qualidade. (FREITAS, 2013, p.86).

Ao analisar os aspectos relativos à padronização nas avaliações externas propostas, na visão da autora há um processo de seleção e hierarquização nos indicadores de qualidade, no qual se projetam metas a serem atingidas que não consideram a atual situação existente nos sistemas de ensino do país, marcados pela diversidade e diferenças regionais. Outro fator destacado por Freitas (2013) se refere ao fato de o processo de avaliação requerer um posicionamento político a respeito das reais condições que a educação vem sendo desenvolvida no país. Todavia, a autora considera imprescindível estabelecer e alcançar padrões de qualidade na educação, mas não da maneira como vem sendo instituídos. Entretanto,

os indicadores são importantes mais pela significação compartilhada que possuem perante os atores da escola que pelo valor numérico ou de análise que possam gerar. Os indicadores têm de ser uma construção social que se legitima e se desenvolve no interior da instituição escolar e têm seu lugar natural no curso da avaliação institucional, induzida e acompanhada pelas políticas públicas. (FREITAS, 2005.p. 922).

Na visão de Freitas (2005) os indicadores da avaliação devem ser propostos a partir de uma construção social, definidos no âmbito da instituição escolar, num processo participativo que permita se legitimar como um processo de avaliação da própria instituição. Assim, devem ser significativos para os diversos segmentos da escola e para os estudantes avaliados.

Neste sentido,

a “defesa da escola pública” passa, por um lado, em desmontar o carácter pretensamente “neutro” da introdução de uma lógica de mercado na educação, denunciando a sua “ética” perversa e a sua intencionalidade política e, por outro, fazer da definição e regulação das políticas educativas um processo de construção colectiva do bem comum que à educação cabe oferecer, em condições de igualdade e justiça social, a todos os cidadãos. (BARROSO, 2005, p.747).

De acordo com Barroso (2005) é necessário que seja superada a visão neutra da educação, instituída por influência da lógica do mercado. Faz-se necessário mostrar a real intencionalidade advinda deste processo de padronização dos critérios de qualidade instituídos pelas políticas educacionais das avaliações externas, denominada pelo autor como sendo uma lógica perversa. Barroso (2005) propõe que a definição e regulação das políticas educativas ocorram de maneira coletiva e em condições de equidade a todos os cidadãos.

É neste cenário de contradições que as avaliações externas em larga escala se consolidaram no país mantendo seu carácter de regulação e controle,

ao recorrerem aos sistemas de avaliação em larga escala produzidos por especialistas, exteriores ao contexto escolar, os governos justificam suas escolhas e orientam suas ações fundamentando-se na “indiscutível” racionalidade administrativa que persegue a eficiência como um fim, o que acaba por retirar o foco da discussão sobre o direito a educação. Ao concentrar as ações na eficiência do sistema, esses governos miram o melhor desempenho, baseado no mérito alcançado a partir da suposta igualdade de condições, como critério de justiça. Tanto, mais grave isso se torna se considerarmos as desigualdades internas no sistema educacional brasileiro e os poucos mecanismos capazes de promover alguma equidade. (OLIVEIRA, 2015, p. 640-641).

Na afirmação de Oliveira (2015), destacam-se algumas questões relacionadas às implicações do processo de avaliação externa em larga escala serem desenvolvidos por pessoas alheias ao contexto escolar. Assim, prevalece a racionalidade administrativa voltada meramente para a eficiência alcançada pelos resultados obtidos nestas avaliações, criando assim um sistema de mérito que desconsidera as reais condições de oferta da educação no Brasil, suas desigualdades e seus escassos mecanismos que pudessem contribuir e culminar em ações com maior equidade na educação no país.

Ao instituir as políticas educacionais a exemplo das avaliações externas em larga escala os governos não consideram alguns princípios importantes.

Entre esses princípios quero destacar: a universalidade do acesso, a igualdade de oportunidades e a continuidade dos percursos escolares. Estes princípios obrigam a que escola seja *sábia* para educar (permitindo a emancipação pelo saber), *recta* para integrar as crianças e os jovens na vida social (por meio da partilha de uma cultura

comum) e *justa* (participando na função social de distribuição de competências). (BARROSO, 2005, p.745).

Para Barroso (2005), ao serem planejadas e implementadas, as políticas educacionais não podem deixar de estabelecer princípios básicos de acesso e igualdade de oportunidades no percurso educativo. Para o autor é necessário garantir o acesso e a permanência; a escola deve contribuir para a emancipação do saber por parte dos alunos; promover a formação integral e inserção social das crianças e jovens, e, assim cumprir a sua função social na promoção e no desenvolvimento das competências a serem construídas no percurso educativo.

De acordo com Freitas (2012, p. 389), não se deve “ratificar o currículo básico, mínimo como referência”, pois, a partir da adoção das matrizes de referência das avaliações externas em larga escala houve um estreitamento do currículo escolar, vindo a ser ratificado como o currículo mínimo a ser trabalhado pelos sistemas educativos.

O argumento para justificar a limitação ao básico é que os outros aspectos mais complexos dependem de se saber o básico, primeiro. Um argumento muito conhecido no âmbito do sistema capitalista e que significa postergar para algum futuro não próximo a real formação da juventude, retirando dela elementos de análise crítica da realidade e substituindo-se por um “conhecimento básico”, um corpo de habilidades básicas para a vida, suficiente para atender aos interesses das corporações e limitado a algumas áreas da aprendizagem restritas (usualmente leitura, matemática e ciências). A consequência é o estreitamento curricular focado nas disciplinas testadas e o esquecimento das demais áreas de formação (...). (FREITAS, 2012, p.389-390).

A ênfase dada aos resultados das avaliações em larga escala desencadearem mudanças no desenvolvimento as ações pedagógicas quanto à organização dos conteúdos curriculares, que em muitos casos foram substituídos pelo conteúdo básico expresso nas matrizes de referência das avaliações externas em larga escala. Para Freitas (2014), isso leva os professores a trabalharem com os conteúdos básicos em primeira instância, restringindo a formação integral dos alunos ao impedirem que estes possam apropriar-se de outras habilidades necessárias e básicas para o exercício de sua cidadania. Desta forma,

o direito à formação ampla e contextualizada que todo ser humano deve ter é reduzido ao direito de aprender o “básico” expresso nas matrizes de referência dos exames nacionais, assumido ali como o *domínio que é considerado “adequado” para uma dada série escolar nas disciplinas avaliadas* – não por acaso as que estão mais diretamente ligadas às necessidades dos processos produtivos: leitura, matemática e ciências. Convém enfatizar que são as matrizes de referência dos exames e não o currículo prescrito, a base nacional comum, que definem o que será considerado como “básico”. (FREITAS, 2014, p.1090).

Na visão do autor são enumerados alguns aspectos que se consolidaram diante da atual conjuntura das avaliações externas, como o estreitamento e a ratificação do currículo escolar às habilidades avaliadas nestes testes, o que impede a formação ampla do ser humano, pois é estabelecido o que deve ser ensinado, assimilado e avaliado em cada ano escolar e restringem-se os conteúdos expressos nas disciplinas avaliadas.

São vários os fatores que vem sendo influenciados no contexto escolar com a instituição das avaliações externas em larga escala. As formas de regulação e de controle levaram a uma cultura de responsabilização que pressionam professores, alunos e gestores em atuarem no sentido de obterem bons resultados nestas avaliações e atingirem as metas previstas. Assim,

a redução do Estado está intimamente relacionada aos processos de privatização e responsabilização, o que implica, necessariamente, na adoção de mecanismos de regulação que irão mensurar e ou aferir a “qualidade” dos serviços que passaram a ser oferecidos, preferencialmente, pela iniciativa privada. Transpor a lógica do mundo corporativo, empresarial e que trabalha com vistas à obtenção de lucros e acumulação de capital não é compatível com os princípios da administração pública, cuja finalidade é a proteção social dos cidadãos. (ASSIS, 2016, p. 3 - 4).

Para a autora, estas condições de privatização e de responsabilização tem contribuído para a instituição de mecanismos de regulação, ao estabelecer a aferição da qualidade dos serviços educacionais por meio dos resultados obtidos nestas avaliações.

Portanto, ao priorizar aspectos quantitativos nos processos de avaliação, instituídos por meio de indicadores educacionais de qualidade se instaurou nos sistemas de ensino comportamentos orientados para a prática de controle e regulação por parte do Governo.

Segundo Pestana, “avaliar não é um fim em si mesmo, é uma ação que requer observação da realidade e a comparação valorativa com uma situação ideal e, para ser efetiva, implica em uma ação de intervenção com vistas à modificação da situação e do objeto avaliado” (PESTANA, 2013, p.128).

Diante do exposto, ao se desenvolver políticas educacionais para as avaliações externas deve-se considerá-la a partir da observação da realidade em que ela está inserida, e que esta comparação seja valorativa, efetiva e não meritocrática e classificatória. Avaliar requer, de acordo com Pestana (2013), uma ação de intervenção com intuito de modificar o objeto avaliado e não apenas julgá-lo por um mero indicador educacional, conforme vem ocorrendo e acentuando nas políticas educacionais do Brasil nas últimas décadas.

## 2 A ADMINISTRAÇÃO E A GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL

Este capítulo apresenta as teorias da administração que influenciaram a organização dos processos escolares e estudos que mostram como ocorreu a construção do conceito de administração escolar no Brasil, e a transição deste para o conceito de gestão educacional.

O capítulo também apresenta os fundamentos e as concepções que norteiam as políticas educacionais no Brasil nesta área, apresentando o contexto histórico e os marcos legais que sustentam o processo de gestão democrática dos sistemas públicos de ensino, instituídos após a Constituição Federal de 1988, analisando este percurso também no que se relaciona ao cumprimento da Meta 19 do atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024. A gestão escolar aqui é compreendida e analisada envolvendo a trajetória histórica das políticas públicas educacionais do campo da administração e da gestão instituídas no Brasil.

### 2.1 Compreendendo a Administração Escolar

No que diz respeito às formas de organização dos sistemas de ensino, incluindo as escolas, a história da educação no Brasil é caracterizada por estudos sobre a política e a gestão.

Segundo Sander,

é longa a história da pesquisa e dos estudos sobre política e gestão da educação no Brasil. Na realidade, a preocupação com a busca e interpretação do saber no campo da educação, em particular de sua organização e administração, tem sido e vem sendo uma constante da história política e administrativa do país, que se tem manifestado tanto nas tentativas de importação de perspectivas teóricas e modelos heurísticos do exterior como nos esforços de criação de soluções teóricas e metodológicas nacionais (SANDER, 2007, p.443).

Conforme Sander (2007) faz-se necessário compreender as diversas formas de organização da gestão escolar, evidenciando também a conjuntura das políticas educacionais instituídas. Desta forma,

essa leitura histórica revela que, ao longo da nossa vida republicana, o termo *administração* dominou o pensar e o fazer a educação. Atualmente, no entanto, uma série de termos disputam seu espaço semântico, destacando-se os de *gestão*, *gerência* e *governança*. Há duas décadas, o termo *gestão* era praticamente inexistente na teoria e na prática da educação brasileira. Os primeiros que se aventuraram a utilizá-lo eram encarados com ar de desconfiança, até mesmo de desaprovação. (SANDER, 2005, p.45).

Pelo exposto observa-se que por um longo período no Brasil predominou a ideia de “administração” na organização escolar, sendo substituída, nas últimas décadas, pela ideia de “gestão escolar”. Paro (2002) afirma que a sociedade se compõe de diversas instituições que precisam ser administradas, sendo que a escola é uma delas, tendo o diretor como responsável para conduzir o processo educacional.

Para o autor, é necessário compreender os diversos conceitos de administração como sendo um “produto de longa evolução histórica e traz a marca e contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade” (PARO, 2002, p.18). Neste contexto, as formas de conceber a administração são delineadas pelas relações sociais, políticas e econômicas de cada período, resultando do momento histórico vivenciado, quase sempre considerada pelo viés capitalista numa sociedade de classes.

Segundo Sander (2009), os conhecimentos do campo da administração se consolidam no século XX a partir,

das teorias clássicas da administração enunciadas por Taylor, Fayol Weber e Gulik e Urwick, que lançaram as bases da administração pública e da gestão empresarial capitalista na Europa e nos Estados Unidos da América. Com elas se instala o reinado da eficiência econômica, da produtividade a qualquer custo e da tecnoburocracia como sistema de organização. Nesse reinado as considerações políticas, as necessidades humanas e os valores éticos são relegados em segundo plano. (SANDER, 2009, p. 70-71).

Neste sentido, pode se constatar que a administração pública em seu campo teórico se materializa a partir do modelo de gestão empresarial de cunho capitalista, voltado para a racionalidade da produtividade econômica, de forma burocrática, a qual prevalece a eficiência na maneira de administrar, em detrimento as capacidades humanas e éticas. Esses aspectos são evidenciados na administração pública, nas empresas e até nas escolas.

Conforme Paro (2002), a administração de uma empresa não se deve restringir ao esforço de uma pessoa e sim, no esforço humano coletivo, de forma a considerar as especificidades e habilidades de todos os envolvidos na organização.

Neste entendimento, Paro (2010) descreve dois campos da administração que não devem ser entendidos de forma distintos, mas de forma integrada. O primeiro campo é intitulado “racionalização do trabalho”, que envolve a utilização dos recursos objetivos na realização do trabalho e corresponde à articulação entre os recursos e processos de trabalho da forma mais racional possível.

Quando o senso comum e a teoria burguesa de administração falam de racionalização do trabalho, estão se referindo a sua forma historicamente situada, mesmo quando (consciente ou não) pretendem elevar tal forma à categoria de universalidade. (PARO, 2002, p.21-22).

Paro (2002) afirma que o campo da racionalização do trabalho deve ser entendido de forma geral, devendo ser considerado como a utilização racional dos recursos e materiais e conceptuais e deve envolver “as relações homem/natureza no interior do processo de administração” (2002, p.22).

O segundo campo da administração citado por Paro (2010), corresponde à utilização racional dos recursos subjetivos, o que ele denomina de “coordenação do esforço humano coletivo” (p.767). Há, portanto, uma ênfase na coordenação, entendida como o processo das relações do homem entre si, pois “a administração pode ser vista tanto na teoria quanto na prática, como dois amplos campos que se interpenetram: “a racionalização do trabalho” e a “coordenação” (PARO, 2002, p.24).

Por conseguinte, estes campos da administração possuem dependência, não podendo ser considerados de forma separada, ao considerar os elementos materiais e conceptuais, estes devem estar associados ao esforço humano coletivo, o qual deve ser considerado de forma racional.

Paro (2010) afirma que este processo de coordenação do esforço coletivo tem um caráter político, pois reflete os interesses de uma determinada empresa ou organização. Este caráter, mantém a coordenação mais complexa em suas funções ao desempenhar sua função na administração. A coordenação prevalece, desta maneira, nas formas de administrar, e se configura em desempenhar diversos papéis, tanto na esfera pública ou privada, na figura “de termos designados de chefia, supervisores, gerentes, inspetores, superintendentes, dentre outros” (PARO, 2010, p.768). Passa, assim, a se configurar, no âmbito da administração escolar, como formas de gerir a escola, voltadas para aspectos burocráticos e técnicos.

Segundo Lima (2001), deve-se considerar e definir modelos teóricos para o estudo da escola, como uma organização educativa, podendo ter sua compreensão e interpretação a partir dos modelos de análise definidos. Outro fator apontado pelo autor é que se deve ter um quadro conceitual adequado ao estudo da escola e este deve ser limitado, a fim de facilitar e delimitar a área a ser pesquisada.

O mesmo autor propõe um estudo da escola como organização educativa e estabelece quatro modelos<sup>15</sup>: o racional-burocrático, o político, o de sistema social e o anárquico. A

---

<sup>15</sup> Os modelos citados por Lima (2001) são apresentados por Erick Ellstön, o qual afirma que a noção de um modelo organizacional se refere a um conjunto de suposições, ou uma orientação de pesquisa, concernente à realidade organizacional. Um modelo organizacional tem a característica de um esquema conceitual, o qual pode ser usado para propósitos descritivos e analíticos. (PER-ERIK ELLSTRÖN, 2007).

definição destes modelos, segundo o autor, faz-se necessário devido à diversidade de modelos existentes quanto às formas de organização escolar.

O primeiro modelo proposto por Lima (2001) é o racional ou da organização burocrática, que tem como campo teórico o Taylorismo e a escola clássica da administração, também denominado de racionalidade técnica. Quando desenvolvido nas escolas este modelo

acentua a importância das normas abstractas e das estruturas formais, os processos de planeamento e de tomada de decisões, a consistência dos objectivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o carácter preditivo das acções organizacionais. (LIMA, 2001, p.24-25).

O modelo racional burocrático prioriza os processos de planeamento e de tomada de decisões, advindas externamente, as quais devem ser executadas e implementadas com intuito de alcançar os objetivos propostos, instaurando na escola uma forma de organização de cunho burocrático, sendo imposta leis e normas a serem seguidas e executadas.

O segundo modelo proposto por Lima (2001) é o político, o qual

realça a diversidade de interesses e de ideologias, a existência de objectivos consistentes e partilhados por todos, a importância do poder, da luta, e do conflito, e um tipo específico de racionalidade – a racionalidade política. (LIMA, 2001, p.17).

Neste modelo, é evidenciada a heterogeneidade, as formas de pensar que divergem de acordo com o determinado contexto político e econômico e marcam as ações planejadas e desenvolvidas, sendo considerados determinantes para o estudo da escola como organização educativa, por compreender que a escola faz parte deste sistema político.

Em relação ao terceiro modelo, denominado de sistema social, Lima (2001) afirma que este é uma aplicação da “teoria dos sistemas” que considera os processos organizacionais como fenômenos espontâneos nos quais não são explícitas intencionalidades. Portanto, este modelo, “valoriza especialmente o estudo da organização informal, dos processos de integração, de interdependência e de colaboração”, privilegiando a cultura organizacional da escola, analisa e considera o processo de tomada de decisões como forma de garantir sua administração e organização. Pelo exposto constata-se que este modelo organizacional considera inúmeros fatores que compõem a escola, de caráter mais informal e interno, envolvendo diferentes atores.

O quarto e último modelo descrito por Lima (2001) se intitula de modelo anárquico, ou assim definido pelo autor como anarquia organizada, modelo que desafia o modelo da burocracia racional, por enfatizar o caráter experimental no processo de tomada de decisões. Os quatro modelos de estudos da escola propostos por Lima (2001) enfatizam diferentes

aspectos da realidade organizacional, por considerarem variáveis, como o sistema político e econômico.

Quanto a estes modelos de estudo da escola como uma organização educacional, Lima (2001) considera que o estudo a partir da compreensão do modelo político nas escolas públicas é dificultado pelo Estado, por ser o órgão que determina as políticas educacionais a serem executadas. Assim, mesmo diante destes modelos de estudo, Lima (2001) afirma que existe uma centralização política e administrativa da escola, pelo órgão central como o Ministério da Educação e as Secretarias de Educação, os quais determinam e centralizam o poder de decisão.

Nos relatos dos diretores <sup>16</sup>da questão 8 do questionário desta pesquisa é evidenciado alguns aspectos que interferem na organização escolar, determinados pela Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte:

A forma como a escola se organiza em sua estrutura administrativa e política envolve uma gama de fatores importantes que determinam os rumos dos resultados. Algumas variáveis presentes no cotidiano escolar podem trazer implicações favoráveis ou não a estes resultados. Como exemplo, pode-se citar o preparo dos professores, as condições de trabalho (materiais didáticos e estrutura física), fatores socioeconômicos, dentre outros fatores que representam os condicionantes do desempenho dos alunos e da escola. A gestão se apresenta como uma forma de colaborar no provimento dos recursos necessários para o sucesso das atividades de ensino, razão porque se torna necessário investigar sobre a forma como tais fatores se desenvolvem e se organizam em meio à diversidade de situações que envolvem as realidades das escolas.

A Gestão escolar relaciona-se a uma atuação que foca em promover a organização, mobilização e articulação das condições essenciais para garantir o avanço do processo socioeducacional das instituições de ensino e possibilitar que elas promovam o aprendizado dos estudantes de forma efetiva.

No atual contexto, uma das funções relevantes de um gestor educacional é gerir a unidade escolar no propósito de promover uma aprendizagem de equidade e excelência aos alunos matriculados, e para a consolidação desse objetivo, o gestor, através da efetiva participação de todos os segmentos da comunidade escolar, fomentada por ele, deve adequar a proposta pedagógica da escola aproximando ao máximo seus procedimentos avaliativos aos das avaliações externas. Haja visto que, essas avaliações são elaboradas com o intuito de contribuir para o diagnóstico de correção de rotas da prática pedagógica desenvolvida no âmbito da sala de aula, pois elencam os pontos de atenção que a escola necessita atacar por meio do realinhamento das ações contempladas no PPP e no Plano de Ação da Escola, afim de que o aprendizado de seus estudantes avance. De forma, que os resultados acadêmicos de cada aluno asseguram melhorias no processo de construção de uma aprendizagem significativa ao mesmo.

Estes relatos mostram que a organização escolar é permeada por diversas questões que determinam os resultados a serem alcançados e que a gestão escolar, conforme descrito por Lima (2001) deve ser considerada a partir das variáveis que nela intervém e o contexto a

---

<sup>16</sup> Fonte: Questionário aplicado aos diretores.

qual se encontram inseridas. Na fala destes diretores, a gestão escolar se refere a forma de organizar e gerir a escola em prol da aprendizagem dos alunos. Contudo, afirmam que o processo de avaliação da aprendizagem dos alunos deve estar coerente com o proposto nas avaliações externas, assim para estes diretores as ações pedagógicas da escola devem estar voltadas a atingir resultados satisfatórios nas avaliações externas.

Ao estudar a escola como organização educativa, é importante não apenas compreender os modelos teóricos, mas também entendê-los no contexto de uma sociedade capitalista, dividida em classes, inseridas nas relações de trabalho e produção. Entretanto, situar a escola na sociedade capitalista requer investigar de que forma esse sistema se desenvolveu e estruturou na sua dinâmica. Assim,

a crise do paradigma econômico – estrutural que fundamentou o Estado capitalista das últimas décadas do século XIX, sobretudo no período pós Segunda Guerra Mundial, provocou uma ampla reestruturação político-econômica e cultural em sua dinâmica de desenvolvimento, cujos reflexos são perceptíveis nos diferentes setores produtivos e institucionais tanto na esfera privada quanto - e principalmente, na pública. (SOUZA, 2008, p.91).

Neste sentido, o sistema capitalista se reestrutura numa perspectiva de desenvolvimento, com ênfase em políticas macroeconômicas e de desenvolvimento social em todos os países, principalmente nos países subdesenvolvidos (SOUZA, 2008).

Conforme Paro (2002) é preciso examinar as relações de produção existentes no sistema capitalista, pois estas definem como a sociedade se organiza. Deste modo,

no processo de produção capitalista, o comando está nas mãos dos proprietários dos meios de produção. Esse comando se reflete na superestrutura política, jurídica e ideológica, que se organiza com vistas ao domínio da classe capitalista, detentora do poder econômico, sobre o restante da população. (PARO, 2002, p.45).

A sociedade capitalista se organiza a partir dos interesses das pessoas que comandam ou definem as políticas econômicas e sociais, de quem está no poder determinando como a sociedade se organiza para atender aos interesses e fins do sistema capitalista.

Assim, para Marx (2008, p.240) o capital é um instrumento de trabalho, sendo considerado a partir do modo de produção, pois o “trabalho acumulado” se torna capital. Neste sentido, a

produção dá os objetos que correspondem às necessidades; a distribuição o reparte de acordo com as leis sociais; a troca reparte de novo o que já está distribuído segundo a necessidade individual; e, finalmente no consumo, o produto desaparece do movimento social, convertendo-se diretamente em objeto e servidor da necessidade individual e satisfazendo-a com o desfrute. (MARX, 2008, p. 244).

No entendimento de Marx, ao se analisar a expansão do capital faz-se necessário compreender as relações de produção e de consumo. Para Marx, portanto, o sistema capitalista se configura e acentua seu desenvolvimento a partir da implantação do taylorismo e do fordismo, evidenciando assim novos comportamentos vinculados a esse referencial de produção (SILVA, 2006). Contudo, é necessário compreender a expansão e mudanças do sistema capitalista.

Para Harvey (2000, p.120), “são abundantes os sinais e marcas de modificações radicais em processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado etc.” Este autor acredita que o capitalismo vem sofrendo alterações e modificações a partir do contexto o qual se está inserido, para se permanecer viável e afirma que o Estado e demais instituições, no exercício de suas funções e poder, afeta a forma de organização do sistema capitalista de forma direta ou indireta. Segundo ele

essas pressões podem ser diretas (como a imposição de controle de salários e preços) ou indiretas (como a propaganda subliminar que nos persuade a incorporar novos conceitos sobre as nossas necessidades e desejos básicos da vida), mas o efeito líquido é moldar a trajetória e a forma do desenvolvimento capitalista de modos cuja compreensão vai além da análise das transações de mercado. (HARVEY, 2000, p.118).

Ainda para este autor a trajetória do sistema capitalista vai sendo transformando somente pela questão da produção e do mercado. A forma como a sociedade vai se estruturando e se transformando influencia de diferentes formas o capitalismo. Para ele, a data inicial do Fordismo se dá em 1914 a partir de Henry Ford, que introduziu uma forma corporativa de organização de negócios, uma vez que

Ford também fez pouco mais que racionalizar velhas tecnologias e uma detalhada divisão de trabalho preexistente, embora ao fazer o trabalho chegar ao trabalhador numa posição fixa, ele tenha conseguido dramáticos ganhos de produtividade. Os Princípios da Administração Científica de F.W.Taylor - um influente tratado que descrevia como a produtividade do trabalho podia ser radicalmente aumentada através da decomposição de cada processo de trabalho em movimentos componentes e da organização de tarefas de trabalho fragmentadas segundo padrões rigorosos de tempo e estudo do movimento - tinham sido publicadas, afinal, em 1911. (HARVEY, 2000, p.121).

Segundo Harvey (2000), Ford introduziu a otimização da produção com o intuito de gerar cada vez mais ganhos na produção, por meio do desenvolvimento de formas de realizar o trabalho dividido por funções, com exigência de tempo para serem cumpridas, seguindo os padrões pré-estabelecidos, a partir da teoria de Taylor da Administração Científica. Assim,

o pensamento tayloriano sobrevive ao taylorismo, até porque se inscreve no quadro ideológico mais alargado do capitalismo liberal e das concepções elitistas da democracia, cujos princípios consegue transferir para o nível de produção, do controlo do trabalhador e do trabalho, institucionalizando uma determinada “ordem” a que ele se submeterá. (LIMA, 2001, p.118).

De acordo com Lima (2001) os princípios do taylorismo como o controle da produção e do próprio trabalhador de forma racional e da racionalidade econômica servem ao interesse do sistema capitalista liberal e, assim sendo, são utilizados nos princípios do Fordismo de Henry Ford, descritos por Harvey (2000). Lima também afirma que as perspectivas taylorianas estão inseridas na forma de conceber a organização das escolas e nas teorias organizacionais ao longo do século XX, a partir da busca pela eficácia, bem como do aumento da produtividade introduzida pelo fordismo, quando as escolas passam a ser geridas por uma política de controle e qualidade, sendo incorporada a ideia da empresa no sistema público.

Nesta mesma linha de análise, Paro (2002) acredita que a administração capitalista tem em seu teor a manutenção da ordem social vigente, de viés conservador, sempre a serviço da classe interessada. Deste modo, para ele “a análise da administração escolar e suas relações com a transformação social deve passar, necessariamente, pelo exame das condições de possibilidade da própria educação escolar, enquanto elemento de transformação social”. (p. 81).

Ainda, segundo este autor, cabe analisar o contexto em que a educação escolar é ofertada pois ela é um elemento da transformação social. É preciso, portanto, que a relação educação escolar e transformação social seja considerada no contexto da sociedade capitalista, em prol da superação e transformação das relações sociais existentes, sobretudo considerando a forma como a sociedade se estrutura na divisão de classes.

## **2.2 A Administração e a Gestão Escolar na Educação Brasileira**

Ao investigar as concepções que nortearam as mudanças e as reformas no sistema educacional no Brasil, é necessário compreender em que circunstâncias elas ocorreram. Segundo Sander (2007),

as primeiras décadas da era republicana, especialmente a partir dos anos 1920, são testemunhas de uma nova efervescência política e intelectual no Brasil, como o demonstram, por exemplo, a realização da Semana de Arte Moderna de 1922, em São Paulo, a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924, no Rio de Janeiro, e outros movimentos políticos e culturais em prol de uma reforma cívica e ética da sociedade brasileira que antecederam a Segunda República instalada com a Revolução de 1930. Na educação, essa efervescência intelectual se

materializou no movimento da *Escola Nova* e no *Manifesto dos Pioneiros da Educação* em 1932, no Rio de Janeiro. (SANDER, 2007, p. 425).

No entendimento de Sander (2007), as décadas de 1920 e 1930 são marcadas por inúmeros fatos e acontecimentos de cunho político, social e educacional que refletiam o contexto em que o país vivia naquele momento. Assim, conforme Sander (2007) este foi um período de acontecimentos importantes para a educação brasileira, principalmente pela instituição da Associação Brasileira de Educação-ABE em 1924 e por culminar no Manifesto dos Pioneiros da Educação em 1932.

Com o intuito de compreender e analisar o contexto educacional brasileiro da década de 1930, descrito por Sander (2007), que evidenciava a defesa da construção de uma escola pública e gratuita, expressa no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 na educação brasileira. Considerado como um marco importante na educação brasileira por se tratar-se de um documento escrito por 26 (vinte e seis) educadores, sendo denominado de “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova - A Reconstrução Educacional no Brasil: ao povo e ao governo”, o documento previa a instituição de um plano de reconstrução nacional com o objetivo de estruturar um sistema educacional no país. O movimento da Educação Nova tinha como ideais organizar a administração do sistema educacional (SAVIANI, 2008).

É possível observar, no documento de 1932, diretrizes e princípios que evidenciavam os ideais de organização e de planejamento na educação. O planejamento, neste contexto, é compreendido, no documento, por meio de uma reconstrução educacional, uma tentativa de implantar propostas novas à educação brasileira. De acordo com Saviani (2008) o Manifesto se constituiu, portanto, em um subsídio histórico que motivou o debate em busca da democratização do acesso à educação pública e gratuita. Assim sendo,

[...] à luz dessas verdades e sob a inspiração de novos ideais de educação, foi que se gerou, no Brasil, o movimento de reconstrução educacional, com que, reagindo contra o empirismo dominante, pretendeu um grupo de educadores, nesses últimos doze anos, transferir do terreno administrativo para os planos político sociais a solução dos problemas escolares. (AZEVEDO, 2010, p.35).

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 apresenta, àquela altura, a necessidade de transformar a escola, solucionando seus problemas, envolvendo o campo político e social. Saviani (2008) acredita que a aspiração dos renovadores, desde a década de 1920, era de defender a autonomia dos estados, a diversificação e descentralização do ensino,

com base nos fundamentos, princípios e diretrizes apresentados, o Manifesto passa a cuidar do “planejamento do sistema educacional”, traçando as linhas gerais do

“plano de reconstrução educacional”. Daí deriva a formulação de um sistema orgânico assentado em uma escola primária que, apoiada em escolas maternais e jardins de infância, articula-se com a educação secundária unificada que abre acesso às escolas superiores de especialização profissional ou de altos estudos. (BRASIL, 2014, p. 22).

Assim, o Manifesto apresentava um plano de estruturação da escola pública, e o Estado era o responsável por essa articulação com as demais instituições sociais, reconhecendo a escola comum para ambos os sexos, única, gratuita e obrigatória para todos.

Teixeira (1971) atribui a necessidade de instituir uma educação para o “povo”, pois, para o autor, nas décadas de 1920 e 1930 começavam a amadurecer mais a consciência política, numa sociedade dual, onde “os sistemas escolares antigos sempre foram sistemas de educação de uma elite. Toda a importância e toda a razão de ser do sistema estavam em preparar aquele pequeno grupo de excepcionais, destinados a dirigir e servir a nação” (TEIXEIRA, 1971, p.84).

Para Anísio Teixeira (1971), a sociedade brasileira deste período era tradicionalmente marcada por um espírito de classe e de privilégio, o que sinalizava para a necessidade de “expandir as oportunidades educativas a maior número de pessoas, do modo que fosse possível. A educação seria um bem absoluto, importando, acima de tudo, distribuí-lo mais amplamente” (TEIXEIRA, 1971, p.91).

Os ideais de Anísio Teixeira contribuíram para a estruturação do documento do Manifesto de 1932, sendo um de seus signatários, além de ter sido membro e presidente da Associação Brasileira de Educação-ABE, instituída em 1924. Vários de seus membros participaram e assinaram o Manifesto de 1932, “a ABE surgiu em outubro de 1924 por iniciativa de 13 intelectuais cariocas [...] a ABE se firmou como órgão apolítico, destinado a congregar os interessados na causa da educação [...]” (SAVIANI, 2008, p. 229).

Em 1932, a ABE foi a responsável em realizar a V Conferência Nacional de Educação realizada em Niterói, propondo, como pauta de discussão, um anteprojeto de inserção na Constituição Nacional de 1934 com a intenção de instituir um Plano de Educação Nacional (CURY, 2009).

No que se refere à Educação Nova, Azevedo (2010) evidencia que

alargando sua finalidade para além dos limites das classes, assume, com uma feição mais humana, sua verdadeira função social, preparando-se para formar “a hierarquia democrática” pela “hierarquia das capacidades”, recrutadas em todos os grupos sociais, a que se abrem as mesmas oportunidades de educação. Ela tem, por objeto, organizar e desenvolver os meios de ação durável, com o fim de “dirigir o desenvolvimento natural e integral do ser humano em cada uma das etapas de seu crescimento”, de acordo com uma certa concepção do mundo. (AZEVEDO, 2010, p.40).

Nesse sentido, o Manifesto de 1932 expõe a construção de um sistema educacional com função social envolvendo todas as instâncias sociais de forma democrática influenciando a legislação brasileira,

por influência do ideário exposto no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” de 1932, a Constituição de 1934 estabeleceu como competência privativa da União “traçar as diretrizes da educação nacional”. Igualmente estabeleceu como competência da União a fixação do “Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”. (BRASIL, 2014, p.24).

É possível perceber a importância deste documento para a educação brasileira no que concerne à legislação daquele período, contribuindo com a inserção dos artigos 156 e 157 na Constituição Federal de 1934, definindo dotações orçamentárias para o desenvolvimento dos sistemas educativos. Neste sentido, a Constituição de 1934 assegurava no Artigo 157 que

a União, os Estados e o Distrito Federal reservar uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação. § 1º As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas das doações percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei. (BRASIL, 2014, p.24).

Todavia, com a instituição do Estado Novo em 1937, esses princípios constitucionais não são mais implementados, assim (...) “esses dispositivos não chegaram a vigorar, seja em razão do advento do Estado Novo (como foi o caso do Plano Nacional de Educação), seja em razão de descumprimento por parte das instâncias federativas, como ocorreu com a vinculação Orçamentária” (BRASIL, 2014, p.25).

Enfim, constata-se que o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova - A Reconstrução Educacional no Brasil: ao povo e ao governo”, suscitou o debate e a reflexão sobre as condições de oferta da educação no país na década de 1920 e 1930, a fim de possibilitar “o repensar da educação brasileira segundo os princípios democráticos e republicanos, de modo a romper com a lógica até então vigente marcada pelo clientelismo patrimonialista” (ASSIS; LIMA, 2016, p.10).

Ao analisar o contexto histórico da educação brasileira, Sander (2007) afirma que dois fatores influenciaram a educação brasileira na década de 1960, um de natureza legislativa, com a instituição da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB nº 4024/61 e o outro fator de ordem da sociedade civil, ou seja, a instituição da Associação Nacional de Política e Administração da Educação-ANPAE, constituída a partir

da realização do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, realizado de 5 a 11 de fevereiro de 1961, na Universidade de São Paulo-USP. Para Sander (2007, p.426) “os professores titulares de Administração Escolar decidiram fundar a ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação” com intuito de congregar estudiosos e professores de administração escolar das universidades públicas e privadas do país. (SANDER, 2007).

Estes fatores descritos por Sander (2007) influenciaram a forma como se configurou a administração escolar no Brasil. É relevante destacar o contexto em que foi instituída a LDB nº 4024/61, no qual se fazia necessário instituir uma Lei de Diretrizes e Bases Nacional no Brasil que pudesse atender aos anseios da população, bem como os ideais propostos em 1932 pelos Pioneiros da Escola Nova.

Por conseguinte, a elaboração, tramitação e aprovação da LDB/1961 ocorreram em meio a uma ampla discussão teórica sobre as mudanças necessárias para que a educação brasileira se modernizasse. Nesse contexto foi proposto por Clemente Mariani, o então Ministro da Educação, o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que após longo processo de tramitação resultou, na primeira Lei de Diretrizes e Bases nº 4.024/61, sancionada em dezembro de 1961, entrando em vigor em janeiro de 1962 (SAVIANI, 2008).

Assim, Teixeira (1971, p. 76) afirma que “essa Lei deveria fixar linhas gerais do sistema escolar brasileiro, contínuo e público, com uma escola primária de seis anos, uma escola média de sete ou cinco anos (...). Assim, Teixeira (1971) defendia que as escolas no Brasil seriam um grande universo diversificado e em permanente experimentação, podendo e devendo sempre melhorar. Para Anísio Teixeira (1971), era necessário organizar o sistema de ensino brasileiro com equidade e qualidade, ou seja,

a educação comum para todos já não pode ficar circunscrita à alfabetização ou a transmissão mecânica das três técnicas básicas da vida civilizada - ler, escrever e contar. Já precisa formar (...) nos seus alunos, hábitos de competência executiva, ou seja, eficiência de ação; hábitos de sociabilidade, ou seja, interesse de gosto, ou seja de apreciação da excelência de certas relações humanas (arte); hábitos de pensamento e reflexão (método intelectual) e sensibilidade de consciência (...). (TEIXEIRA,1971, p. 78).

Portanto, era preciso que a primeira LBD aprovada contemplasse diretrizes e princípios que proporcionasse o desenvolvimento da educação no Brasil. Assim,

a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 4.024 de 26 de dezembro de 1961 –, embora não contemplando todos os ideais relativos aos aspectos filosóficos e sociais dos Pioneiros, atendia à proposta dos meios pela instituição dos sistemas de ensino e dos conselhos de educação. A LDB de 1961 representou o projeto nacional de educação, fundado na doutrina federativa e descentralizadora, possível à época. Foi a primeira norma a dar organização

sistêmica à educação nacional na busca da coerência entre os fins e os meios, entre a unidade nacional e a multiplicidade das peculiaridades regionais. (BRASIL, 2014, p.212)

Dessa forma, o período de elaboração do projeto de Lei da LDB/1961 e sua tramitação política deram-se entre os anos de 1947 e 1961, envolvendo a discussão dos liberais escolanovistas que defendiam a escola pública e a oferta e regularização da escola privada vinculada principalmente aos movimentos da igreja católica.

Saviani (2008) afirma que a Constituição de 1946 apresentava pressupostos que vinham dos ideais do Manifesto de 1932, dentre as quais a exigência de concurso público com provas de títulos para o exercício do magistério, a descentralização do ensino, a cooperação da União com os Estados e municípios, a vinculação orçamentária destinada à educação, dentre outros que corroboravam para a União instituir diretrizes e bases na educação do país. Neste sentido, o então Ministro da Educação Clemente Mariani nomeou três comissões para elaborarem o anteprojeto de lei sob a presidência de Lourenço Filho.

Saviani (2008) esclarece que havia uma supremacia dos renovadores na composição das três comissões, porém ressalta que Fernando Azevedo não pôde assumir a presidência da comissão do ensino médio e que Anísio Teixeira, mesmo convidado, não participou das comissões, apenas colaborando com sugestões. Mesmo com a maioria da composição destas comissões envolvida com o movimento de renovação e reconstrução educacional, houve dois integrantes ligados à corrente dos educadores católicos. Desta forma prevaleceram, no anteprojeto de lei, de forma moderada, os princípios como o de descentralização do ensino, que, nas palavras de Saviani (2008),

de modo geral, a orientação resultante dos trabalhos da Comissão, com os ajustes operados por Clemente Mariani, estava em consonância com a coalização conservadora que sustentava o Governo Dutra (...) uma vez que “mantinha a característica de “modernização conservadora”. (SAVIANI, 2008, p. 282).

Todavia, mesmo mantendo princípios conservadores a instituição da primeira LDB nacional de 1961 trouxe significativos avanços,

na avaliação de Anísio Teixeira, embora a LDB tenha deixado muito a desejar em relação as necessidades do Brasil na conjuntura de sua aprovação, ele considerou uma vitória a orientação liberal, de caráter descentralizador, que prevaleceu no texto da Lei. (SAVIANI, 2008, p.307).

Anísio Teixeira afirma que “A unificação do sistema educacional brasileiro encontrou na Lei de Diretrizes e Bases o seu reconhecimento, pois outra coisa não significam os dispositivos que transferem aos estados a competência de organizá-lo em sua totalidade” (...) (TEIXEIRA, 1971, p. 102). Dessa forma, para Teixeira era preciso organizar o sistema de

ensino brasileiro a partir da elaboração dos Planos de Educação, incumbência dada ao Conselho Federal de Educação pela LDB nº 4024/61.

O outro fator descrito por Sander (2007) que apresenta a natureza da sociedade civil, foi a criação da ANPAE, também em 1961. Assim,

a fundação da ANPAE, que a história registra como a mais antiga associação de administradores educacionais da América Latina, foi ponto de partida para uma renovada atuação da sociedade civil no campo específico da política e da gestão da educação no Brasil. (SANDER, 2007, p.426).

Percebe-se que com o surgimento da ANPAE, poderia se acentuar os estudos e pesquisas sobre a gestão da educação no Brasil com maior abrangência sobre a administração escolar no contexto da educação brasileira. Deste modo,

os mestres fundadores da ANPAE foram nossos primeiros professores contemporâneos de pesquisa, ensino e exercício de administração escolar. Lá estiveram Anísio S. Teixeira, José Querino Ribeiro, Antônio Pithon Pinto, Paulo de Almeida Campos, Carlos Corrêa Mascaro e outros precursores que, nas décadas de 1940 e 1950, tomaram consciência da necessidade de sistematizar conhecimentos e práticas de administração do ensino, de defender e valorizar os pesquisadores e docentes de administração educacional nos meios acadêmicos e de conceber estratégias políticas e organizacionais para um novo sistema nacional de ensino, comprometido com a educação popular e a preparação dos trabalhadores para o desenvolvimento industrial que então se consolidava no país. (SANDER, 2007, p. 428).

Assim, Sander (2007) evidencia a importância da Associação Nacional em Pesquisas da Administração Escolar-ANPAE no sentido de proporcionar a compreensão da administração escolar no Brasil a partir dos pressupostos teóricos advindos das décadas anteriores, já pesquisados e analisados por diversos professores e pesquisadores daquele período. Todavia, a ANPAE buscava agregar as discussões sobre a administração escolar no Brasil, partir das estratégias políticas e organizacionais que delinearão o planejamento da educação ao longo deste período.

Foi somente no período de transição da segunda metade dos anos 1970 para a década de 1980 que o estudo da administração no campo de ensino se ampliou efetivamente para a *dimensão educacional*, à luz do aprofundamento do debate e da luta em prol da democracia e da cidadania e do movimento de ciência social aplicada ao estudo e à prática da educação e sua administração. (SANDER, 2007, p.429).

Portanto, a administração escolar passou a ser debatida e discutida numa visão mais educacional, devendo ser analisada e compreendida no contexto das “ciências sociais”. Desta forma, ainda de acordo com Sander (2007), era preciso compreender a administração escolar no contexto das ciências sociais e, no espaço de discussão na ANPAE

os temas de estudo e debate dos Simpósios Brasileiros da ANPAE realizados na década de 1960 revelam que a grande preocupação inicial da comunidade acadêmica foi conquistar um espaço próprio para o estudo e o ensino da administração escolar nos meios acadêmicos e a formação dos administradores escolares. Daí a importância atribuída à administração escolar como campo de pesquisa e intervenção educacional, ao estudo de sua terminologia especializada e ao seu ensino nas universidades e centros de formação dos profissionais da educação. (SANDER, 2007, p.428).

Considera-se relevante as pesquisas e discussões ocorridas nos Simpósios realizados pela ANPAE por proporcionar um espaço o qual a comunidade acadêmica pudesse refletir sobre os temas da administração escolar no Brasil, incluindo as discussões de como essa área de conhecimento era abordada nos cursos de formação de professores, em especial no curso de Pedagogia. Este espaço também favoreceu o debate em prol da compreensão da administração escolar e a transição da administração de caráter gerencial para a dimensão educacional de cunho mais democrático (SANDER, 2007).

Portanto, compreender a

a tendência democrática no pensar as políticas educacionais e no exercer a gestão da educação não surgiu do nada, nem é uma herança da divisão de poder feita pelo Estado ou governo de turno ou, ainda, uma dádiva das mantenedoras de instituições privadas de ensino. Ao contrário, o exame dos recentes desenvolvimentos revela que a gestão democrática é uma conquista, uma construção histórica que se insere nos movimentos sociais de reconstrução de nossas instituições democráticas desde a ruptura institucional de 1964, incluindo os movimentos políticos das *Diretas Já* e da *Constituinte*, que culminou com a adoção da nova Carta Constitucional em 1988. A tendência democrática na educação brasileira é evidente na legislação do ensino, nas práticas de gestão da educação em seus distintos níveis e modalidades de ensino e na produção acadêmica das universidades e instituições de pesquisa, socializada pelo parque editorial e pelas agremiações de educadores (SANDER, 2005.p. 50).

A redemocratização do país ocorrida na década de 1980, após o período da ditadura civil-militar, contribuiu para a implementação de tendências mais democráticas na educação, no que concerne às formas de gestão escolar, evidenciadas a partir da instituição da Constituição Federal de 1988 e, por conseguinte, a LDB nº 9394/96, sendo que estes dispositivos legais já incorporaram os princípios democráticos nas práticas de gestão da educação pública no Brasil.

Para Oliveira (2008, p.127), “a década de 1990 representou um período ímpar no Brasil em termos de reformas no Estado, e conseqüentemente, nos serviços públicos”. Ainda de acordo com esta autora estas mudanças foram significativas por orientarem novos marcos legais como o Plano Decenal de Educação de 1993. Entretanto, foi nos anos 1990 que estas reformas se acentuaram e foram consideradas necessárias para a modernização do Brasil, em

um contexto marcado pelas influências e exigências de cunho neoliberal, largamente disseminadas do contexto mundial.

Nesta perspectiva, as reformas do estado brasileiro tiveram caráter primordial de descentralização, como orientação para o planejamento, “e traz como principal eixo a flexibilização e desregulação da gestão pública, com a justificativa de busca da melhoria no atendimento ao cidadão/contribuinte, reduzindo mediações” (OLIVEIRA, 2015, p.129)

Esta autora também argumenta que a descentralização do planejamento educacional permitiria maior influência dos anseios da população nas políticas tornando os processos educativos mais democráticos. Outro argumento é que no contexto educacional brasileiro as reformas se justificavam pela possibilidade de reduzir a ineficiência produtiva do próprio sistema. Desta forma, era necessário mudar os aspectos gerenciais das políticas públicas de modo que elas pudessem contribuir para uma maior racionalidade administrativa dos sistemas, elevando a sua produtividade.

Na compreensão de Oliveira (2008),

em relação às políticas educacionais, é importante salientar que a Constituição Federal de 1988, ao incorporar a gestão democrática do ensino público, não só trouxe como prerrogativa a descentralização do mesmo, como apontou novas formas de organização e administração da escola e do sistema. (OLIVEIRA, 2008, p.131).

A partir do estabelecimento dos princípios de gestão democrática no ensino público, houve a necessidade de instituir novas formas de gestão escolar, com maior autonomia, participação e descentralização dos recursos e responsabilidades. Neste sentido Oliveira (2008) afirma que os órgãos centrais dos sistemas de ensino delegaram rotinas administrativas às escolas, com maior poder para planejar e executar suas funções, incluindo o orçamento financeiro, o que é definido pela autora como fazendo parte da organização escolar (OLIVEIRA, 2008, p.132).

Dessa forma, compreende-se a gestão escolar como algo primordial que deve ser organizada com atividades que efetivamente colaborem com o estabelecimento de novas formas de planejar com vistas ao fortalecimento da autonomia das escolas e a participação da comunidade escolar nos processos de gestão.

O certo é que o termo *gestão* vem se impondo crescentemente no pensamento administrativo do setor público e da educação brasileira. É consagrado na Constituição de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e em numerosos instrumentos legais dos sistemas de ensino do País. Integra o vocabulário politizado dos movimentos sindicais e outras entidades da sociedade civil organizada. Enfim, representa a produção do conhecimento hoje o novo

discurso político e administrativo no governo da coisa pública e da educação, tanto estatal como privada, confessional ou não. (SANDER, 2005, p.45-46).

É evidenciado pelo autor que o termo gestão escolar já se encontra fundamentado e regulamentado na legislação brasileira e deve ser compreendido como o pensar e o fazer a educação em sua totalidade, ou seja, deve cumprir sua missão política e cultural tendo em vista atingir os objetivos pedagógicos (SANDER, 2005).

Portanto, a gestão escolar deve ser compreendida e analisada num contexto mais amplo, que envolva a trajetória histórica das políticas públicas educacionais do campo da administração e da gestão instituídas no país. Deve-se buscar, portanto, as explicações e soluções para os problemas que existem na organização e administração do ensino, tanto no âmbito político-institucional como no cotidiano da escola (SANDER, 2007).

Desse modo, é preciso considerar a análise e reflexão sobre as concepções de gestão escolar previstas e instituídas legalmente, bem como as concepções teóricas, considerando as diferentes perspectivas sobre as práticas organizacionais e administrativas das escolas a partir da análise do contexto sociopolítico e cultural, com vistas a delinear quais os desafios são impostos à gestão escolar,

a reforma educacional expressa no ordenamento jurídico brasileiro - a Emenda Constitucional nº14/96, a Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (LDB nº 9394/96) e, mais recentemente a Lei nº11.494/07, que estabelece o Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb) - exprime um novo arranjo ao nível de gestão das políticas educacionais em que diferentes competências e responsabilidades são atribuídas aos distintos entes federativos. (OLIVEIRA, 2009, p.21).

A legislação brasileira apresenta o caráter de descentralização tanto na gestão dos sistemas de ensino como nas próprias unidades de ensino públicas do país. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, já foram instituídos os princípios da gestão democrática no âmbito das redes públicas de ensino, como prevê o artigo 206: (...) VI-gestão democrática do ensino público, na forma da lei. Este princípio constitucional posteriormente foi regulamentado pela LDB nº 9394/96, estabelecendo gestão democrática como princípio para toda a rede pública de ensino no Brasil. Para Oliveira (2009), além da LDB, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-Fundeb, também contribuiu para este novo arranjo das políticas educacionais no Brasil.

Para Oliveira (2008) ao prever a gestão democrática na educação pública no artigo 14, a LDB nº 9394/96 trouxe significativas mudanças na escola pública no âmbito da gestão,

ampliando a autonomia dos sistemas de ensino e suas respectivas escolas, como a autonomia para elaborar e executar sua proposta pedagógica prevista no artigo 12 da LDB/1996.

Desta maneira, a autora considera que

a organização do trabalho escolar é um conceito econômico, refere-se a divisão do trabalho na escola. Podemos considerá-la a forma como o trabalho do professor e dos demais trabalhadores é organizada na instituição escolar, visando atingir os objetivos da escola ou do sistema. (OLIVEIRA, 2008, p.133).

Portanto, a organização do trabalho escolar visa cumprir com as determinações dos sistemas. Pois,

o conceito de organização do trabalho deve ser compreendido à luz das teorias econômicas. Ele compreende uma forma específica de organização do trabalho sob o capitalismo. No processo de trabalho capitalista, os insumos, objetos e meios de trabalho não se apresentam de forma aleatória, eles juntamente com a força de trabalho, estão submetidos a uma orientação bastante específica que é a finalidade da produção sob o signo do capital. (OLIVEIRA, 2008, p.133).

Na compreensão de Oliveira (2008) a escola possui uma forma de organização, a qual está sujeita aos interesses do sistema capitalista vigente, ou seja, ao se estabelecer as formas de organização e gestão escolar, estas se estruturam em prol de servir aos interesses do capital. Neste sentido, a organização escolar é assentada pelo poder público que determinam as competências e atribuições a serem cumpridas pelas escolas.

Entretanto, a partir da instituição da LDB/1996 a organização escolar passou por alterações no que concerne a maior autonomia das escolas e à participação da comunidade na gestão escolar, previstas nos artigos 12, 13 e 14, que estabelecem respectivamente a autonomia da elaboração da proposta pedagógica; a participação dos docentes no processo de elaboração e a definição pelos sistemas de ensino das normas de gestão democrática no ensino público (OLIVEIRA, 2008).

Neste sentido, era necessário superar as políticas educacionais autoritárias e centralizadoras para instituir a gestão democrática no ensino público, pois

considerando a segunda metade do século XX, em países que, como Portugal e o Brasil, experimentaram durante longos períodos a vigência de regimes autoritários, talvez seja difícil encontrar um ideal político-educativo mais pleno de significado democrático e com maior potência transformadora do que aquele que, tendo sido assumido como utopia, reivindicação e palavra-de-ordem, foi expresso através da categoria “gestão democrática das escolas”. (LIMA, 2014, p.1068).

Na compreensão de Lima (2014), surge a categoria “gestão democrática das escolas”, como forma de superar a visão centralizada na organização escolar que perdurou por um longo período no Brasil, e em Portugal.

Para este autor, Portugal também passou por uma série de movimentos em prol de instituir mecanismos de gestão democrática e que considera esta categoria como

uma complexa categoria político-educativa, uma construção social que não dispensa a análise dos contextos históricos, dos projetos políticos e da correlação de forças em que ocorre, para além de envolver dimensões teóricas e conceituais que vão desde as teorias da democracia e da participação, até às teorias organizacionais e aos modelos de governação e administração das escolas e respectivos sistemas escolares. (LIMA, 2014, p.1069-1070).

Desta forma, para compreender a categoria da gestão democrática, deve-se situá-la a partir da análise histórica, das concepções teóricas e conceituais que fundamentam esta categoria, bem como a forma que se organiza as políticas educacionais em cada período histórico, ou seja, deve-se considerar, debater e discutir como esta se organiza e é instituída.

Para Lima (2014) existem três dimensões básicas associadas à gestão democrática das escolas portuguesas, sendo estas: a associação teórica entre gestão democrática e eleição; colegialidade; participação na decisão. Assim,

a eleição dos membros dos órgãos diretivos, dos principais detentores de cargos nas escolas e dos representantes dos vários corpos com participação nos processos de decisão representa um quesito considerado elementar, especialmente por contraste com a situação longamente vivida durante o regime autoritário e com os seus critérios de nomeação de órgãos unipessoais (reitores e diretores), tendo por base a confiança política entre governantes e personalidades nomeadas. (LIMA, 2014, p.1071).

A primeira dimensão básica associada à gestão democrática descrita por Lima (2014) é a relação gestão democrática e eleição, pois segundo o autor a eleição dos dirigentes ou gestores escolares seria um quesito primordial e mais coerente para que realmente ocorra a gestão democrática, superando as formas de indicação e nomeação pelo poder público.

A segunda dimensão apontada por Lima (2014) refere-se às formas de colegialidade no que se refere à instituição de órgãos colegiados, equivalente aos conselhos diretivos compostos por diferentes segmentos que incluem a comunidade escolar e representantes do poder público. Assim sendo, a instituição deste colegiado poderá

constituir uma alternativa democrática de grande alcance, sobretudo se a participação nos processos de decisão puder ocorrer nas escolas, assim dotadas de certa autonomia e inseridas num contexto de administração escolar de tipo descentralizado. E, ainda, num contexto organizacional em que a presidência de tais órgãos coletivos assume funções de coordenação, mas não se configura como órgão unipessoal dotado de competências próprias que excedam aquelas que, geralmente, são atribuídas à presidência de órgãos colegiados. (LIMA, 2014, p.1072).

Conforme Lima (2014) a constituição de órgãos colegiados é fundamental para o processo democrático no âmbito das escolas, contribuindo para que os processos decisórios possam emergir da autonomia da própria escola e permitam a descentralização na tomada de

decisões. É importante que estes órgãos possuam seus presidentes e que atuem como coordenadores.

A terceira e última dimensão descrita por Lima (2014) é denominada de participação na decisão, sendo descrita pelo autor como a dimensão central do processo de gestão democrática, pois

a participação verdadeira exige muito mais do que o acesso à informação e o direito a ser informado, a publicidade democrática dos atos, as propostas e sugestões, as auscultações e outros processos eventualmente despojados de poder de decisão, que Maurício Tragtenberg (1989) designou de “participacionismo”. Pelo contrário, só o poder de decidir confere pleno sentido às práticas de governo democrático das escolas, rompendo com encenações participativas, com rituais, processos e métodos formalmente democráticos, mas a que falta substantividade democrática. (LIMA, 2014, p.1072).

Para Lima (2014) as duas primeiras dimensões eleição e colegialidade somente fazem sentido com a participação, que requer não somente o acesso à informação, mas é necessário também que se tenha acesso aos atos e processos desenvolvidos nas escolas, de forma consciente e participativa. Neste sentido, o autor ainda alerta que é preciso se cercar de cuidados contra a “pseudoparticipação.”

O poder de decidir, participando democraticamente e com os outros nos respectivos processos de tomada das decisões representa o âmago da democracia e, conseqüentemente, sem participação na decisão não é possível conceber uma gestão democrática das escolas na perspectiva do seu autogoverno. É mesmo essa dimensão político-participativa decisória que confere sentido e substância às anteriores dimensões de eleição e de colegialidade democráticas. (LIMA, 2014, p.1072-1073).

A gestão democrática se impera por meio de uma dimensão político-participativa, que deve ser constituída tanto com a eleição direta, a instituição de órgãos colegiados e a participação. Além disto, estes processos precisam ocorrer de forma concomitante e simultâneas no âmbito da organização escolar.

O papel do Conselho Escolar é o de assumir a luta pela efetivação do direito à educação no âmbito de suas atribuições. Ou seja, lutar pela garantia do acesso à escola, na educação infantil, ensino fundamental e no ensino médio, e para a melhoria do processo ensino – aprendizagem daqueles que estão na escola. Essas lutas são fundamentais para a efetivação do direito à educação de qualidade. (DOURADO, 2006, p.18).

Ao analisar esta proposição, extraído dos Cadernos do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Dourado (2006) mostra a amplitude de atuação dos Conselhos Escolares como instâncias capazes de promoverem a participação, a gestão democrática e a busca da qualidade na educação.

O Conselho Escolar configura-se, portanto, como órgão de representação da comunidade escolar e, desse modo, visa à construção de uma cultura de participação, constituindo-se em espaço de aprendizado do jogo político democrático e de

formação político-pedagógica. Por essa razão, a consolidação dos Conselhos Escolares implica buscar a articulação efetiva entre os processos pedagógicos, a organização da escola e o financiamento da educação e da escola propriamente dita. (DOURADO, 2006, p.80).

Diante do exposto, o processo de gestão, nas escolas, devem propiciar e fomentar a efetiva participação da comunidade escolar nos Conselhos Escolares como instrumento de gestão democrática, juntamente com o processo de seleção de diretores por meio de eleições ou outras formas democráticas de escolha.

Para Oliveira (2008, p.135) “o processo de escolha do diretor via eleições diretas veio se somar às novas funções administrativas da escola” alterando a forma de conceber a gestão escolar. Entretanto, Lima (2014) e Oliveira (2008) afirmam que, não somente devem ocorrer as eleições diretas para diretor escolar, mas é preciso também que se institua órgãos colegiados, a exemplo dos Conselhos Escolares.

Na compreensão de Ferreira (2001, p.296) é importante que as escolas tenham uma boa administração, pois “de uma boa ou má administração da educação dependerá a vida futura de todos os que pela escola passarem”. Deste modo, para Ferreira (2001) a escola tem uma função social e tem o papel de influenciar o acesso às oportunidades sociais e que esta deve oferecer uma educação de qualidade, cumprindo seu “papel político institucional”.

Nas palavras da autora, por meio “da gestão da educação coloca em prática, concretiza, diretrizes emanadas pelas políticas que, ao fornecerem o norte, estabelecem parâmetros de ação e, de forma dominante, determinam o tipo de mulher e homem que devem ser formados” (FERREIRA, 2001, p. 296).

Diante do exposto, é evidenciado que as políticas de gestão da educação instituídas determinam a forma com que a educação vai ser organizada e gerida, suas diretrizes e propostas que determinam a formação a ser recebida, sendo inserida num contexto mais amplo envolvendo questões sociais e econômicas. Assim,

a Gestão da educação assume, mais do que nunca, o papel fundamental na condução da educação e do ensino. Sua importância torna-se cada vez maior na interdependência destas relações, o que nos incita a ressignificar seus conceitos e sua prática na configuração da realidade global e as teorias contemporâneas que valorizam a potencialidade e capacidade participativa do ser humano, ressignificam o valor dessa prática, conferindo à gestão da educação uma práxis que tenderá a superar nas organizações educacionais, as fraquezas institucionais e humanas que resultam a exclusão, desigualdades e injustiça. (FERREIRA, 2001, p. 297).

A gestão da educação deve enfatizar e suscitar o debate sobre suas relações e formas de organização num contexto global, devendo ser fundamentada teoricamente de modo que possa contribuir para que a gestão da educação ocorra de forma mais participativa, superando

as dificuldades que a própria forma de organização educacional determina, além de contribuir para superar as desigualdades e injustiças existentes nos sistemas educacionais do país.

Pensar e compreender os processos de gestão escolar requer investigar como o papel e as funções atribuídas ao diretor foram delineadas e compreendidas no âmbito da administração escolar e da direção escolar. De acordo com Paro (2010, p.268) “em princípio, a palavra direção pode ser utilizada indistintamente como sinônimo de chefia, comando, gestão, governo, administração, coordenação, supervisão, superintendência etc.” Portanto, em relação ao cargo de diretor,

este se trata de denominar oficialmente, por meio de leis, estatutos ou regimentos, aquele que ocupa o cargo hierarquicamente mais elevado no interior de uma unidade de ensino. Mesmo entre a população usuária, quando alguém se refere ao cargo, é ao de diretor que se reporta, não ao de administrador; e praticamente ninguém vai a uma escola à procura do administrador e sim do diretor escolar. (PARO, 2010, p. 769).

Por conseguinte, na compreensão de Paro (2010), percebe-se que o cargo de diretor é instituído formalmente e legalmente em cada instância, que, por sua vez determinam as suas atribuições e competências ao gerir uma unidade de ensino. Entretanto, mesmo com a visão ainda existente de administrador educacional, o que prevalece é a figura do diretor escolar.

Para Oliveira (2008) a formação do diretor como Administrador Escolar advém da própria formação dada nos cursos de Pedagogia no Brasil, antes das atuais Diretrizes Curriculares para o Curso de Pedagogia, a formação em algumas instituições ainda se dava por meio de uma habilitação deste curso. Em geral esta formação tinha um viés gerencial, de natureza empresarial. A discussão acerca da formação do administrador escolar foi acentuada na década de 1960, com o surgimento da ANPAE, como a instituição que agregava pesquisadores e professores na área de administração escolar, com vistas ao desenvolvimento de pesquisas nesta área. Naquele período já se defendia a ideia de que o diretor de escola pudesse ter outra formação que não fosse a habilitação do curso de Pedagogia, defendida inclusive por Anísio Teixeira (1968).

Para este autor, o administrador escolar poderia ser um professor com experiência de trabalho.

Neste contexto contraditório, acabou predominando por alguns anos um entendimento distinto defendido por Anísio Teixeira e, que nas décadas seguintes, muitos cursos de pedagogia foram criados ofertando a habilitação em Administração Escolar, formando profissionais segundo os pressupostos da chamada “Administração Científica do Trabalho”. (OLIVEIRA, 2008, p. 137).

Neste sentido, a formação específica dos administradores escolares possuía um caráter gerencial e burocrático, habilitando administradores escolares numa visão influenciada pelos princípios da administração empresarial. Como vimos anteriormente, esta formação contrariava Anísio Teixeira (1968), para quem o administrador escolar deveria, em primeira instância, possuir a formação de professor e que este deveria ter experiência escolar anterior a um eventual cargo de administrador.

Na década de 1980, após o fim regime militar e a redemocratização do país, se configurou aspectos democráticos de gestão que propuseram mudanças significativas na gestão escolar no ensino público.

Os anos 1980 foram singulares para os trabalhadores da educação no reconhecimento de sua condição profissional e na redefinição de sua identidade como trabalhadores. As pesquisas da época revelam os movimentos desses trabalhadores em busca de uma escola pública democrática que contemplasse as condições de trabalho como fator indispensável à realização de um ensino de qualidade. (OLIVEIRA, 2008, p.139).

Desta forma, instaurar um processo democrático de gestão contribuiria para melhorar as condições de trabalho dos profissionais da educação e conseqüentemente a busca de uma educação pública com mais qualidade. Portanto, a função do administrador escolar deveria ser substituída por aspectos democráticos e participativos de gestão escolar. Era evidente que a administração escolar como habilitação exigida aos diretores propiciava “a interpretação da Administração Escolar, como a dos estudos que devem proceder até a legislação, é, pois na generalidade dos casos, confundida com a de política da educação, ou com a mera direção de escolas ou de sistemas” (RIBEIRO, 1982, p. 85).

Conforme Ribeiro (1982), a Administração Escolar tinha o intuito de estudar como as escolas deveriam ser organizadas a partir da legislação vigente, prevalecendo a ótica da administração sob a da organização escolar. Neste sentido é primordial compreender como se configurou a administração escolar na prática exercida pelo diretor escolar. Assim,

o estudo da prática administrativa do diretor escolar justifica-se, num primeiro momento, pela necessidade de se estudarem maneiras de o diretor contribuir para uma maior competência administrativa da escola fundamental. Isso é relevante porque a escola brasileira, de modo geral, não logra alcançar minimamente os objetivos a que se propõe. (PARO, 2010, p.770).

Na compreensão de Paro (2010), é necessário investigar como se configurou a atuação do diretor em prol da melhoria da qualidade da educação, por meio das competências que lhe são impostas, com vistas a alcançar melhores resultados educacionais, devendo ser superada sua visão e atuação de cunho gerencial. Entretanto,

de acordo com essa visão gerencial, o diretor é, novamente, colocado no centro da estrutura de poder na escola, algo similar ao que fora defendido em outros tempos pelos precursores da Administração Científica do Trabalho na gestão escolar. Trata-se de propostas que vem corroborar as necessidades de competência técnica gerencial frente as recentes mudanças trazidas pelo processo de descentralização administrativa nas redes públicas de ensino, que, justamente por sobrecarregar o diretor na rotina burocrática, acabam servindo de desestímulo ao investimento do mesmo nas dimensões pedagógicas de sua função. (OLIVEIRA, 2008, p. 141).

A esse respeito, essa visão gerencial da educação descrita por Oliveira (2008) trouxe impactos no que diz respeito às funções e atribuições dadas aos diretores pelos seus respectivos sistemas de ensino, pois a administração de cunho científico privilegia a organização burocrática da escola em detrimento aos demais aspectos e dimensões da escola, em especial a dimensão pedagógica. Esta sobrecarga na rotina administrativa da escola desestimula sua atuação a nível pedagógico, provocando um distanciamento entre as dimensões da escola.

O que resultou deste processo é descrito por Oliveira (2008, p. 142):

As pesquisas vêm demonstrando que está correndo uma sobrecarga administrativa na rotina escolar, sem uma correspondência nas condições materiais da escola, o que tem resultado em um envolvimento quase absoluto do diretor nessas tarefas, provocando uma intensificação brutal do seu trabalho (...).

Assim, atualmente, ao exercer a sua função, o diretor encontra uma série de atribuições que lhe são impostas pelos sistemas de ensino, de viés burocrático e administrativo, levando ao aumento do seu trabalho com rotinas administrativas que restringem a sua atuação no âmbito pedagógico.

Para Ferreira (2001) deve haver um consenso na gestão da escola que envolva a

gestão democrática, a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar, elaboração do projeto pedagógico da escola, autonomia pedagógica e administrativa são, portanto, os elementos fundantes da administração da educação em geral e os elementos fundamentais na construção da gestão da escola. (FERREIRA, 2001, p.306).

Ferreira (2001) mostra que esses elementos corroboram para uma concepção de gestão de caráter democrático e participativo que devem ser articulados em prol da administração escolar, superando assim a visão gerencial e burocrática da educação. Com esses elementos desenvolvidos de maneira articulada, diminuiria a sobrecarga incumbida aos diretores.

Assim, para a autora,

a gestão da educação, enquanto tomada de decisão, organização, direção e participação, não se reduz e circunscreve na responsabilidade de construção e desenvolvimento do projeto político-pedagógico. A gestão da educação acontece e se desenvolve em todos os âmbitos da escola, inclusive e fundamentalmente, na sala de aula, onde se objetiva o projeto político-pedagógico não só como

desenvolvimento do planejado, mas como fonte privilegiada de novos subsídios para novas tomadas de decisões para o estabelecimento de novas políticas. (FERREIRA, 2001, p.308-309).

Na compreensão de Ferreira (2001), a gestão da educação envolve diversos fatores que vão além da construção coletiva do projeto pedagógico da escola, deve se configurar e se desenvolver em todas as instâncias da escola de forma participativa e coletiva.

Portanto, a gestão escolar não deve se restringir aos aspectos burocráticos de caráter gerencial, que contribuem para a intensificação do trabalho do diretor, mas deve se instaurar uma gestão democrática participativa, envolvendo toda a comunidade escolar nas tomadas de decisões. Para a autora, o “momento requer observações atentas e presentes na realidade das escolas e reflexões teóricas que possam espelhar na prática, buscando rumos que sinalizam uma escola verdadeiramente democrática” (OLIVEIRA, 2008, p.144).

### **2.3 O Processo de Gestão Democrática nos Planos Nacionais de Educação (PNE)**

O estabelecimento de políticas de planejamento sistematizadas e descentralizadas por meio da instituição dos Planos Nacional de Educação (PNE) e, posteriormente, com os Planos Estaduais e Municipais de Educação, contribuíram para fazer um diagnóstico de todas as etapas e modalidades da educação básica a fim de estabelecer metas e estratégias condizentes e exequíveis com prazos estabelecidos e definidos, promovendo princípios de descentralização nas formas de planejamento e a gestão democrática no ensino público.

Para compreender o processo de instituição dos PNE no Brasil, faz-se necessário conhecer como estes planos foram instituídos a partir da aprovação da primeira LDB - Lei nº 4024/61. Com esta Lei abriu-se possibilidades de instituir mecanismos que garantissem novas formas de planejar, objetivando melhorar a oferta da educação pública no país, pois era necessária uma política que fortalecesse o ensino público. No entendimento de Teixeira (1971) “com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em dezembro de 1961, ficou o Conselho Federal de Educação investido do encargo de elaboração do Plano Nacional de Educação para aplicação dos fundos de educação” (TEIXEIRA, 1971, p. 102).

A partir da exigência da LDB/1961 quanto à construção do Plano Nacional de Educação, iniciou-se este processo, tendo Anísio Teixeira como membro do Conselho Federal de Educação (CFE), relator do Projeto de Lei e que emitiu o parecer. Este Plano foi considerado por Cury (2011) um modelo de aplicação de recursos federais para a educação, para quem

uma vez redemocratizado o país, a Constituição de 1946 incumbiu a União de elaborar a LDB (art. 5º, XV, d). Mas o Plano só reaparecerá no interior da Lei n. 4.024/61 sob a influência do conceito de “planejamento e desenvolvimento”. No capítulo de Recursos para a Educação, instituía-se o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior. Ao Conselho Federal de Educação – CFE – cabia a obrigação de estabelecer o plano referente a cada fundo. (CURY, 2011, p.803).

Anísio Teixeira (1971, p. 118), afirma que “o plano educacional propriamente dito, consistirá em essência, na oferta crescente de oportunidades educativas à população escolar de cada município, visando à igualização gradual dessas oportunidades”. Assim, cada Estado e município deveriam elaborar e organizar seus planos de educação, ficando a União responsável em dar assistência neste processo de elaboração. O PNE de 1962 instituiu os princípios de descentralização nas formas de conceber o planejamento educacional no Brasil.

Em seu parecer como relator deste Plano, Teixeira (1971) apresenta as metas quantitativas e qualitativas presentes no plano a serem cumpridas até 1970, bem como as formas reguladoras da aplicação dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário, Médio e Superior. Na condição de relator do Plano, Anísio Teixeira emitiu o Parecer relativo às bases em que o PNE deveria ser estabelecido e, também, na função de diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais, neste período, contribuiu com sugestões, considerando que

esse Plano, mais do que pedagógico ou mesmo administrativo é um plano político, pelo qual se faz possível uma ação conjunta, sob a responsabilidade mais imediata dos governos estaduais da União, dos Estados e dos municípios, no esforço comum pela emancipação educacional do país. (TEIXEIRA, 1971, p. 116).

Fica evidenciado, portanto, o caráter de descentralização nas maneiras de conceber o planejamento educacional no Brasil com a fixação das Metas que assegurassem uma unidade de ação, mas que descentralizassem a sua execução, a cargo dos estados e seus respectivos municípios. Embora o Plano Nacional de Educação tenha sido aprovado pelo Conselho Federal de Educação, ele não foi instituído como Lei. Para Cury (2011) com a

situação pós-64, optou-se por um planejamento centralizado na burocracia estatal, o que determinou a secundarização do plano elaborado pelo CFE. Os Planos de Desenvolvimento estabeleceram metas inferiores àquelas estabelecidas pelo órgão normativo. A camada dirigente do País, nesse período, decidiu por um planejamento econômico de corte tecnocrático, de tal modo que a área social se tornou residual nas prioridades governamentais. (CURY, 2011, p.804).

Após o Golpe Militar de 1964, houve uma opção por um planejamento centralizado, com cortes econômicos e, assim, durante o período militar, não houve preocupação em se

estabelecer formas de planejamento descentralizadas e democráticas, somente alcançadas com o fim deste regime e a “redemocratização de 1988” (CURY, 2011).

Com a redemocratização do país na década de 1980 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu, no artigo 214, a elaboração dos planos de educação de forma articulada e em regime de colaboração, também fez referência aos princípios de gestão democrática no âmbito do ensino público, ao assegurar, no artigo 206, que o ensino deverá ser ministrado com base no princípio da “gestão democrática do ensino público” (BRASIL, 1988).

Portanto, com a aprovação da LDB nº 9394/96 foi definido que a União deveria elaborar o PNE, em regime de colaboração com os estados e os municípios. Estes, por sua vez, também deveriam elaborar e aprovar seus próprios planos de educação (BRASIL, 1996). Com esta normativa, o Brasil teve seu primeiro Plano Nacional de Educação aprovado por lei para uma vigência de dez anos, somente em janeiro de 2001.

O PNE de 2001-2010 deveria “ser resultante, portanto, de embate de duas propostas de Plano, envolvendo a sociedade civil e a sociedade política, de modo a constituir em uma política de Estado, o que de fato ocorreu de maneira muito restrita” (DOURADO, 2009, p.372). Este caráter restrito apontado por Dourado diz respeito aos vetos que limitaram o orçamento necessário ao alcance das metas estabelecidas.

Desta forma,

o PNE aprovado na contramão de intensa mobilização da sociedade civil, é revelador de grandes desafios concernentes ao cumprimento das metas das políticas de educação nacional. Paradoxalmente, destaca-se no PNE a ausência de mecanismos concretos de financiamento para a efetivação das medidas, o que, certamente, resultou em limites à concretização do plano naturalizando, no campo, em novos formatos de privatização, sobretudo na educação infantil, na educação de jovens e adultos (EJA) e na educação superior, respaldada pela interpenetração entre as esferas pública e privada. (DOURADO, 2006, p.32).

Na compreensão de Dourado (2006), o PNE de 2001, em seu teor, não atendeu na íntegra os anseios da sociedade mobilizada nas conferências realizadas durante a elaboração do Plano, além disto, o cumprimento das metas estabelecidas ficaria comprometido devido à ausência de financiamento. Outro fator apontado pelo autor diz respeito às iniciativas de cunho privatista que afetariam a educação pública. Para Dourado (2006), o PNE contemplou temáticas de destaque como o financiamento e a gestão educacional, contendo diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas setoriais.

Conforme Gracindo (2009) o Plano Nacional de Educação foi normatizado com a aprovação da Lei nº 10.172, em 9 de janeiro de 2001, tornando-se referência para a

elaboração dos planos decenais dos estados e municípios, e seus respectivos planos plurianuais, o que daria viabilidade à execução das metas estabelecidas nos respectivos planos.

Neste contexto,

mesmo originário de um governo, o PNE pode ser compreendido como tentativa de estabelecer a educação como Política de Estado, na medida em que nasceu com duração prevista para dez anos (2001-2010), extrapolando o mandato do governo. E, além disso, teve como ponto forte o estabelecimento de metas datadas e quantificadas, a partir das quais seria possível verificar o seu cumprimento. (GRACINDO, 2009, p.77).

Ainda de acordo com a autora, o estabelecimento de um plano decenal se tornaria uma Política de Estado, por ter uma vigência maior que o mandato de cada respectivo governo e com o estabelecimento de metas, seria possível acompanhar e avaliar a sua execução ou não no decorrer de sua vigência.

No que se refere à gestão educacional Gracindo (2009, p.83) descreve que para a gestão educacional o PNE estabeleceu uma série de ações e metas “agrupadas em três categorias: planejamento e acompanhamento; regime de colaboração; e gestão democrática”.

Assim,

na categoria Gestão Democrática, o PNE estabelece ações que visam: à criação de conselhos municipais de educação; delimitação de normas de gestão democrática; estabelecimento de diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis ;implantação dos conselhos escolares ;incentivo à implantação de organizações estudantis; e a garantia de permanência dos técnicos formados e com bom desempenho, nos quadros das secretarias. (GRACINDO, 2009, p. 83-84).

Neste sentido, é evidenciado que o PNE de 2001 estabelecia mecanismos que fomentavam a gestão democrática no âmbito do sistema público de ensino, em cumprimento ao disposto na Constituição Federal de 1988, e na LDB nº 9394/96. Portanto, como forma de efetivar e fomentar estes mecanismos, o PNE de 2001 previa a criação dos Conselhos Municipais de Educação, incentivava a implantação dos conselhos escolares como órgãos colegiados e as iniciativas de cunho estudantil, fortalecendo assim o protagonismo estudantil.

Outro aspecto descrito por Dourado (2006) em relação à Lei nº 10.172/2001, é que esta deveria ser objeto de avaliação e monitoramento durante sua vigência,

a lei estabeleceu que a União e a sociedade civil realizasse avaliações periódicas acerca do cumprimento das metas do Plano; definiu também, que a primeira avaliação se realizasse no quarto ano de sua vigência, ou seja, em 2005, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções. (DOURADO, 2007, p.34).

A própria Lei estabeleceu a necessidade que durante a vigência do PNE, este deveria ser objeto de acompanhamento e avaliação, com intuito de monitorar a execução das Metas, este processo avaliativo também deveria contar com a participação e envolvimento da sociedade civil.

Ao considerar o conjunto de metas a serem cumpridas no Plano e ao analisar a Lei nº 10.172/2001 - PNE 2001/2010, encontra-se em destaque o princípio da

democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, Lei nº 10.172/2001, p.6).

Por conseguinte, na introdução da Lei nº 10.172/2001 em suas Diretrizes e Prioridades, já é previsto a democratização do ensino público, bem como a autonomia na elaboração da proposta pedagógica da escola, de forma participativa e democrática e a importância da comunidade participar dos Conselhos Escolares.

O PNE de 2001 reafirma a importância dos mecanismos de gestão democrática na parte que fixa as metas e diretrizes para o Ensino Fundamental, reforçando que

o projeto político-pedagógico da escola, como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar, surgem os conselhos escolares, que deverão orientar-se pelo princípio democrático da participação. A gestão da educação e a cobrança de resultados, tanto das metas como dos objetivos propostos neste plano, envolverão comunidade, alunos, pais, professores e demais trabalhadores da educação. (BRASIL, Lei nº 10.172/2001, p. 18).

Portanto, o PNE 2001/2010 teve por intuito fortalecer a instituição de mecanismos de participação da comunidade escolar no processo de elaboração do projeto político pedagógico, na representatividade da comunidade escolar nos órgãos colegiados, sendo previsto neste plano o prazo de dois anos para a instituição dos conselhos escolares ou órgãos equivalentes. (BRASIL, Lei nº 10.172/2001, p. 20).

O PNE-2001/2010 em seu teor já determinava que houvesse

a efetiva desburocratização e descentralização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano. (BRASIL, Lei nº 10.172/2001, p. 77).

Além disso, estabelecia a descentralização da gestão na dimensão administrativa e financeira, disposto no PNE a vinculação dos repasses financeiros de forma descentralizada, ou seja, diretamente para as escolas, a fim de elaborarem e executarem o que estabeleciam na sua proposta pedagógica, fortalecendo a autonomia escolar.

Deste modo, o PNE 2001/2010 veio de encontro aos pressupostos legais contidos na Constituição Federal de 1988 e na LDB/1996 quanto ao princípio da gestão democrática do ensino público, estabelecendo como diretriz que os sistemas de ensino definissem normas de gestão democrática com a participação da comunidade (PNE, 2001, p.79). Para a efetivação destes princípios era necessário que cada estado e municípios elaborassem seus respectivos planos a partir das metas estabelecidas no PNE 2001/2010.

A aprovação dos planos estaduais e municipais, previstos no PNE como base para sua organicidade, não se realizou como política concreta na maior parte dos estados e municípios e, desse modo, não contribuiu para o avanço da dinâmica da democratização do planejamento e da gestão da educação no país e para sua ratificação como política de Estado. Num contexto político distinto, uma vez que o país caminhava para a consolidação democrática, o PNE, a despeito de sua aprovação, não foi considerado base fundamental para o planejamento educacional. (DOURADO, 2011, p.30).

De acordo com Dourado (2011), a instituição dos planos estaduais e municipais foi incipiente no país, pois não foram todos os estados e municípios que conseguiram elaborar e aprovar seus planos, não se efetivando os planos como política de estado.

Em Goiás, o Plano Estadual de Educação (PEE) foi aprovado em 2008, oito anos após a aprovação do PNE nacional, com vigência até 2017. Este foi substituído em 2015 pelo atual PEE 2015/2025.

Com o fim da vigência do Plano Nacional de Educação 2001/2010, iniciou-se a mobilização nacional para a construção do novo Plano Nacional de Educação:

A mobilização dos educadores, *motu proprio* ou por convocação do governo federal, determinou mecanismos mais integrados e participativos direcionados à elaboração do PNE. No primeiro caso, há que se destacar a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o movimento Todos pela Educação, ambos apoiados pela Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência – SBPC. No segundo caso, a Conferência Nacional da Educação Básica – Coneb –, em 2009, por injunção do PNE que estava por findar, significou um forte movimento federativo. E, com maior força e razão, deve-se assinalar a Conferência Nacional de Educação – Conae –, em 2010, convocada pelo governo federal, que reforçou a participação dos Municípios, Estados e do próprio MEC, por meio de delegados que representavam inúmeras associações e entes federados de todo o país. Quando da realização da Conae, a emenda constitucional n. 59/09 já estava promulgada. (CURY, 2011, p. 807).

Esse movimento se intensificou a partir da Conferência Nacional da Educação Básica realizada em 2009 e com a realização das conferências municipais, estaduais e a Conferência Nacional de Educação de 2010. Nesse contexto

a Conae, ao pautar na temática geral do PNE, e ao ser precedida por conferências municipais e estaduais, pode contribuir para a efetivação de um amplo movimento direcionado a estabelecer diretrizes e estratégias de ação visando à construção do novo PNE, como política de Estado [...]. (DOURADO, 2009, p. 373).

Para Cury (2011), a elaboração do novo PNE deveria ser precedida de uma ampla mobilização nacional que proporcionasse o debate a todos os estados e municípios brasileiros. Assim, as conferências cumpririam esse papel político culminando com a elaboração do novo PNE, que passou a tramitar na Câmara de Deputados em 2010, como Projeto de Lei - PL nº 8.035/2010, o qual conforme Dourado (2011) era composto de 20 metas e 150 estratégias.

Dourado (2011) aponta algumas inovações no Projeto de Lei do Plano, como políticas educacionais de visão ampla que estariam articuladas à universalização do atendimento escolar à qualidade da educação; princípios de gestão democrática; valorização dos profissionais da educação; a aplicação dos recursos públicos em educação vinculados ao Produto Interno Bruto (PIB), o que segundo o autor poderiam garantir a possibilidade de execução das metas previstas a partir do financiamento necessário.

Assim, depois de quatro anos de tramitação e sob pressão de instituições ligadas à educação, foi aprovado, em junho de 2014, o segundo PNE do país, instituído por meio da Lei nº 13.005/2014 e com vigência até 2024. O novo PNE também determina, no seu artigo 8º, que

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 01 (um) ano contado da publicação desta Lei. (LEI nº13.005, 2014, art. 8º).

Portanto, com a instituição do PNE 2014/2024, todos os estados e municípios do país deveriam elaborar seus respectivos planos no prazo de um ano, estabelecendo metas e estratégias precedidas de um diagnóstico considerando a realidade local.

O atual PNE 2014/2024 está organizado com um conjunto de 20 metas e 254 estratégias que abrangem todos os aspectos relacionados a educação brasileira, estabelecendo como diretriz no art. 2º Inciso VI - “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”. O PNE de 2014 reafirma princípios de gestão democrática no ensino público. Com intuito de ampliar as formas de gestão democrática no ensino público, foi estabelecida a

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014, p 59).

Com o estabelecimento desta Meta e com a incumbência de cada estado e respectivos municípios elaborarem seus planos de educação, foi possível disseminar em todo o Brasil os princípios de gestão democrática no ensino público, ou seja, cada sistema de ensino deverá definir seus mecanismos de escolha dos seus gestores.

Na visão de Dourado (2016), a

Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE - com vigência por dez anos - e dá outras providências, em cumprimento ao disposto no art. 214 da CF, estabelece importantes diretrizes. Cabe destacar que vários embates se efetivaram no construto dessas diretrizes, com realce para as questões atinentes à relação entre diversidade e educação e à redução do princípio de gestão democrática somente ao setor público. Por outro lado, é possível afirmar que as diretrizes do plano sinalizam políticas educacionais de visão ampla que articulam a universalização do atendimento escolar à melhoria da qualidade, à formação para o trabalho e, também, a uma concepção abrangente de formação e à valorização dos profissionais da educação. (DOURADO, 2016, p.20-21).

Ainda segundo Dourado, o PNE constitui em uma Lei que abrange pontos importantes e necessários ao estabelecimento de uma educação com qualidade, de modo a proporcionar as condições de acesso, pontuando também a prevalência da gestão democrática no ensino público e estabelecendo diretrizes para a formação e a valorização dos profissionais da educação.

Continuando a sua análise, este autor destaca o embate ocorrido no processo de tramitação da Lei nº 13.005/2014 que aprovou o PNE 2014-2024, foi realizado por meio de “disputas de concepção a cerca a educação; público e privado; qualidade, avaliação e regulação; diversidade e educação (...)”. Neste sentido, afirma também que é necessário manter os embates para que realmente o Plano se materialize. Somente nesta perspectiva as metas e estratégias instituídas poderão ser monitoradas e o PNE efetivado.

Diante da necessidade de monitorar e avaliar implementação do PNE-2014/2024, já no terceiro ano de sua vigência, em relação à Meta 19, Dourado (2017) afirma que

o PNE ratifica o princípio da gestão democrática da educação pública associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta da comunidade escolar; sinaliza a priorização de repasses da União na área de educação aos entes que tenham aprovado a legislação específica regulamento a gestão democrática: incentiva as conferências; estimula espaços de participação tais como: grêmios, associação de pais, conselhos escolares; sinaliza para o favorecimento de processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino e para o desenvolvimento de programas de formação de diretores e gestores escolares(....). (DOURADO, 2017, p.153).

Nesta perspectiva, o conjunto de estratégias desta Meta vem reafirmar princípios de gestão democrática já vigentes e que endossam o compromisso em estabelecer mecanismos de autonomia nas escolas públicas em suas diversas instâncias e com a participação da comunidade. Para Dourado (2017),

é importante ressaltar, nesse processo, a necessidade de se garantir os processos de efetiva participação e decisão a serem definidos os marcos da regulamentação dos sistemas de ensino e nos projetos pedagógicos das instituições educacionais,

instituindo e consolidando os mecanismos democráticos na gestão. (DOURADO, 2017, p.156).

Diante do exposto, para o autor é necessário que cada sistema de ensino assegure princípios de gestão democrática e que estes devem ser incorporados em cada proposta pedagógica, ou seja, a autonomia de delinear estes princípios compete a cada sistema e suas respectivas escolas na constituição de suas propostas pedagógicas.

Desta forma, ao analisar as concepções da Administração e da Gestão Escolar na educação brasileira percebe-se que esta trajetória reflete as diferentes políticas educacionais nos seus respectivos sistemas de ensino, considerando a conjuntura econômica, política e social de cada período analisado como determinantes das formas de organizar e gerir os sistemas educacionais e suas respectivas escolas.

### **3. AS AVALIAÇÕES EXTERNAS EM LARGA ESCALA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E O SURGIMENTO DO IDEB**

Neste capítulo é apresentada a trajetória histórica das avaliações e larga escala no Brasil, analisando como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) vem influenciando e impactando a gestão escolar, principalmente a partir do uso do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica como indicador e definidor de qualidade na educação. Além disso, estabelecem mecanismos de avaliações dos sistemas estaduais e municipais que reproduzem a mesma lógica dos instrumentos do SAEB, reforçando as políticas de controle da educação.

Os Estudos de Freitas (2012, 2014), Afonso (2000) e Gatti (2013) têm mostrado que as avaliações em larga escala da educação básica vêm interferindo e intensificando o trabalho do diretor, levando-o a adoção de uma gestão voltada para resultados, com ênfase na abordagem meritocrática e gerencial.

Conforme Dias Sobrinho (2003) a avaliação vem definindo e acentuando os processos de controle e regulação tanto nas escolas quanto na administração pública, ou seja, deixa de ser um instrumento de diagnóstico e acompanhamento do processo ensino aprendizagem, passando a ser um instrumento de controle, voltado para uma gestão de resultados, com funções predominantemente reguladoras e classificatórias.

Segundo Freitas (2013), a partir de 2005, com a instituição da Prova Brasil e a forma de mensuração de resultados divulgados, intensificaram-se os comportamentos orientados para a comparação, competição, premiação e punição, que geram uma política educacional para eficiência e eficácia na gestão educacional, estabelecendo novas formas de regulação educacional, centrada em evidências produzidas pelos resultados dos exames nacionais padronizados (FREITAS, 2013).

#### **3.1 Relação Avaliação e Alienação: trabalho escolar entregue a um “Estado Avaliador”**

A Avaliação da aprendizagem foi sempre pauta de discussão no âmbito da educação, sendo reconhecida como elemento essencial no fazer pedagógico. Para Dias Sobrinho (2003) a avaliação está incorporada ao cotidiano dos professores, estudantes e escolas, definindo-a como patrimônio das instituições educativas. Todavia, com o avanço das políticas neoliberais, a avaliação foi incorporada nas pautas de governo e dos organismos multilaterais, que em seus discursos preocupam com a gestão pública e a qualidade da educação. Assim, nas palavras de Dias Sobrinho (2003, p.15) “também na educação a avaliação muitas vezes reafirma essa

larga tradição de regulação, seleção e hierarquização, seja, só no interior das salas de aula ou nos domínios mais amplos da administração pública”.

Dias Sobrinho (2003) afirma que as práticas de avaliação da aprendizagem no contexto escolar mantém ainda uma visão tradicional da avaliação, voltada para aspectos de seleção, com caráter classificatório e que essa visão vem sendo incorporada nas políticas educacionais da administração pública. Assim, a avaliação é vista como instrumento para regulação do conhecimento em diferentes instâncias, como forma de controle.

A avaliação antes restrita às instituições escolares passa a ter uma abrangência maior com o surgimento das avaliações de sistemas e de escolas, o que ocorreu no Brasil a partir da década de 1980. Neste sentido, Dias Sobrinho (2003) afirma que:

(...) a avaliação se transformou em uma importante questão de Estado. É notável o aumento de organismos governamentais criados para regular e controlar a educação e outros setores sociais ou da administração pública. (DIAS SOBRINHO, 2003.p. 44).

A educação passa a ser acompanhada pelo Estado, e este define os padrões de proficiência, os quais funcionam como indicadores da qualidade da educação, ou seja, ao estabelecer mecanismos de avaliações dos sistemas, a partir de instrumentos que visam fornecer dados quantitativos das redes ou sistemas de ensino, privilegia-se uma visão gerencial da educação.

Nesse sentido, Freitas (2012) define o tecnicismo

sob a forma de uma “teoria da responsabilização” meritocrática e gerencialista, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “standards”, ou expectativas de aprendizagem medidas em testes padronizados com ênfase no processo de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições) ancorada nas mesmas concepções da psicologia behaviorista (...) (FREITAS, 2012, p.383).

Nas palavras de Freitas (2012) é evidenciado que a educação passa a ser medida por meio de testes pré-estabelecidos e que estes geram uma política de controle e regulação, o que levam a processos decisórios centrados em políticas que regulam o currículo, o qual o autor define como as “expectativas de aprendizagem” a serem adquiridas pelos alunos, designando este processo como neotecnismo.

Para Freitas (2012), o neotecnismo se estrutura a partir de três princípios: responsabilização, meritocracia e privatização. A responsabilização é composta por três elementos, sendo estes: os testes aplicados aos estudantes; a divulgação destes resultados e as recompensas e/ou sanções que culminam no caráter meritocrático destes testes, pois expõe publicamente cada escola e suas redes de ensino, o que ocorre com a exposição das notas nos

pátios das escolas, como ocorreu em Goiás em 2011, com a colocação da nota do IDEB na porta das escolas estaduais. Freitas (2012), afirma que estes princípios, como a meritocracia, acarretam graves consequências para a educação, reafirmando esta avaliação de cunho meritocrático, a qual interfere na vida de “alunos, professores, pais e gestores”. (FREITAS, 2012, p. 385)

A responsabilização e a meritocracia criam espaços propícios ao desenvolvimento da privatização no setor público educacional, ou seja, a escola pública passa a ser gerida segundo os mesmos princípios da iniciativa privada. Freitas (2012).

Assim, o Estado passa a se desresponsabilizar pela educação, permitindo que os interesses das corporações empresariais predominem nas políticas e nos planejamentos das redes públicas, neste contexto que surgiu o Movimento Todos Pela Educação<sup>17</sup>. Desta maneira predomina a visão de que a educação de melhor qualidade é a ofertada pela iniciativa privada, o que coaduna com a visão neoliberal na educação e na gestão.

Estes mecanismos de desresponsabilização do Estado conduz à responsabilização dos sujeitos que atuam nas escolas, sobretudo professores e gestores, mas também estudantes e pais. Para explicar este fenômeno, Afonso (2000) utiliza o termo *Accountability* que sugere uma política de controle por parte do Estado ao que se ensina nas escolas, para o autor este termo tem o significado de responsabilização ou prestação de contas, a partir dos resultados dos exames, provas nacionais, avaliações externas das escolas e avaliação do desempenho docente. Sob esta lógica, as políticas neoliberais e neoconservadoras se acentuam na década de 1980 e segundo Afonso (2000) impulsionaram a análise dos resultados escolares dos alunos por meio de testes estandarizados, passaram a servir como parâmetro para avaliar a qualidade os sistemas de ensino. Assim, conforme Afonso (2000) tanto no

modelo de responsabilização baseado na lógica de mercado, quanto no modelo que se apoia no controle administrativo, são preferidas formas de avaliação predominantemente quantitativas, como as que são utilizadas em teste objectivos ou estandarizados, que facilitam a medição e permitem a comparação de resultados académicos. (AFONSO, 2000, p.46).

Para Afonso (2000), os resultados obtidos pelas escolas em testes padronizados remetem aos gestores a responsabilização pelo resultado alcançado, ou seja, há um controle organizacional externo com vistas a implementar um modelo de gestão da Qualidade Total

---

<sup>17</sup> Movimento Todos Pela Educação, formado por representante de empresários e banqueiros vem influenciando até mesmo nos currículos escolares. Foi fundado em 2006, tendo em seu discurso implementar um movimento da sociedade brasileira que tem como missão engajar o poder público e a sociedade brasileira no compromisso pela efetivação do direito das crianças e jovens a uma Educação Básica de qualidade.(OLIVEIRA, 2008).

voltada para aspectos mais burocráticos, os quais contribuem para a redução da autonomia no âmbito escolar.

Segundo Oliveira (2008, p.140), o termo Qualidade Total “refere-se a um programa de gerenciamento da educação, o qual teve maior expressão na década de 1990, programa este que atribui ao diretor o papel de gerente de um negócio que precisa viabilizar-se: a escola”. Assim, a formação exigida e adequada ao diretor seria a do Administrador Educacional, com ênfase aos conteúdos técnicos administrativos.

Dias Sobrinho (2003, p.21) utiliza o termo *Accountability* como ideia de responsabilização, pois a avaliação se

manifesta, por exemplo, na modalidade da *accountability*, atualmente muito praticada que pode ser entendida como a responsabilidade de demonstrar eficiência e produtividade por exercer funções reguladoras e classificatórias, é hoje em dia amplamente utilizada por governos e agências contratadas por eles.

O autor afirma que a avaliação vem sendo utilizada como parâmetro de mensuração da educação por parte do Estado, o qual a utiliza como instrumento de controle, seleção e regulação, perdendo assim sua finalidade enquanto diagnóstico em prol da aprendizagem, alterando até mesmo o currículo escolar, ou seja, os objetivos da aprendizagem são reduzidos aos descritores ou habilidades que os testes estandarizados avaliam.

Deste modo, a avaliação se torna uma questão de “Estado”, surgindo organismos governamentais criados objetivamente para controlar e regular a educação, assim “sabemos que a avaliação frequentemente tem servido aos propósitos de controle, fiscalização, seleção, hierarquização e exclusão” (DIAS SOBRINHO, 2003, p.49).

O Estado necessita em seu discurso neoliberal, diminuir as despesas com o setor público adotando princípios da iniciativa privada na gestão pública, criando mecanismos de controle e de responsabilização mais sofisticados. Assim, a avaliação se torna um pré-requisito para a implementação destes mecanismos, por meio da criação de indicadores e performances dos sistemas, com intuito de manter padrões de qualidade na educação, havendo assim uma preocupação maior com o produto do que o processo educativo. Para Afonso (2000, p. 51-52) a “avaliação passou a servir como instrumento de desregulação social e foi uma forma de introduzir a lógica de mercado na esfera do Estado e da educação pública”

Os modelos de responsabilização neoliberais adotados tendem a condicionar as modalidades de avaliação, que servirão para verificar os resultados dos sistemas educativos, o que é descrito pelo autor como “Estado Avaliador” (AFONSO, 2000)

A avaliação do desempenho dos estudantes por meio de exames padronizados em larga escala se tornou um instrumento de aferição de resultados a partir de critérios

estabelecidos e regulamentados pelo Estado, vindo a ser utilizada como parâmetro na implantação das políticas públicas, como mecanismo de controle em diversos aspectos, desde a aplicação de recursos públicos até a indução de currículos. Neste sentido, a avaliação passa a introduzir a lógica de mercado na educação pública, reduzindo assim a participação do Estado, confirmando os princípios e ideologias neoliberais. (AFONSO, 2000)

A avaliação quando utilizada como mecanismo de controle introduz uma visão de mercado no sistema educativo, pois os resultados dos testes estandarizados são utilizados como parâmetro de repasse de recursos às escolas e até mesmo a responsabilidade dos resultados serem atribuídas somente aos professores. Para Afonso (2000), essa forma de utilização da avaliação leva à adoção de mecanismos de competição escolar, o que contribui para a exclusão de estudantes com dificuldades de aprendizagem ou problemas de comportamento, tornando as escolas cada vez mais estratificadas em termos de classe, raça e gênero, agravando as desigualdades escolares e a discriminação social (AFONSO, 2000).

Esta política de controle por meio da adoção de mecanismos de avaliação também foi desenvolvida pelos Estados Unidos a partir de 1990. Diane Ravitch, analisa este processo ao relatar o tempo que atuou como Secretária Adjunta da Secretaria Nacional de Educação no governo de George Bush, ao desenvolver políticas educacionais voltadas para a avaliação e a premiação de escolas a partir de testes padronizados.

Diane Ravitch participou da implantação do Programa “Nenhuma Criança Fica para Trás”, transformado em Lei em 2002, pelo presidente Bush. Este programa tinha o objetivo que as crianças dominassem as habilidades básicas de leitura e matemática.

Ravitch (2011) ao atuar frente a este Programa foi percebendo que a responsabilização imposta às escolas e os resultados obtidos, não levavam à melhoria da educação, pois, para a autora, o governo americano, o objetivo deste programa eram melhorar os resultados obtidos na leitura, escrita e matemática em detrimento das outras áreas do currículo.

Para Ravitch (2011) ao analisar este período, afirma que esta política não promoveu a melhoria da aprendizagem das crianças e nem das escolas, pois os estudantes devem estar preparados para a vida plena como cidadãos responsáveis e saber realizar escolhas e não apenas ser treinados para resolverem os testes padronizados e em larga escala. Portanto, segundo a autora o Programa “Nenhuma Criança Fica para Trás”, não levou à melhoria da qualidade da educação, pois os resultados dos testes não podem ser exclusivamente o único parâmetro para a definição das políticas educacionais.

Com vistas a compreender como a avaliação tem sido usada pelo Estado na definição de políticas públicas no Brasil, Minhoto (2013) afirma que se faz necessário visitar os

processos anteriores de avaliação, por meio de uma análise crítica. Para a autora a escola é uma instituição reprodutora das desigualdades sociais e que a partir dos anos 1980 uma vertente de pesquisadores na área da educação passaram a analisar quais seriam os motivos do fracasso escolar que poderiam ser considerados intrínsecos à escola e quais poderiam ser atribuídos a fatores advindos de determinações sociais, externos a escola, ou seja, deve se considerar no processo avaliativo, os demais fatores que podem interferir no fracasso escolar, como as condições econômicas, sociais e culturais e não somente os resultados obtidos nas avaliações externas.

No Brasil, as políticas educacionais utilizam o discurso da qualidade da educação ao tempo em que atribui o sucesso ou insucesso escolar, por meio do estabelecimento de metas quantitativas a serem alcançadas, que a partir de 2007 tem tido o IDEB como principal referência para a educação básica. Para Horta (2013), o IDEB foi apresentado em 2007, com uma média padronizada entre 0 e 10, a partir da fórmula:  $IDEB = N * P$ , sendo N considerada a nota padronizada e P o indicador de rendimento. Assim, com este indicador poderia detectar a performance e monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos.

Assim definido,

o IDEB como um indicador útil e necessário, o governo federal estipula uma meta: que o Brasil alcance o valor 6,0 em 2020 e para acompanhar seu avanço foram estabelecidas metas para as escolas de ensino fundamental e para o ensino médio como um todo, calculadas com base no desempenho da Prova Brasil e SAEB de 2005 e nas taxas de aprovação desse ano. (HORTA, 2013, p.151).

O IDEB projetou-se como um indicador estabelecido por meio de metas por escola de ensino fundamental e médio no país e assim projetando a cada ciclo a meta a ser alcançada, de modo que atinjam a média 6,0 em 2021.

Minhoto (2013) esclarece que

ainda que se aceite o estágio atual dos mecanismos de diagnóstico sobre o problema da “qualidade da educação”, baseados na inflexão feita nestes últimos anos em direção ao sistema educacional e à escola, é preciso afinar o referido diagnóstico, no Brasil, considerando não só a relação com fatores externos a ela, com destaque as desigualdades sociais e regionais, no país e nas cidades. (MINHOTO, 2013, p.141).

A autora reafirma que o Brasil deveria adotar mecanismos de avaliação que considerem múltiplos fatores intervenientes na qualidade da educação ofertada no país, ou seja, esse diagnóstico precisa considerar tanto os fatores internos da escola, bem como as condições sociais, regionais e culturais as quais os estudantes estão inseridos.

Minhoto (2013) também afirma que deve haver clareza na definição do que está sendo avaliado, ou seja, “é preciso criar uma cultura de avaliar a qualidade dos sistemas de

ensino tendo em vista um número maior de variáveis que não apenas aquela gerada pela boa aferição do que os alunos sabem e são capazes de fazer” (MINHOTO, 2013, p.141).

A autora evidencia que devem ser estabelecidas diferentes variáveis no processo de avaliação de sistemas, considerando também as taxas de acesso e permanência da população brasileira à educação básica.

Portanto, a avaliação de sistemas de ensino passa a ser utilizada como um instrumento de mensuração da qualidade da educação brasileira, que posteriormente vem a ser denominada de avaliações em larga escala da educação básica, atualmente intitulado de Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

### **3.2 Histórico das Avaliações Externas em Larga Escala no Brasil ao Surgimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB**

Atualmente, a educação básica no Brasil vem sendo avaliada de forma censitária, com testes padronizados que visam avaliar o desempenho dos estudantes com foco no rendimento do aluno em Língua Portuguesa e Matemática e no desempenho dos sistemas de ensino, por meio da divulgação de informações produzidas pelo sistema de avaliação externa, em larga escala.

Para Gatti (2013) a base e essência desses processos avaliativos são as provas, utilizadas como instrumento de medida da aquisição ou não do conhecimento previamente estabelecido num currículo curricular de referência. Para a autora “as provas são o coração da avaliação de desempenho escolar e sua garantia de validade” (GATTI, 2013, p. 49).

Neste sentido, faz-se necessário compreender como surgiram as avaliações de desempenho dos sistemas de ensino no Brasil. Para Gatti (2013) o ponto de partida está nos anos 1960, pois foi a década em que surgiu a preocupação específica com processos avaliativos escolares. Nesta década há a operacionalização dos objetivos de ensino e as técnicas de ensino, assim o processo avaliativo deveria ser “baseados em critérios mais claramente enunciados e instrumentos que poderiam garantir, até certo ponto, que a avaliação do nível de realização obtido estivesse mais objetivamente garantida” (GATTI, 2013, p. 50).

Para Gatti (2013) deveria haver critérios avaliativos previamente definidos e que pudessem ter clareza e objetividade naquilo que se pretende avaliar. Entretanto, a autora cita a influência dos pressupostos teóricos da Taxinomia de Bloom<sup>18</sup>, teoria a qual classifica os

---

<sup>18</sup> A Taxionomia de Bloom é uma ferramenta criada por Benjamin Bloom e outros estudiosos das áreas da educação e psicologia com a finalidade de classificar objetivos educacionais.

níveis de cognição, o detalhamento de objetivos educacionais, tendo como suporte teórico as pesquisas de Benjamim Bloom e seus colaboradores. Outro fator preponderante apresentado em relação à avaliação são as concepções de avaliação da aprendizagem formativa e somativa descritas pela autora.

Conforme Gatti (2013), em 1966 foi criado o “Centro de Estudos de Testes e Pesquisas Psicológicas – CETPP do Rio de Janeiro”, pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que, dentre outras funções, tinha a incumbência de elaborar e desenvolver testes educacionais. Assim, a equipe técnica deste Centro elaborou um conjunto de provas objetivas para as últimas séries do ensino médio em diferentes áreas do conhecimento, aplicada como pesquisa num determinado grupo de alunos do ensino médio no país. As provas objetivas eram das áreas de Linguagem, Matemática, Ciências Físicas e Naturais e Estudos Sociais e foi utilizado um questionário sobre as características socioeconômicas dos alunos.

Esta proposta de avaliação consistia também de um questionário socioeconômico para os alunos, o que Gatti (2013) afirma ser a primeira experiência relativamente ampla no Brasil de verificação do conhecimento e sua relação com outras variáveis, como nível socioeconômico e sexo. Neste Centro de Estudos também eram desenvolvidos outras ações como cursos de elaboração de provas objetivas e publicações na área de avaliação educacional. Entretanto a mesma autora acredita que não houve avanços na proposição de avaliações de sistemas criadas por este Centro, que teve como expertise os processos seletivos para ingresso em universidades, como as provas de vestibulares.

Em meados da década de 1970, houve o desenvolvimento de um programa intitulado de “Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica Latino-Americana (ECIEL)”, cujo objetivo era realizar um estudo avaliativo no Brasil e demais países da América Latina, sobre os fatores que interferem no nível de escolaridade e do rendimento escolar dos alunos como as características pessoais e o nível socioeconômico. Este Programa tinha o intuito de chegar a um instrumento de medida que pudesse averiguar a situação do aluno quanto ao seu desempenho nas séries iniciais do ensino fundamental. Esse instrumento de medida foi usado de forma amostral em todas as regiões do país, avaliando a Leitura, Escrita e Matemática. Além disso este programa resultou em outras iniciativas propostas pelo Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais /INEP, tais como o estudo avaliativo da rede municipal de São Paulo realizado em 1980, sendo este apontado por Gatti (2013) como o primeiro estudo avaliativo de uma rede de ensino no país.

Percebe-se que nas décadas de 1960 e 1970 já se evidenciavam iniciativas em prol da construção de mecanismos de avaliação de sistemas de ensino, pois mesmo tratando de

Centro de Estudos e programas específicos de avaliação, estes se preocupavam com a criação de instrumentos ou testes que pudessem avaliar o rendimento do aluno, considerando outros fatores que poderiam influenciar nestes resultados.

Foi na década de 1980, em São Paulo, que se realizou o primeiro estudo avaliativo de uma rede de ensino como, iniciativa da própria Secretaria Municipal de Educação, com o intuito de verificar o nível de escolaridade dos alunos do ensino fundamental, ensino médio e da educação infantil, “as provas abrangeram Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Foi construída uma bateria de testes específicos, baseada no currículo escolar, definido pela Secretaria Municipal de Educação para suas escolas” (GATTI, 2013, p. 52). Essas avaliações serviriam para obter dados para que a Secretaria de Educação pudesse utilizá-los no seu planejamento. Todavia os resultados não foram considerados pelos novos dirigentes da gestão posterior, mesmo tendo sido analisados e divulgados.

Assim, na década de 1980, a avaliação de sistemas ou redes de ensino se tornou pauta constante de discussão, estudos e pesquisas com intuito de obter informações sobre a oferta da educação básica no país. Segundo Freitas (2013),

surgiram os primeiros estudos avaliativos com procedimentos de avaliação em larga escala, experimentações de aplicação de provas em diferentes contextos do país e teste de metodologias de levantamento de dados usando grandes Surveys como as Pesquisas de Amostra por Domicílios – do PNAD do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE (...). (FREITAS, 2013, p. 73).

Outra experiência de avaliação de políticas descritas por Gatti (2013) foi o Projeto EDU-RURAL, projeto este implementado na região Nordeste do Brasil, sendo realizado em parceria com a Universidade Federal do Ceará - UFC, no período de 1982 a 1986. A avaliação neste projeto consistia de um gerenciamento geral do projeto amostral, com o desenvolvimento de testes para avaliar as crianças de segunda e quarta séries do ensino fundamental, considerando suas particularidades enquanto salas do campo e multisseriadas. Assim, a autora afirma que o conjunto de provas a serem aplicadas se aproximavam da realidade dos alunos a serem avaliados. Esses testes foram aplicados em 1982, 1984 e 1986, respectivamente. Simultaneamente aos anos avaliados eram coletados dados paralelos, com intuito de verificar a contribuição ou não do referido Projeto.

Portanto, conforme Horta (2007),

no Brasil, os primeiros estudos com o objetivo de se estabelecer um sistema de avaliação ocorreram dentro do Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro - EDURURAL. O programa foi lançado em 1980 e previa um investimento de US\$ 91,4 milhões, sendo que 35% do total eram oriundos de um empréstimo solicitado ao Banco Mundial. Tinha por objetivo expandir o acesso à escola primária, diminuir as taxas de repetência e evasão e melhorar o rendimento escolar dos alunos. Foi implantado em mais de 400 municípios, escolhidos entre

aqueles considerados menos desenvolvidos, no período entre 1981 e 1987. (HORTA, 2007, p.7).

O Programa EDURURAL foi o primeiro a ser avaliado e monitorado por um sistema próprio de avaliação, sendo financiado pelo Banco Mundial, confirmando assim a necessidade de avaliar o impacto das ações propostas por este Banco na educação brasileira<sup>19</sup>.

Posteriormente a estas experiências isoladas de avaliações, em 1987 a Fundação Carlos Chagas (FCC) foi convidada pelo Ministério da Educação para realizar estudos sobre avaliação de rendimento escolar de forma amostral. Foi nesta ocasião que realizou um estudo experimental, avaliando as escolas públicas de dez capitais do país. Essa avaliação consistia de provas de Língua Portuguesa, incluindo Redação, Matemática e Ciências, das seguintes séries: 1<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup>. Uma preocupação das equipes da FCC, destacada por Gatti (2013), foi a elaboração de uma prova que atendesse às diferentes regiões do Brasil, devido à ausência de um currículo nacional.

Outra ação avaliativa descrita por Gatti (2013) realizada pelo Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Ensino de Segundo Grau, foi denominada de avaliação do rendimento escolar dos alunos do 3<sup>o</sup> ano do ensino médio, incluindo suas modalidades, como os cursos de formação técnica.

As ações desenvolvidas pela FCC em parceria com o Ministério da Educação, levou a Secretaria Estadual de Educação do Paraná com o apoio da FCC em 1988, a avaliar os alunos das 2<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> séries do ensino fundamental das escolas públicas deste estado. Esta avaliação abarcou as disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências e Estudos Sociais, sendo produzidas a partir dos guias curriculares do estado, por professores locais, desenvolvendo assim no Paraná uma experiência de avaliação do próprio estado.

Do ponto de vista da ampliação das experiências de avaliações, no ano de 1988, foi criado o Sistema de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau (SAEP). Conforme Freitas (2013), este sistema de avaliação pretendia compilar os estudos sobre avaliação já realizados no país até este período e propor novas iniciativas de avaliação de sistemas, o que posteriormente culminou com a instituição do Sistema de Avaliação da Educação Básica, considerado necessário em virtude da qualidade da educação ofertada no Brasil e conseqüentemente seus resultados não satisfatórios.

---

<sup>19</sup> O Banco Mundial (BM) transformou-se na principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a fim de sustentar tal função técnica em fonte e referencial importante de pesquisa educativa no âmbito mundial. (SILVA, 1999).

Para Freitas (2013) a proposta do SAEP apresentava alguns objetivos voltados a princípios da democratização, descentralização e autonomia da política voltada para o ensino fundamental. A partir dos resultados dos rendimentos dos alunos por meio desta avaliação, suscitariam pesquisas e estudos que poderiam subsidiar as políticas de gestão para o ensino fundamental no país.

Todavia, a repercussão dos baixos resultados destas avaliações realizadas no período de 1988-91, desencadearam discussões do MEC, bem como das Secretarias de Educação, levando estas instituições a se interessarem pelos processos avaliativos (Gatti, 2013). Assim, os dados obtidos nestas avaliações, eram compostos de diversas informações, as quais poderiam ser analisadas e estudadas, servindo de subsídio para a elaboração de políticas públicas voltadas a rede de ensino do país. Segundo a mesma autora, “estes primeiros estudos mais abrangentes de alunos e escolas serviram de estímulo para a implantação, pelo MEC, do Sistema da Avaliação da Educação Básica-SAEB” (GATTI, 2013, p. 54).

Pode-se constatar que o SAEB surgiu a partir das iniciativas de criação de mecanismos que pudessem avaliar o rendimento escolar dos alunos ao longo do seu processo de escolarização e que estas avaliações deveriam ser constituídas não somente por testes, mas também por outros instrumentos avaliativos, que poderiam considerar outras variáveis que pudessem vir a interferir no resultado obtido.

Com a instituição do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), as avaliações foram aplicadas a partir da década de 1990, de forma amostral. Entretanto, alguns estados criaram sistemas próprios de avaliação, dentre eles o estado do Paraná, a partir de 1989; Minas Gerais em 1992; São Paulo a partir de 1992 e a instituição do SARESP (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo) em 1995 e o estado do Ceará a partir de 1996.

A década de 1990 foi marcada pela política de expansão da avaliação em larga escala na educação básica, tanto pelo surgimento do SAEB, como pelas iniciativas dos demais entes federados, sobretudo os estados, que instituíram mecanismos próprios de avaliação para as suas redes de ensino, como os estados do Paraná, Minas Gerais, São Paulo e o Ceará. Gatti (2013) também acrescenta que houve o surgimento de outras avaliações instituídas neste período, como a avaliação das “Escolas Padrão”, realizada pela Fundação Carlos Chagas para a Secretaria de Educação de São Paulo. Esta avaliação foi aplicada aos alunos da 8ª Série, nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Conhecimentos Gerais e Redação, sendo a primeira vez aplicada a Teoria de Resposta ao Item (TRI) no Brasil, com o intuito de avaliar

as habilidades, o grau de dificuldade e a capacidade de discriminação observada nos itens dos exames.

A TRI permite averiguar por meio de dados matemáticos a probabilidade que o indivíduo utilizou ao responder uma determinada pergunta, mostrando quais habilidades este já domina, ou seja, permite analisar e interpretar estes resultados como um todo, o que se torna a característica principal desta Teoria. Assim, a TRI vem sendo utilizada nas avaliações externas no país desde 1995 nas provas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

A TRI é um conjunto de modelos matemáticos que procuram representar a probabilidade de um indivíduo dar uma certa resposta a um item como função dos parâmetros do item e da habilidade (ou habilidades) do respondente. Essa relação é sempre expressa de tal forma que quanto maior a habilidade, maior a probabilidade de acerto no item. (ANDRADE, TAVARES e VALLE, 2000, p.17).

Com a instituição oficial do SAEB e a realização dos primeiros ciclos avaliativos, percebe-se que o governo federal priorizava, nestas avaliações, o controle dos sistemas de ensino, por meio desta avaliação, ou seja, privilegiava em primeira instância o resultado do desempenho dos sistemas de ensino.

Gatti (2013) descreve a experiência de avaliação realizada entre os anos de 1992 e 1994 no estado de São Paulo, de caráter amostral e que tinha por objetivo desenvolver uma pesquisa avaliativa, designada de “Projeto de Avaliação de Impacto do Ciclo Básico e da Jornada Única na Área Metropolitana de São Paulo”. Este projeto proporcionou um estudo sistemático por três anos consecutivos, a fim de acompanhar o processo de aprendizagem e os aspectos cognitivos dos alunos ao longo desse período. Assim, Gatti (2013) afirma que essa pesquisa foi inédita no país e teve um caráter etnográfico.

Outra experiência brasileira no que concerne a avaliação da década de 1990 foi a participação do Brasil na segunda edição do Programa Internacional de Avaliação de Proficiência Educacional (PISA). Essa edição do PISA envolveu vinte e sete países, porém no Brasil participaram apenas duas capitais, Fortaleza e São Paulo, sendo que foram avaliados alunos de 13 anos independente da série em que cursavam, pois o intuito desta avaliação era detectar o nível de conhecimento dos alunos desta faixa etária (GATTI, 2013).

Em 1993, o Ministério da Educação, em parceria com as Secretarias dos estados põem em atuação o Sistema de Avaliação da Educação Básica. Este sistema de avaliação era amostral abrangendo o ensino fundamental e o ensino médio, por meio da aplicação de provas objetivas no modelo clássico e aplicação de questionários para obter informações sobre os alunos e as escolas.

Esta avaliação tinha por objetivo obter informações que pudessem direcionar e subsidiar o planejamento das políticas educacionais no país. Todavia, este processo avaliativo se configurou em duas vertentes: uma voltada para o acesso à educação básica, com vistas à elevação das taxas de escolarização, pois ainda não havia a universalização do atendimento do ensino fundamental no Brasil. A segunda vertente visava apreender dados que pudessem apontar a eficiência da educação ofertada.

Essa segunda vertente que se refere à qualidade, envolve vários aspectos, dentre eles o resultado da aprendizagem e do desempenho do aluno, a aquisição de competências e habilidades; a apreensão de dados relacionados ao contexto socioeconômico dos alunos; as condições em que a educação era ofertada; as questões relacionadas ao planejamento escolar e por último aos insumos, que corresponde as condições de infraestrutura e demais materiais necessários ao processo ensino aprendizagem (GATTI, 2013.p.56).

Neste sentido, para Pestana (2013),

embora sejam inegáveis os ganhos técnicos obtidos com as modificações realizadas em 1995 (no método de análise dos testes e na metodologia de amostragem adotada), o mesmo não se pode afirmar em relação ao arranjo institucional do Saeb, que centralizou atribuições no MEC e diminuiu as atividades realizadas em parceria com estados e municípios. Além disso, a aplicação dos testes passou a ser executada por empresas contratadas mediante licitação nacional e a elaboração dos instrumentos e a análise dos resultados passaram a ser realizadas por instituições que detinham a expertise na área, ficando o Inep com a tarefa de acompanhar e fiscalizar o processo e divulgar os resultados. (PESTANA, 2013, p.78).

O Instituto Nacional de Pesquisas Nacionais Anísio Teixeira (INEP) tinha a incumbência de acompanhar a realização destas avaliações, ou seja, era o órgão central no que diz respeito a todas as atividades relacionadas a este sistema de avaliação, incluindo a forma de divulgação destes resultados e a aplicação das avaliações passa a ser delegada a outras instituições.

De acordo com Gatti (2013) a metodologia das avaliações que compunham o SAEB foi modificada, passando a usar a Teoria da Resposta ao Item (TRI), por considerarem que esta metodologia teria maiores condições de comparar os resultados das avaliações. Assim, o SAEB vai se consolidando e expandindo, pois “o MEC expandiu a avaliação de desempenho do sistema educacional, com a Prova Brasil, aplicada a todos os alunos dos primeiros anos do ensino fundamental, integrando essa prova ao SAEB” (GATTI, 2013, p.58)

Desta forma, o Brasil passou a contar com um sistema de avaliação da educação básica com mais séries/anos escolares avaliados, assim como descrito por Freitas,

o Brasil conta atualmente com um aparelho de avaliação voltado para a educação básica cuja organização se deu de forma progressiva, expansiva e diversificada no curso de cinco gestões governamentais no país. (FREITAS, 2013, p. 70).

Pode-se constatar que a construção deste modelo avaliativo teve maior ênfase a partir de iniciativas da década de 1980 em São Paulo e a expansão na década de 1990, culminando no estabelecimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), sendo compreendida pelo governo como algo necessário na educação. A instituição deste sistema de avaliação se justificava na necessidade de obter dados das diferentes realidades educacionais no Brasil, a fim de subsidiar o planejamento das políticas educacionais no país.

Os aspectos que justificavam a razão do governo em implementar um sistema de avaliação da educação básica era a baixa qualidade do ensino fundamental do país; a questão da democratização da educação; os projetos educacionais com financiamento externo; a necessidade de formar especialistas em avaliação educacional, bem como pesquisadores em educação (FREITAS, 2013).

Ainda para esta autora houve fatores externos que contribuíram para a instituição de sistemas de avaliação no país, incluindo o fato de que vários países já desenvolverem experiências de avaliação em larga escala seguindo as recomendações das Organizações das Nações Unidas (ONU), como uma iniciativa em prol da melhoria da qualidade da educação e a necessidade de fomentar as pesquisas centradas na escola e sua eficácia.

Portanto, de 1990 até 2002, o SAEB foi o meio pelo qual o Ministério da Educação avaliou os sistemas educacionais que ofertavam a educação básica no país. Assim, esta avaliação teve periodicidade bienal desde 1995, de cunho amostral e assim avaliava o desempenho dos estudantes da 4ª e 8ª série do ensino fundamental de 8 anos e o 3º ano do ensino médio por meio de provas escritas em Língua Portuguesa (leitura), e Matemática (cálculo e resolução de problemas) (FREITAS, 2013, p.83).

O SAEB também recolhia outras informações, com a utilização de questionários para os alunos e professores das turmas avaliadas, na busca de maiores informações que pudessem ser utilizadas como parâmetro na análise dos resultados destas avaliações. Segundo Freitas (2013) a mudança para as avaliações serem elaboradas por meio da TRI culminou na instituição de matrizes curriculares de referência para a estruturação das provas e assim “organizando o tratamento informatizado dos dados levantados e da apuração de resultados. Também elaborando escalas para a interpretação dos resultados e desenvolvendo estratégias de sua divulgação” (FREITAS, 2013. p. 74).

Conforme descrito pela autora, estas alterações nas avaliações se mantiveram nas edições seguintes do SAEB, vindo a ser consolidadas e incorporadas neste processo avaliativo. Atualmente, as matrizes de referência continuam sendo utilizadas como parâmetro na avaliação das competências e habilidades que os alunos devem adquirir ao final de cada etapa da educação básica, estas matrizes têm direcionado e influenciado a organização dos conteúdos em sala, levando a um reducionismo curricular, priorizando as áreas avaliadas.

Em 2005, foram apresentados os objetivos desta avaliação em três eixos: qualidade, equidade e eficiência, instituídos por meio de Portaria do MEC. O eixo da qualidade de ensino, ficava restrito ao desenvolvimento de competências e habilidades em Língua Portuguesa e Matemática. Quanto ao eixo equidade, este previa que a educação tivesse patamares de equidade no país, com o discurso de assegurar o acesso e permanência na escola. Assim, nesta Portaria ficou estabelecido que estes dois primeiros eixos qualidade e equidade seriam indicadores de eficiência dos sistemas educacionais. (FREITAS, 2013).

Esta política de controle dos sistemas de ensino passou a ser evidenciada e acentuada com a instituição da Prova Brasil também em 2005, se incorporando ao SAEB, tendo como justificativa o fato de este sistema possibilitar o desenvolvimento de uma “cultura avaliativa” nas escolas,

utilizando os mesmos recursos do SAEB, a Prova Brasil permitiu ao governo federal acrescentar à avaliação de sistemas educacionais a avaliação de desempenho de escolas públicas urbanas de ensino fundamental. Adotando a metodologia de aferição quase censitária, essa prova passou a oferecer dados por turma, escola, redes escolares, municípios, estados e país. (FREITAS, 2013, p. 74).

A Prova Brasil passou a avaliar as turmas de 4ª série (hoje 5º ano do ensino fundamental e a 8ª série (9º ano do ensino fundamental) de forma censitária, fornecendo dados por escola, alunos, redes de ensino, municípios, estados e país, ampliando assim a possibilidade de publicidade dos resultados. Esta avaliação ganhou repercussão nacional, quanto à divulgação de seus resultados. Esta divulgação, segundo Freitas gerou

comportamentos orientados para a comparação, competição, premiação, punição. Pesquisas que realizamos mostraram que, assim como ocorria com o SAEB, a interpretação dos resultados não tem sido realizada pelos sistemas educacionais e pelas escolas, de modo que a tônica acaba sendo a do controle externo e remoto efetuado pelo INEP/MEC. (FREITAS, 2013, p. 74).

Com o impacto da adoção da Prova Brasil nas circunstâncias descritas, geraram novos comportamentos a partir da divulgação destes resultados, deixando de realmente promoverem um diagnóstico do desempenho escolar, passando a ser um instrumento de

aferição de resultados, desconsiderando outros fatores intervenientes nesta avaliação, o que acabou desenvolvendo um caráter meritocrático e competitivo entre redes de ensino, escolas e até alunos.

A Prova Brasil permitiu obter informações referentes a proficiência e o fluxo escolar do ensino oferecido, a fim de nortear o planejamento por parte do poder público das políticas educacionais no país, o que acabou motivando também a competitividade entre escolas, pois com a divulgação dos resultados por escola a própria comunidade escolar passou a acompanhar estes resultados, comparando os resultados entre as escolas.

*A Prova Brasil, que ocorre a cada dois anos, foi idealizada para produzir informações a respeito do ensino oferecido por município e escola, com o objetivo de auxiliar os governantes nas decisões sobre o direcionamento de recursos técnicos e financeiros e no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino. De outra parte, considera-se que essa avaliação pode funcionar como um elemento de pressão, para pais e responsáveis, por melhoria da qualidade da educação de seus filhos, uma vez que, a partir da divulgação dos resultados, eles podem cobrar providências para que a escola melhore. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p.378-379).*

As autoras afirmam que a Prova Brasil sendo realizada de forma censitária, poderá abranger um número bem maior de escolas do país. Segundo Bonamino e Sousa (2012, p. 379) “ela avaliou mais de 3 milhões de alunos em aproximadamente 45.000 escolas urbanas de 5.398 municípios; foi muito além, portanto, do Saeb, que avalia, em média, uma amostra de 300.000 alunos”.

Desta forma, com a ampliação do SAEB, por meio da instituição da Prova Brasil, foi se acentuando as políticas de controle dos sistemas de ensino por parte do governo federal, no que reporta-se às práticas de planejamento e gestão, pois estas avaliações desencadearam uma visão da educação como produto, promovendo uma visão gerencial da educação, que serviriam de subsídio às reformas educacionais no país, principalmente as financiadas pelos organismos internacionais, numa perspectiva neoliberal da educação (GATTI, 2013, p.58).

Essa política de gestão da educação básica, voltada ao discurso da qualidade da educação foi ratificada em 2007, por meio da aprovação do Decreto nº 6.094/2007, que estabeleceu o “Plano de Metas, Compromisso Todos pela Educação”. Este Plano previa que a qualidade do ensino era tarefa de todos os envolvidos neste processo, num regime de colaboração, criando diretrizes e metas que seriam pactuadas e cumpridas por meio de adesão dos estados à União. Um dos indicadores de qualidade criado neste Decreto Federal foi o estabelecimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (FREITAS, 2013).

O IDEB é um indicador composto a partir do cálculo das médias de desempenho da proficiência na Prova Brasil e do Fluxo Escolar, a partir dos dados obtidos no Censo Escolar. Com a junção destes dois dados se chega a um indicador numérico que apresenta o resultado, numa escala até 10, que passou a ser o principal indicador de qualidade da educação no Brasil. A partir desta referência, passou-se a projetar metas de desempenho bianuais até 2021, com intuito de que todo o sistema de ensino do país obtivesse a nota 6,0 até este ano. Em síntese, os indicadores a serem considerados passaram a ser os dados do fluxo escolar obtidos no censo escolar e o desempenho cognitivo dos alunos obtidos nos resultados das provas realizadas (GATTI, 2013)

Segundo Freitas,

o IDEB possibilitou a projeção e o monitoramento de metas de progresso nos resultados do ensino fundamental e médio, tornando-se uma das principais ferramentas da política educacional brasileira na esteira da racionalidade econômica e gerencial que se impôs com as transformações sociais da última década. (FREITAS, 2013, p.75).

É demonstrado pela autora que o IDEB acentuou as estratégias de gestão das políticas públicas para uma visão gerencial da educação, com caráter meritocrático e de natureza competitiva, como já afirmado por Freitas (2012), e que esta é uma complexa relação, pois acentuam as desigualdades educacionais.

Freitas (2012) denomina essa competitividade gerada pela nota do IDEB de “efeito meritocracia”, ou seja, para este autor, a meritocracia quando aplicada aos professores ou escolas os penaliza por estabelecerem premiações ou punições de acordo com os resultados alcançados. Neste sentido, não considera o desenvolvimento do aluno no decorrer dos processos de ensino e aprendizagem, tampouco a aprendizagem como algo que motive os professores. Estes exames se tornaram um grave problema para a educação por estimularem, nas escolas, comportamentos voltados para a competição e premiação, tornando as relações escolares menos colaborativas e interpessoais. Além disto, “esta política favorece o controle político dos processos educativos de forma remota e impessoal” (FREITAS, 2012, p. 385).

Nessa perspectiva da utilização do IDEB como um indicador de qualidade da educação no Brasil conduz a evidências de que o patamar da educação de qualidade se restringe a um mero aspecto numérico, e, mesmo quando essa avaliação utiliza outros instrumentos de coleta de dados durante a realização das provas, estes não tem sido considerados e nem são utilizados na composição deste indicador.

Entretanto, conforme Minhoto,

os resultados destes indicadores deveriam guiar as medidas de promoção da qualidade educacional, tanto para os que já estão dentro, quanto para aqueles que deverão ingressar nos sistemas de ensino. Em um país que tem sido histórica e desigual, o sentido primeiro da ação pública relativa à educação popular de qualidade deveria ser sempre o de eliminar o gradiente social na realização dos estudantes e promover a distribuição social dos ganhos escolares. (MINHOTO, 2013, p.145).

Pelo exposto, o estabelecimento e o planejamento das políticas educacionais na área da educação deveriam considerar diferentes fatores que interferem na educação no país, haja vista a trajetória histórica de desigualdades educacionais e econômicas que a população brasileira enfrenta. Assim, nas palavras da autora deveriam ser considerados diferentes indicadores no planejamento das políticas públicas para os sistemas de ensino.

No entendimento de Minhoto (2013) existem bancos de dados suficientes no Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP) para análises estatísticas que deveriam ser mais bem divulgados e considerados. Entretanto, para a autora, alguns municípios brasileiros não dispõem de tecnologia necessária ao acesso do banco de dados fornecidos pelo INEP, ficando a divulgação destes dados restritos a estudos mais complexos. Desta forma eles acabam não sendo considerados como indicadores educacionais, pois

ao invés de serem usados como ferramentas de esclarecimento, os indicadores educacionais podem estar figurando como mecanismo de defesa, que sob a aparência de um raciocínio lógico, acabam neutralizando e ocultando o que é verdadeiramente exasperador na educação do país: a perpetuação da extrema desigualdade. (MINHOTO, 2013, p.145-146).

Ao se estabelecer critérios para a avaliação de sistemas de ensino, não se deve observar apenas um indicador, como o IDEB, mas um conjunto de informações mais abrangentes que possam, com mais fidedignidade, apresentar a realidade na qual a educação brasileira vem sendo ofertada em cada região do país, a fim de planejar políticas educacionais com maior equidade.

Esta preocupação com a utilização de outros instrumentos de coleta de informações durante a aplicação do SAEB foi apontada por Gatti (2013), quando afirma que os relatórios técnicos obtidos nestas avaliações que permitiriam um diagnóstico mais amplo da educação perderam espaço para os rankings gerais, a serem alcançados pelas escolas e pelos seus respectivos sistemas de ensino, assim sendo as pressões que as escolas recebem para alcançarem as metas projetadas pelo IDEB, acabam interferindo na rotina escolar. (GATTI, 2013)

Neste entendimento, outro fator que foi desencadeado pela adoção destas avaliações, conforme já afirmado anteriormente é o estabelecimento das matrizes de referência destas

avaliações e as provas serem elaboradas de acordo com a Teoria de Resposta ao Item, o que a autora questiona se esta padronização seria o procedimento adequado para todas as situações avaliadas. Segundo Gatti (2013) se perdem informações educacionais importantes que deveriam ser consideradas, como os processos de aprendizagem e as relações didáticas e pedagógicas. Assim, deveriam ser consideradas as particularidades e especificidade de cada nível de ensino e o desenvolvimento cognitivo dos alunos.

Diante do exposto, faz-se necessárias algumas reflexões e discussões quanto aos fundamentos e instrumentos destas avaliações que compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica, em especial a Prova Brasil, pois

é preciso considerar que os processos de avaliação educacional devem ser concebidos e executados, não como instrumentos de exposição punitiva, de depreciação, mas sim, como meios auxiliares para melhorar processos de gestão, processos de ensino e garantir aprendizagens significativas, para orientar ações didáticas, corrigir problemas e solucionar impasses. (GATTI, 2013, p.62).

Assim, é preciso questionar e investigar se o modelo atual de avaliação instituído pelo SAEB permite a apropriação de dados suficientes e necessários ao planejamento das ações a nível de políticas educacionais por parte do governo, ou apenas atendem aos interesses da atual política neoliberal. Faz se necessário apreender a interferência destas avaliações nos processos de ensino, bem como na gestão escolar nas redes públicas de ensino.

### **3.3 O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**

Com a instituição do Sistema de Avaliação da Educação Básica no Brasil, faz-se necessário apreender seus mecanismos a partir do início de sua aplicação na década de 1990 até o presente momento. Assim, conforme Bonamino e Sousa, o

Saeb, principal sistema de avaliação da qualidade da educação básica, avalia, a cada dois anos, uma amostra dos alunos regularmente matriculados na 4ª e na 8ª série (6º e 9º ano) do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio, em escolas públicas e privadas localizadas em área urbana e rural. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p.376).

Segundo as autoras o SAEB é o mais importante sistema de avaliação da educação básica, com periodicidade bianual, o qual pressupõe um diagnóstico da qualidade da educação, além de promover o monitoramento desta.

Para Pestana,

a necessidade de instituir um sistema de avaliação se justificava pela escassez de informações sobre o sistema educacional brasileiro, pois a inexistência de

informações tempestivas impedi a elaboração de diagnósticos mas precisos sobre o sistema educacional, contribuía para a desarticulação do processo de definição de políticas mais abrangentes e dificultava a cobrança e o controle da ação do Estado por parte da sociedade. (PESTANA, 2013, p.119).

Para a autora a ausência de dados sobre a situação do sistema educacional brasileiro dificultava o planejamento das políticas educacionais, ou seja, não havia clareza nas informações disponíveis, as quais eram necessárias como forma de subsidiar as ações e programas existentes, incluindo dados referentes às taxas de matrícula que serviriam para balizar o repasse de recursos financeiros por parte do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A partir das décadas de 1990 e 2000 as políticas educacionais passaram a dar maior ênfase ao funcionamento das suas instituições educacionais, com intuito de otimizar o repasse de recursos financeiros, bem como a mensuração e a forma de divulgação dos resultados obtidos no SAEB. Todavia a qualidade da educação passa a ser evidenciada por fatores, como “as análises da administração escolar, as mensurações de ganhos de aprendizagem, de eficácia dos currículos e de aquisição e domínio de competências e habilidades cognitivas” (PESTANA, 2013, p. 119).

Esse período é descrito pela autora como o período das reformas educacionais de cunho mais abrangente e de definições das competências da União, dos estados e municípios, por meio de políticas de descentralização de ações e projetos, incluindo recursos financeiros. Desse modo, para Pestana (2013) esse foi o contexto no qual os sistemas de avaliação foram sendo instituídos no país.

Para Bonamino e Franco (1999) a origem do SAEB também se justifica pela influência do Banco Mundial, pois o financiamento de programas educacionais financiados pelo BM necessita ser avaliados e acompanhados em seu impacto na educação, por meio de indicadores objetivos. As reformas educacionais ocorridas no Brasil, tiveram participação direta do Banco Mundial, por meio de financiamento das prioridades educacionais, com especial ênfase nos aspectos relacionadas ao currículo e à avaliação, em prol “da universalização da educação de qualidade” (BONAMINO; FRANCO, 1999).

Com a instituição do SAEB tornou-se possível coletar informações sobre o sistema educacional brasileiro, permitindo um diagnóstico e monitoramento da oferta da educação no Brasil Assim, para Pestana os sistemas de avaliação buscavam,

suprir as administrações e os gestores, de forma sistemática, permanente e pertinente, com amplo leque de informações sobre a situação educacional que incluía: rendimento de alunos, perfil e atuação de professores, supervisores e

gestores, eficácia de programas, currículos e processos de ensino, infraestrutura e condições de funcionamento das escolas. (PESTANA, 2013, p. 121).

Diante do exposto, conclui-se que os sistemas de avaliação podem fornecer indicadores e dados referentes à educação, desde a proficiência dos alunos, aos trabalhos realizados pelos professores e gestores e a infraestrutura física das escolas. Esse diagnóstico forneceria dados para que se pudessem planejar as políticas educacionais. Essas políticas educacionais tiveram o Banco Mundial como financiador,

contudo, sem negar a influência que os empréstimos e as diretrizes do Banco Mundial têm sobre a educação brasileira, parece haver uma tendência de supervalorizar a influência de órgãos internacionais, como o Banco Mundial, acerca do planejamento educacional brasileiro, dando, não raro, a impressão de que os gestores não passam de meros executores de propostas absolutamente prontas e acabadas, independentemente de seus interesses políticos ou do lugar onde tais propostas deveriam ser implementadas. (BAUER; SILVA, 2005, p.136).

Neste sentido, é evidenciado que os organismos multilaterais e internacionais, dentre eles o BM teve forte influência na determinação e instituição dos modelos de avaliação de sistemas implementados no Brasil, que delinearão a gestão educacional, impondo programas e ações pré definidas, cabendo aos gestores apenas executá-las.

Segundo Pestana (2013) com o intuito de instituir uma cultura de avaliação no âmbito da gestão educacional, em cada ciclo avaliativo no período de 1990, ainda como SAEP até 2011, o SAEB teve diferentes objetivos. A autora apresenta os objetivos de cada ciclo avaliativo, iniciado em 1993 até o SAEB de 2011 com a aplicação da Prova Brasil. Nesta descrição Pestana aponta que as propostas iniciais do SAEB propunham investigar fatores extraescolares, como infraestrutura, modelos de gestão, práticas docentes e fatores socioeconômicos e culturais dos alunos, cujos eram obtidos por meio dos questionários aplicados. Todavia para a autora, esses instrumentos são modificados a cada ciclo avaliado sem o rigor técnico necessário que pudesse possibilitar uma análise longitudinal do processo (PESTANA, 2013).

Percebe-se que em cada ciclo avaliativo além de avaliar a proficiência dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática, o SAEB utilizava outros instrumentos de coleta de dados como os questionários aplicados aos alunos que realizam essas avaliações, aos respectivos professores e gestores das escolas avaliadas, porém

os resultados da avaliação, tanto os que se referem ao rendimento dos alunos, quanto as análises realizadas a partir dos questionários que são aplicados, por serem demasiadamente técnicos e complexos, trazem poucas informações que possam servir de subsídio para uma discussão sobre a prática pedagógica. (BAUER; SILVA, 2005, p. 142).

Diante do exposto, tanto os resultados do SAEB, como os dados coletados por meio dos questionários não são analisados adequadamente e nem fornecem informações claras que pudessem realmente melhorar a prática pedagógica desenvolvida em sala de aula, ou seja, a realização da Prova Brasil não subsidiaria a melhoria do processo ensino aprendizagem pois esses dados não chegariam aos professores e escolas.

Para Horta (2007) os primeiros resultados do SAEB foram divulgados em 1992, tendo o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais a incumbência de coordenar e administrar o desenvolvimento do SAEB. Neste período o Ministério da Educação e Cultura definiu a periodicidade destas avaliações a cada dois anos, período necessário ao cumprimento “de todas as tarefas necessárias a realização de cada ciclo desde a elaboração, aplicação, processamento e análise dos dados obtidos até a divulgação dos resultados de cada ciclo avaliativo” (HORTA, 2007, p.8). Entretanto, por problemas orçamentários o ciclo avaliativo previsto para 1992 foi realizado em 1993.

Nos primeiros ciclos do SAEB não existia ranqueamento de escolas, entretanto como instrumento político, o SAEB enfatizava mais o resultado do que o processo educacional, culminando em processos classificatórios. Os relatórios apresentados pelo INEP não constavam da análise dos processos de aprendizagem, mas utilizavam questionários para coleta de dados, estes,

testes de desempenho aplicados aos alunos são conjugados com questionários sobre fatores associados a esses resultados, tendo por foco a escola e seus diferentes agentes. Até 2009, foram realizados dez ciclos de avaliação. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p.376).

Para as autoras, os testes aplicados pelo SAEB em todos os ciclos deste período tiveram a utilização dos questionários, considerado por elas como sendo um diagnóstico apropriado para fornecer dados que subsidiassem as análises dos resultados nas diferentes regiões do país.

Para Bonamino e Sousa,

em 1995, foram introduzidas inovações metodológicas em seu desenho, as quais consolidaram sua configuração atual; são elas: i) inclusão da rede particular de ensino na amostra; ii) adoção da *Teoria de Resposta ao Item* (TRI)<sup>4</sup>, que permite estimar as habilidades dos alunos independentemente do conjunto específico de itens respondidos; iii) opção de trabalhar com as séries conclusivas de cada ciclo escolar (4ª e 8ª série do ensino fundamental e inclusão da 3ª série do ensino médio); iv) priorização das áreas de conhecimento de língua portuguesa (foco em leitura) e matemática (foco em resolução de problemas); v) participação das 27 unidades federais; vi) adoção de questionários para os alunos sobre características socioculturais e hábitos de estudo. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p.376-377).

A partir das inovações descritas pelas autoras, constata-se que a rede privada foi incluída na amostra; a substituição da Teoria Clássica para a Teoria de Resposta ao Item, que permitiu um diagnóstico mais preciso das habilidades desenvolvidas pelos alunos. Outra alteração foi que a avaliação passou a ser aplicada aos/às anos/séries escolares que finalizam cada ciclo escolar com intuito de averiguarem a proficiência na leitura e resolução de problemas. Esta avaliação passou a ser aplicada em todos os estados do país e mantiveram a aplicação dos questionários socioeconômicos e culturais.

Conforme Bonamino e Franco,

nos dois primeiros ciclos de aferição do SAEB foram incluídos na amostra alunos das 1<sup>a</sup>; 3<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> séries de escolas das redes públicas de ensino. A partir do terceiro ciclo, optou-se por avaliar as chamadas séries conclusivas constituídas pela 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental e pela 3<sup>a</sup> série do ensino médio, ampliando-se o escopo da amostra de modo a incluir escolas da rede privada. (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 112).

Assim, se expressa a alteração do SAEB em deixar de avaliar de forma amostral os alunos das 1<sup>a</sup>; 3<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> séries de escolas das redes públicas nos dois primeiros ciclos avaliativos (1990 e 1993), para as séries conclusivas de cada etapa escolar, assim como a inserção da amostra da rede privada de ensino no ciclo avaliativo de 1995. Após 1995 o SAEB se configura com estas alterações e

a partir daí se modificam as orientações das matrizes que subsidiam e norteiam *o que e como* será aferido o nível de aprendizagem dos alunos. Essas orientações, introduzidas na avaliação a partir de 1997, procuraram atrelar, de certa forma, as características e pretensões do Saeb às novas abordagens e reformas curriculares que se implementavam na época de sua elaboração. (BAUER; SILVA, 2005, p. 138).

O SAEB passa a contar com matrizes curriculares de referências elaboradas especificamente para estas avaliações, sendo estabelecidos descritores, que poderiam ser mensurados sua aquisição ou não; estas matrizes preveem as competências e habilidades necessárias, as quais devem ser adquiridas pelos alunos das respectivas séries avaliadas, deste modo o

o ciclo de 1997 do SAEB pode ser considerado como o passo decisivo para a institucionalização da avaliação da educação básica no Brasil. A partir deste ciclo, poucas foram as modificações adotadas nos ciclos seguintes. Como inovação, ele trouxe a construção de uma escala de proficiência única para cada disciplina avaliada, permitindo assim a comparação entre os resultados obtidos pelo ciclo de 1995 do SAEB e abrindo a possibilidade de se fazer o mesmo com os próximos ciclos. Os serviços de impressão das provas, sua aplicação, correção e análise de dados continuam sendo terceirizados, e continuam assim até hoje. (HORTA, 2007, p.10).

Horta (2007) destaca que as alterações neste ciclo avaliativo do SAEB de 1997 foram a adoção da escala de proficiência e a delegação da logística deste sistema de avaliação a empresas terceirizadas contratadas para este fim, ficando a cargo do INEP o acompanhamento deste processo de contratação.

Quanto à instituição das Matrizes de Referência do SAEB, o mesmo autor acrescenta que

a principal das alterações foi substituir o que se chamou de Matriz de Especificações em que genericamente se indicava a quantidade de habilidades a serem testadas no ciclo de 1995, por Matrizes de Referência para o Saeb, descrevendo as habilidades que seriam testadas. Assim, no seu quarto ciclo, torna-se pública a referência a ser utilizada para as medidas. Na sua constituição, as matrizes utilizam os conceitos de competências e habilidades cognitivas, conceito que também estava em discussão pelas equipes do MEC que estavam preparando, na mesma época, os Parâmetros Curriculares Nacionais. (HORTA, 2013, p. 129).

Percebe-se que a instituição das Matrizes de Referência do SAEB se torna o parâmetro de medida a ser avaliado nos testes que compunham cada ciclo avaliativo. Assim sendo, havia a necessidade de estabelecer além das Matrizes, as escalas de proficiência que subsidiariam a análise dos resultados de cada ciclo avaliado. Nas palavras de Horta (2013) este processo evidencia a discussão por parte das equipes técnicas do MEC, uma concomitância do estabelecimento destas Matrizes com a instituição dos Parâmetros Curriculares Nacionais em 1997.

Com a implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais em 1997, e sua divulgação no país, houve a necessidade de se revisitar as Matrizes do SAEB, pois

em 2001, em seu sexto ciclo, as Matrizes de Referência foram atualizadas em função da ampla disseminação pelo MEC dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN. Para esta atualização, foi feita uma ampla consulta, repetindo os procedimentos usados em 1990 e 1997. Foram consultados cerca de 500 professores de 12 estados da federação, com representação de todas as regiões do país, que auxiliaram na comparação entre as Matrizes de 1999 e o currículo utilizado pelos sistemas estaduais, envolvendo as mesmas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa. (HORTA, 2007, p.10).

Assim, este autor evidencia uma incipiente preocupação com o uso destas Matrizes de Referência nas avaliações do SAEB, justificando essa consulta pública a alguns estados da federação, bem como a comparação destas matrizes ao currículo estabelecido em cada estado e suas respectivas redes de ensino.

No entendimento de Horta as alterações ocorridas no Ciclo de 2001, não se

sabe se por influência da comissão ou não, as Matrizes sofre outra alteração, dessa vez com maior intensidade. Essa foi a última alteração e desde então nenhuma outra foi realizada nas Matrizes. Muitos descritores foram agrupados, gerando novo e, no total diminuiu significativamente seu número. As Matrizes de matemática passaram

a ter 110 descritores, uma redução de 51% e as de Língua Portuguesa passaram a ter 57 descritores, uma redução de 54%. (HORTA, 2013, p. 147).

Segundo o autor o estabelecimento destes descritores vem sendo utilizados atualmente como forma de mensurar o nível de proficiência dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática como critério de qualidade da educação. Neste sentido, nos ciclos avaliados anteriores também houve a realização da coleta de dados por meio dos demais instrumentos utilizados neste sistema de avaliação como os questionários aplicados aos alunos que realizam essa avaliação, aos respectivos diretores e aos professores das turmas e disciplinas avaliadas.

Para Pestana (2013) o SAEB traz impacto no setor educacional do país, pois

o primeiro impacto do SAEB no setor educacional se fez sentir na capacidade de formulação de diagnósticos educacionais, na identificação de problemas ainda não percebidos e, conseqüentemente, no processo de formulação e gestão da política pública. (PESTANA, 2013.p. 126).

Conforme a autora o SAEB vem contribuindo para definir as políticas educacionais no Brasil, por se constituir como um mecanismo que pode obter diferentes dados educacionais, permitindo assim um diagnóstico das condições de oferta da educação e a divulgação destes resultados. Porém, para a autora os resultados divulgados com o SAEB se restringiram ao resultado dos testes, não utilizando os demais instrumentos como os questionários para as referidas análises dos resultados (PESTANA, 2013).

Ao analisar os demais ciclos que compõem o SAEB, constata-se que, em 2005, esse sistema se torna mais abrangente, pois,

o INEP regulamentou a portaria do MEC através da edição de duas portarias, definindo as regras para o ciclo de 2005. A Portaria INEP nº 89, de 25 de maio de 2005, regulamentou a sistemática da ANEB, sem modificações substantivas com relação aos procedimentos adotados até o ciclo de 2003 do SAEB. A Portaria INEP nº 69, de 4 de maio de 2005, regulamentou a ANRESC, determinando a realização da prova em todas as escolas públicas que estejam localizadas nas zonas urbanas e que possuam mais de 30 alunos matriculados. Os conteúdos avaliados na ANRESC envolvem somente os conhecimentos de Língua Portuguesa, e serão avaliados os alunos das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental regular. A Portaria determinou também que as escolas participantes recebam os resultados sob a forma de média geral da escola e sob a forma de percentual de estudantes por nível da escala de proficiência e habilidades do SAEB. (HORTA, 2007, p. 10).

Conforme Horta (2007), por meio das Portarias do INEP, o MEC regulamentou a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), o que tornou obrigatória que as avaliações fossem aplicadas de forma censitária à todas as escolas públicas das turmas avaliadas que possuíssem mais de 30 alunos matriculados; outra alteração neste ciclo foi a definição dos resultados serem divulgados por meio de médias geral e por escola. Assim, o SAEB ficou composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), a qual

mantinha as características do ciclo avaliado em 2003 e com a ANRESC a partir do ciclo de 2005 (HORTA, 2007).

Assim, foi ampliado os mecanismos de avaliação do SAEB, pois a

*Prova Brasil*, que ocorre a cada dois anos, foi idealizada para produzir informações a respeito do ensino oferecido por município e escola, com o objetivo de auxiliar os governantes nas decisões sobre o direcionamento de recursos técnicos e financeiros e no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino. De outra parte, considera-se que essa avaliação pode funcionar como um elemento de pressão, para pais e responsáveis. (BONAMINO; SOUSA, 2012 p. 379).

Para Bonamino e Sousa (2012) a Prova Brasil foi idealizada no intuito de obter mais informações sobre o ensino ofertado nas escolas públicas de educação básica no Brasil, a fim de subsidiar a definição das políticas educacionais; distribuição e repasse dos recursos financeiros, com a finalidade de melhorar a qualidade da educação pública. Para as autoras, além do diagnóstico, fica evidenciado o sentido da responsabilização, ou seja, a partir dos resultados divulgados os respectivos sistemas de ensino e escolas, são chamados a esta responsabilização em melhorar a qualidade da educação. “Nessa perspectiva, a avaliação aparece diretamente ligada ao desempenho da gestão pública, à promoção de maior transparência e à criação de mecanismos de responsabilização”. (BONAMINO; SOUSA, 2012 p. 378).

Em 2007 houve alteração no Ciclo do SAEB quanto ao número mínimo de 20 (vinte) alunos das turmas a serem incluídas nos testes, bem como a inserção das escolas do campo, o que permitiu uma maior abrangência de municípios examinados.

Para Gatti (2013), com a ampliação do SAEB por meio da Prova Brasil e seu caráter censitário, contribuíram para a construção de um indicador,

o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a partir de 2007, que se compõem do fluxo escolar e as medias de desempenho nas avaliações nacionais. (...) É possível dispor um indicador para o país como um todo, cada estado, município e escola. (GATTI, 2013, p. 58).

Em 2007 o SAEB passou a ter um indicador de proficiência a partir do resultado das avaliações em Língua Portuguesa e Matemática combinado com dados do fluxo escolar. Este indicador, foi estabelecido por meio de notas numa escala até 10 para as diferentes instâncias dos sistemas educacionais do país e até por escola, conforme descrito por Bonamino e Sousa,

os resultados da *Prova Brasil* de 2007 passaram a integrar o *Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica* (Ideb), referência para a definição de metas a serem alcançadas, gradualmente, pelas redes públicas de ensino até 2021. O princípio básico de tal indicador é o de que a qualidade da educação envolve que o aluno aprenda e passe de ano. Com o Ideb, o desempenho passa a ser medido por

meio da *Prova Brasil* e a aprovação, por meio do *Censo Escolar*. Os índices de aprovação permitem levar em conta o número de anos que, em média, os alunos levam para completar uma série. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 379).

Para as autoras, o IDEB estabeleceu metas gradualmente a cada sistema de ensino e escolas partir dos resultados do ciclo de 2005 até o ano de 2021. Ou seja, este indicador seria utilizado como parâmetro de qualidade na educação, a partir dos resultados das avaliações e as taxas de aprovação (fluxo escolar), obtidas nos dados oficiais, informados no Censo Escolar do ano avaliado.

Para Coelho (2008) o

novo índice, o Ideb, é um indicador de qualidade educacional, desenvolvido pelo INEP, que combina informações de desempenho obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio, em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb), com informações sobre rendimento escolar (taxas de aprovação). O Ideb tem dois objetivos: “a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência; b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino”. (COELHO, 2008, p.231).

O IDEB como indicador da proficiência e do fluxo escolar, tem também como objetivo conhecer as escolas e redes de ensino que possuem baixo desempenho, além de poder acompanhar o desempenho dos estudantes a partir dos próximos ciclos avaliados, pois o

discurso oficial enfatiza a crise de ineficácia do sistema educacional brasileiro, no bojo da qual está o desempenho das escolas e dos professores, de um lado, como fator de resultados insatisfatórios de aprendizagem dos alunos tais como os aferidos pelo Saeb. De outro lado, este desempenho é dimensão de qualidade a ser ativada pela formação profissional e por mecanismos de avaliação e incentivo por mérito, aspectos sendo estimulados e implantados na nova versão do Saeb - a Prova Brasil. (COELHO, 2008, p.231).

Coelho (2008) afirma que a instituição da Prova Brasil é justificada pela baixa qualidade da educação no Brasil, devido aos resultados insatisfatórios obtidos pelo SAEB nas avaliações dos Ciclos anteriores. Todavia, para a autora esta avaliação veio contribuir para fomentar mecanismos de avaliação por mérito.

O SAEB, por meio dos seus instrumentos de avaliação como a Prova Brasil e o estabelecimento do IDEB partir de 2007, passaram a incorporar o discurso necessário ao desenvolvimento das políticas educacionais, pois,

no campo educacional, as avaliações que subsidiam políticas de responsabilização operam crescentemente dentro de um referencial que associa gestão democrática da educação, avaliação e responsabilização. (BONAMINO; SOUSA, 2012 p. 377).

A instituição do IDEB contribuiu para ampliar a visão da responsabilização da qualidade da educação de cada escola e equipes gestoras e redes de ensino. Neste sentido, o IDEB

coloca um desafio as redes, que é a obrigação de se empenharem para que todos, indiscriminadamente, aprendam o que a prova mede. Ou seja, se o produto está dentro da linha qualitativa de produção proposta, em um discurso educacional ambíguo, mas que sinaliza a positividade de números estimados por critérios probabilísticos, em detrimento de pessoas em situações heterogêneas, e com a redução do mundo da escola, da educação, a duas áreas de conteúdo - língua portuguesa e matemática. (GATTI, 2013, p. 59).

No entendimento da autora, com a Prova Brasil e o IDEB, as redes passaram a priorizar os conteúdos avaliados nestes testes, a partir das Matrizes de Referência, levando-se em conta os critérios quantitativos, os resultados numéricos desta avaliação, sem considerar os processos de ensino aprendizagem, ou seja, uma gestão das políticas educacionais voltadas para resultados.

Com o surgimento do IDEB foi estabelecido novos mecanismos de controle por parte do Estado na definição das políticas educacionais no Brasil. Os resultados destas avaliações culminaram em comportamentos orientados para “comparação, competição, premiação, punição” (FREITAS, 2013, p.74). Portanto o

IDEB possibilitou a projeção e o monitoramento de metas de progresso nos resultados do ensino fundamental e médio, tornando-se uma das principais ferramentas da política educacional brasileira na esteira da racionalidade econômica e gerencial que se impôs com as transformações sociais das últimas décadas. (FREITAS, 2013 p. 75).

Diante do exposto, percebe-se o impacto causado pelo IDEB nas redes de ensino, como uma política gerencial que visa monitorar a qualidade da educação por meio deste indicador, a partir dos resultados das escolas nos testes em cada ciclo avaliativo. Assim, as escolas e sistemas de ensino estão voltadas para atingir as metas estabelecidas.

O Ideb de uma escola ou de uma rede de ensino é definido como o produto de um indicador de *desempenho*, tomado como o nível médio da proficiência dos alunos da escola ou sistema, obtido na Prova Brasil, por um indicador de *rendimento*, definido como o valor médio das taxas de aprovação da escola ou sistema, obtido no Censo Escolar. O valor do Ideb cresce com melhores resultados do aprendizado dos alunos e cai se as taxas de aprovação também caem. (SOARES; XAVIER, 2013, p.906).

Para Soares e Xavier (2013) o IDEB passa a ser um indicador de rendimento, a partir dos dados alcançados em cada rede de ensino ou escola, como a taxa de aprovação.

Em outras palavras, com o Ideb a expressão concreta do direito a aprender passa a ser a evidência fornecida pelo resultado da Prova Brasil. Rapidamente, o Ideb tornou-se o único indicador da qualidade do sistema de ensino fundamental

brasileiro, passou a orientar políticas públicas educacionais, impactou a cobertura da mídia dos assuntos educacionais e, ainda que mais lentamente, trouxe novas dimensões na pesquisa educacional. (SOARES; XAVIER, 2013, p.915).

Na compreensão dos autores o IDEB expressa por seu resultado a proficiência, se tornando o único indicador de qualidade e assim passou a ser o principal definidor das políticas públicas educacionais no Brasil.

Como forma de aumentar o controle do Estado nos ciclos avaliativos do SAEB em 2009 o MEC e o INEP distribuíram às escolas a Matriz de Referência da Prova Brasil. Assim,

a estratégia da mídia de divulgação, por meio de *rankings*, embora não oficial, juntamente com a distribuição nas escolas da matriz de conteúdos e habilidades utilizada na elaboração dos testes de língua portuguesa e matemática, introduz perspectivas concretas de interferência mais direta no *que* as escolas fazem e em *como* o fazem. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p.380).

No entendimento das autoras a partir da instituição da Prova Brasil e das Matrizes de Referência desta avaliação, propiciou-se interferências no fazer pedagógico das escolas e professores com o intuito de atingir as metas projetadas, havendo alteração nos conteúdos curriculares previstos, que passaram a incorporar as habilidades previstas nas matrizes de Língua Portuguesa e Matemática.

Para Gatti (2013) os sistemas de ensino passaram a empreender esforços no sentido de priorizar as duas áreas avaliadas Língua Portuguesa e Matemática, o que a autora denomina de reducionismo do currículo.

Diante do exposto pode se constatar que o IDEB fomentou comportamentos orientados para a gestão de resultados em detrimento aos processos pedagógicos de gestão da sala de aula, os quais todas as ações são voltadas para o alcance das metas estabelecidas, tornando o IDEB uma política de Estado. Deste modo, não

há como negar que a maioria dos gestores restringe a criar pressões que se dirigem mais para o alcance das metas numéricas a qualquer custo, em dois quesitos curriculares, do que a criar mobilizações em relação a aspectos ligados à gestão pedagógica, considerando cada escola no seu todo. (GATTI, 2013, p. 63).

Freitas (2013) apresenta críticas às avaliações em larga escala, discutindo-as numa perspectiva política e expondo três pontos nos quais os sistemas de ensino e respectivas escolas vem criticando o atual sistema de avaliação. A primeira crítica apresentada é a padronização da/na avaliação, gerando o estabelecimento de um padrão nacional de qualidade a ser alcançado como o resultado obtido pelo IDEB. Assim, este indicador de qualidade desconsidera as desigualdades de condições da oferta da educação no país e outros fatores que

influenciam os resultados nestas avaliações, como fatores sociais, culturais e econômicos. (FREITAS, 2013).

A segunda crítica corresponde ao processo de avaliação externa, sendo considerada frágil e com aferição não confiável. Assim,

de modo geral a avaliação externa é malvista, rejeitada ou ignorada e isso tem implicações na coleta de dados. Atitudes negativassem relação à avaliação externa, da parte de gestores e/ou professores, repercutem na disposição dos estudantes em realizar as provas e fornecer informações solicitadas por meio dos questionários. (FREITAS, 2013.p 89).

Neste sentido, é evidenciado que a forma como a equipe gestora e professores veem a avaliação externa interferem na realização destas por parte dos estudantes, assim sendo, podem ou não dar a devida importância ao processo de aplicação e até no preenchimento dos demais instrumentos, como os questionários. Outro fator apresentado é que as escolas se mobilizam para evitar que alunos com baixo desempenho realizem os testes, com intuito de atingir as metas projetadas, principalmente a divulgação destes resultados de forma midiática.

Por fim a terceira crítica é a centralização das informações por parte do governo. Com a obtenção de diversos dados dos sistemas educacionais, o governo detém informações necessárias a desenvolver políticas educacionais de cunho regulador e indutor das políticas educacionais, ao acompanhar e monitorar as escolas conforme as metas projetadas pelo IDEB.

Neste sentido,

a centralização de informações educacionais pode ser fonte de poder de grupos especializados, de governos, Estados, mercados, mas é altamente improvável que fortaleça a democracia e a sociabilidade republicana. (FREITAS, 2013, p. 90).

Percebe-se o poder da centralização das informações, por parte do governo como forma de controle e regulação, e de atendimento do padrão de qualidade referenciado pelo IDEB, levando a adoção de mecanismos meritocráticos e de caráter de competição entre redes de ensino e escolas. Assim, a educação precisa atender aos critérios de eficiência, voltados para atender a racionalidade que privilegia a dimensão econômica dos processos sociais.

Por conseguinte, as críticas apresentadas levam à reflexão necessária aos sistemas educacionais sobre os mecanismos de controle fomentados a partir da adoção do IDEB como indicador e padrão de qualidade, pois

a avaliação informa a política e a gestão educacionais, permitindo a identificação de pontos a priorizar e as formas de organização e intervenção que os fatos revelam ser preferíveis. Centrada na quantificação e comparação dos resultados a avaliação legitima políticas e práticas gestoras na educação. (FREITAS, 2013, p. 94).

A avaliação externa tem servido de parâmetros na adoção das políticas educacionais, interferindo na forma de pensar e fazer a gestão escolar. Para a autora, o Estado brasileiro precisa propiciar aos sistemas educacionais discussões sobre a avaliação de forma crítica e democrática, não considerando apenas o IDEB como um indicador de qualidade na educação.

Em Goiás, a Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte, instituiu em 2011 o Sistema de Avaliação do Estado de Goiás (SAEGO). Este sistema propõe a realização de testes padronizados aplicados anualmente, o qual buscam observar o desempenho de estudantes e escolas, por meio do resultado alcançado. O objetivo desta avaliação é aferir o que os estudantes sabem e são capazes de fazer, a partir da identificação do desenvolvimento de habilidades e competências consideradas essenciais para que consigam avançar no processo de escolarização. Esta avaliação foi desenvolvida pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação (CAEd) vinculado a Faculdade de Educação da Universidade de Juiz de Fora, estado de Minas Gerais e visa preparar os alunos para a Prova Brasil e conseqüentemente obterem uma nota melhor no IDEB.

O SAEGO vem mantendo o mesmo padrão de avaliação desde sua instituição, aplicando testes de proficiência em duas disciplinas (língua portuguesa e matemática), envolvendo estudantes do 2º, 5º e 9º Anos do Ensino Fundamental e da 3ª Série do Ensino Médio. (GOIÁS, 2017)

Neste sentido, a rede estadual de Goiás, além de considerar o IDEB como parâmetro de definição das políticas educacionais criou um sistema próprio de avaliação, reforçando a priorização da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática. Esta política educacional adotada no estado, desencadeou uma série de ações por parte da Seduce, alterando sua estrutura administrativa, com a criação de departamentos específicos de acompanhamento a estas avaliações, incluindo Superintendências e Gerências, a exemplo atualmente a Superintendência de Gestão Pedagógica, que possui uma Gerência específica para produção de material apostilado (cadernos Aprender Mais) e elaboração de avaliações como a Avaliação Diagnóstica da Aprendizagem (ADA).

Estas ações vêm reforçando o IDEB como indicador de qualidade na educação, o qual é reafirmado enquanto política educacional no atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024, Lei nº13.005/2014, sendo que para Assis (2016), este plano atende

as demandas oriundas das Conaes de 2010 e 2014, como nas metas e estratégias que preveem a ampliação do acesso e permanência na educação pública em todos os níveis e modalidades da educação, ora assume uma tendência regulatória e meritocrática, ao relacionar a melhoria da qualidade educacional aos índices dos exames em larga escala. (...). (ASSIS, 2016, p. 5).

Pode-se constatar que o PNE 2014/2024 relaciona a qualidade da educação brasileira aos resultados obtidos nos testes das avaliações em larga escala, o que Assis (2016) caracteriza como uma política de caráter regulador e meritocrático. O PNE apresenta metas e estratégias condizentes com a necessidade de universalizar a educação básica, objeto de discussão durante a realização das Conferências Nacionais de Educação (CONAES) de 2010 e 2014, porém mantém por outro viés, a ênfase as avaliações externas como fator de mensuração da qualidade da educação, conforme estabelecido no artigo 11 da Lei nº 13005/14, que instituiu o PNE-2014/2024:

Art.11.O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o *caput* produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I-indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II-indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.

§ 4º Cabem ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores referidos no § 1º.

§ 5º A avaliação de desempenho dos (as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação. (BRASIL, LEI nº13.005 de 25 de junho de 2014, art.11)

Ao analisar o proposto neste artigo, o Sistema Nacional deveria considerar além do IDEB já utilizado como parâmetro de mensuração e indicador de qualidade, indicadores da avaliação institucional que envolvessem outras dimensões, como a gestão escolar e a infraestrutura das escolas.

No PNE 2014/2014, foi estabelecido na Meta 7, “*Fomentar a qualidade da educação básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb.*”. (...) (Observatório do PNE). Esta meta condiciona a qualidade da educação básica ao cumprir com as metas estabelecidas pelo INEP/MEC. Nesse sentido,

ao vincular o acompanhamento e a promoção da qualidade da educação no Brasil aos indicadores de desempenho dos estudantes mensurados pelo Ideb, o PNE reforçou uma política de matriz neoliberal, que promove a classificação e o *ranking* das escolas, desresponsabiliza os governos quanto ao seu protagonismo no investimento de esforços para a solução dos problemas detectados e induz os profissionais da educação a uma atitude de permanente alerta quanto aos resultados do índice. A solução encontrada pelos gestores e professores tem sido a reorganização dos seus currículos escolares, adaptando-os ao formato e conteúdos das provas. (ASSIS, 2016, p. 11).

Diante do exposto, observa-se que o PNE 2014/2024 reforça, na Meta 7, políticas educacionais de cunho neoliberal, que tendem a induzir a adoção de mecanismos de controle e regulação por parte do Governo, ao vincular a qualidade da educação ao resultados de testes standardizados, que contribuem para induzir comportamentos orientados para competição e o ranqueamento de escolas com caráter gerencial, voltados para a gestão de resultados, interferindo na gestão de conteúdos em sala de aula, ao se empenharem em trabalhar, majoritariamente, os conteúdos exigidos nestas avaliações.

Essas consequências apontadas por Assis (2016), como a atribuição da qualidade da educação ao resultado obtido no IDEB, também são afirmadas por Pestana (2013) ao dizer que “hoje o sistema de avaliação SAEB/Prova Brasil pode ser definido como uma avaliação restrita ao rendimento dos alunos” (PESTANA, 2013, p.125). O SAEB prioriza apenas a proficiência dos alunos em detrimento das demais informações coletadas, como os questionários socioeconômicos dos estudantes e os questionários aplicados aos diretores e professores, ou seja, o único fator preponderante nas avaliações em larga escala é o resultado os testes aplicados, pois,

investigar distintas dimensões da escola, da sala de aula, dos professores e gestores, dos alunos e das famílias, com rigor técnico e metodológico parece ser uma tarefa ainda não realizada pelo sistema de avaliação nacional. (PESTANA, 2013, p.125).

Desta forma, é demonstrado pela autora que os fatores relacionados às condições da escola, dos alunos e dos gestores não são considerados como parâmetros de análise na

divulgação dos dados das avaliações externas. Assim sendo, prevalece e sobressaem apenas os resultados da proficiência nos testes realizados. Os dados coletados durante os ciclos avaliativos do SAEB deveriam servir de subsídios a análise dos resultados, garantindo assim maior equidade e permitindo a compreensão da realidade educacional no país.

## **4 A PERCEPÇÃO DOS DIRETORES SOBRE AS AVALIAÇÕES EXTERNAS E O IDEB**

Este capítulo tem por intuito apresentar a rede estadual de ensino de Goiás, a partir da sua estrutura administrativa, expressa nas Diretrizes Operacionais da Rede Pública Estadual de Ensino de Goiás 2016/2017<sup>20</sup>, e apresentar o resultado da fase empírica desta pesquisa proveniente dos dados obtidos com a aplicação do questionário aos diretores de escolas da rede estadual com o objetivo de aprender a repercussão do processo das avaliações externas na gestão escolar, a partir da visão dos diretores.

### **4.1 Caracterização da rede estadual de ensino de Goiás**

Conforme o Censo Escolar/2016 o estado de Goiás possui 3 490 estabelecimentos de ensino públicos de educação básica, destes estabelecimentos públicos, a rede estadual de Goiás possui 1 047 escolas, as quais oferecem o ensino fundamental e médio em 246 municípios.

A Secretaria de Estado de Educação, de Cultura e Esporte é a mantenedora da rede pública estadual de ensino e conforme as Diretrizes Operacionais da Rede Pública Estadual de Ensino de Goiás (2016/2017, p.13)

é responsável pela criação, implantação, acompanhamento, monitoramento e avaliação da política estadual de educação, tendo em vista a melhoria da qualidade da aprendizagem dos estudantes, preparando-os acadêmica, política e socialmente para o exercício da cidadania e para o acesso ao mundo do trabalho.

Assim, compete a Seduce a responsabilidade de implantar, acompanhar e monitorar todas as políticas educacionais desenvolvidas na rede estadual.

A Seduce assegura o desenvolvimento de pesquisas, programas, projetos, ações e atividades educacionais que viabilizem a aplicação eficaz, probo e eficiente dos recursos pedagógicos, técnicos, financeiros e humanos, investindo na melhoria da qualidade do sistema educacional em Goiás no que se refere à Educação Básica. (p.13).

Segundo as Diretrizes as competências da Seduce são:

Formulação e execução da política estadual de educação; Execução das atividades de educação básica sob responsabilidade do Poder Público Estadual; Controle e inspeção das atividades de educação básica e produção de informações educacionais; Formulação e execução da política estadual de desenvolvimento da cultura; Conservação do patrimônio histórico e artístico do Estado; Criação e manutenção de bibliotecas, centros culturais, museus, teatros, arquivos históricos e demais instalações ou instituições de caráter cultural; Formulação e execução da política

---

<sup>20</sup> As Diretrizes Operacionais da Seduce consistem num manual elaborado pela Seduce periodicamente com as diretrizes gerais sobre os procedimentos a serem adotados na rede estadual, com o objetivo de esclarecer dúvidas, de facilitar o exercício das atividades técnico-administrativas e de orientar o trabalho diário nas escolas em suas responsabilidades de serviço público.

estadual de esportes e lazer. (SEDUCE, 2016/2017, p.13)

Diante destas competências, da amplitude da rede e abrangência dos municípios, a Seduce mantém 40 (quarenta) órgãos descentralizados de administração, intituladas até o ano de 2017 de Subsecretarias Regionais de Educação instituídas via Decreto nº 7.634 de 05/06/2012 publicado no D.O Nº 21.360/2012 e organização em 40 regionais de ensino de modo a favorecer o acompanhamento das respectivas escolas.

### QUADRO DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR REGIONAIS

<b>Porte I</b>	
<b>Subsecretaria de Anápolis</b>	Abadiânia, Alexânia, Anápolis, Campo Limpo de Goiás, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Goianápolis, Nerópolis, Ouro Verde de Goiás, Petrolina de Goiás, Pirenópolis e Teresópolis de Goiás.
<b>Subsecretaria de Aparecida de Goiânia</b>	Aragoiânia, Caldazinha, Hidrolândia, Senador Canedo, Bonfinópolis.
<b>Subsecretaria de Luziânia</b>	Cristalina e Luziânia.
<b>Porte II</b>	
<b>Subsecretaria de Formosa</b>	Cabeceiras, Flores de Goiás, Formosa, Vila Boa
<b>Subsecretaria de Goianésia</b>	Barro Alto, Goianésia, Jaraguá, Jesúpolis, Santa Rita do Novo Destino, São Francisco de Goiás, Vila Propício, Santa Isabel.
<b>Subsecretaria de Goiás</b>	Araguapaz, Aruanã, Buriti de Goiás, Faina, Goiás, Matrinchã, Mossâmedes, Mozarlândia, Sanclerlândia.
<b>Subsecretaria de Posse</b>	Alvorada do Norte, Buritinópolis, Damianópolis, Guarani de Goiás, Iaciara, Mambaí, Nova Roma, Posse, São Domingos, Simolândia, Sítio D'Abadia.
<b>Subsecretaria de Trindade</b>	Abadia de Goiás, Anicuns, Avelinópolis, Campestre de Goiás, Guapó, Santa Bárbara de Goiás, Trindade.
<b>Porte III</b>	
<b>Subsecretaria de Águas Lindas</b>	Águas Lindas de Goiás, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo e Santo Antônio do Descoberto.
<b>Subsecretaria de Catalão</b>	Anhanguera, Campo Alegre de Goiás, Catalão,

	Corumbáiba, Cumari, Davinópolis, Goiandira, Nova Aurora, Ouvidor, Três Ranchos.
<b>Subsecretaria de Ceres</b>	Carmo do Rio Verde, Ceres, Rialma, Rianópolis, São Patrício, Uruana.
<b>Subsecretaria de Inhumas</b>	Araçu, Brazabrantes, Caturaí, Damolândia, Goianira, Inhumas, Itauçu, Nova Veneza, Santa Rosa de Goiás, Santo Antônio de Goiás, Taquaral de Goiás.
<b>Subsecretaria de Iporá</b>	Amorinópolis, Caiapônia, Diorama, Doverlândia, Iporá, Israelândia, Ivolândia, Jaupaci, Palestina de Goiás.
<b>Subsecretaria de Itapuranga</b>	Guaraíta, Heitorá, Itapuranga, Morro Agudo de Goiás.
<b>Subsecretaria de Itumbiara</b>	Bom Jesus de Goiás, Buriti Alegre, Cachoeira Dourada, Itumbiara.
<b>Subsecretaria de Jataí</b>	Aparecida do Rio Doce, Aporé, Caçu, Chapadão do Céu, Itajá, Itarumã, Jataí, Lagoa Santa, Serranópolis.
<b>Subsecretaria de Jussara</b>	Britânia, Fazenda Nova, Itapirapuã, Jussara, Montes Claros de Goiás, Novo Brasil, Santa Fé de Goiás.
<b>Subsecretaria de Morrinhos</b>	Água Limpa, Caldas Novas, Edealina, Marzagão, Morrinhos, Pontalina, Rio Quente.
<b>Subsecretaria de Novo Gama</b>	Cidade Ocidental, Novo gama, Valparaíso de Goiás.
<b>Subsecretaria de Palmeiras de Goiás</b>	Cesarina, Edéia, Indiara, Jandaia, Nazário, Palmeiras de Goiás, Palminópolis, Paraúna, Varjão.
<b>Subsecretaria de Piracanjuba</b>	Bela Vista de Goiás, Cristianópolis, Cromínia, Mairipotaba, Piracanjuba, Professor Jamil.
<b>Subsecretaria de Piranhas</b>	Aragarças, Arenópolis, Baliza, Bom Jardim de Goiás, Piranhas.
<b>Subsecretaria de Pires do Rio</b>	Ipameri, Orizona, Palmelo, Pires do Rio, Santa Cruz de Goiás, Urutaí.
<b>Subsecretaria de Planaltina</b>	Água Fria de Goiás, Alto Paraíso de Goiás, Planaltina, São João D'Aliança.
<b>Subsecretaria de Porangatu</b>	Bonópolis, Estrela do Norte, Formoso, Montividiu do Norte, Muntunópolis, Porangatu, Santa Tereza de Goiás, Trombas.
<b>Subsecretaria de Quirinópolis</b>	Cachoeira Alta, Gouvelândia, Inaciolândia, Paranaiguara, Quirinópolis, São Simão.
<b>Subsecretaria de Rio Verde</b>	Castelândia, Montividiu, Rio Verde, Santo Antônio da

	Barra.
<b>Subsecretaria de São Luis de Montes Belos</b>	Adelândia, Aurilândia, Cachoeira de Goiás, Córrego do Ouro, Firminópolis, Moiporá, São João da Paraúna, São Luís de Montes Belos, Turvânia.
<b>Subsecretaria de Silvânia</b>	Gameleira de Goiás, Leopoldo de Bulhões, São Miguel do Passa Quatro, Silvânia, Vianópolis.
<b>Subsecretaria de Uruaçu</b>	Alto Horizonte, Amaralina, Campinorte, Hidrolina, Mara Rosa, Niquelândia, Nova Iguaçu de Goiás, São Luis do Norte, Uruaçu.

<b>Porte IV</b>	
<b>Subsecretaria de Campos Belos</b>	Campos Belos, Cavalcante, Divinópolis de Goiás, Monte Alegre de Goiás, Teresina de Goiás.
<b>Subsecretaria de Goiatuba</b>	Aloândia, Goiatuba, Joviânia, Panamá, Vicentinópolis.
<b>Subsecretaria de Itaberaí</b>	Americano do Brasil, Itaberaí, Itaguari, Itaguaru.
<b>Subsecretaria de Itapaci</b>	Campos Verdes, Crixás, Guarinos, Itapaci, Pilar de Goiás, Santa Teresinha de Goiás, Uirapuru.
<b>Subsecretaria de Mineiros</b>	Mineiros, Perolândia, Portelândia, Santa Rita do Araguaia.
<b>Subsecretaria de Rubiataba</b>	Ipiranga de Goiás, Nova América, Nova Glória, Rubiataba.
<b>Subsecretaria de Santa Helena de Goiás</b>	Acreúna, Maurilândia, Porteirão, Santa Helena de Goiás, Turvelândia.
<b>Subsecretaria de São Miguel do Araguaia</b>	Mundo Novo, Nova Crixás, Novo Planalto, São Miguel do Araguaia.

<b>Porte V</b>	
<b>Subsecretaria de Minaçu</b>	Campinaçu, Colinas do Sul, Minaçu.

<b>Porte Especial</b>	
<b>Metropolitana</b>	Goiânia.

Fonte: Diretrizes Operacionais da Secretaria de Educação, Esporte e de Cultura –Seduc, 2016/2017, p. 16-19.

Em janeiro de 2017, um Decreto assinado pelo Governador Marconi Perillo, extinguiu 25 subsecretarias das 40 existentes, redistribuindo os 246 municípios em apenas 15 regionais, o que levou a uma repercussão negativa, nas escolas e regionais de ensino, com a

principal alegação de que a distância física dificultaria o acompanhamento das regionais. O site Goiás Agora, no dia 04 de janeiro de 2017, informou que

a redução do número de subsecretarias regionais da Secretaria da Educação, Cultura e Esporte (Seduce) de 40 para 15 e a extinção das demais foi tema de reunião entre superintendentes e subsecretários na terça-feira, dia 3, no gabinete da secretária Raquel Teixeira. O decreto foi publicado no *Diário Oficial do Estado*. Além de comunicar a decisão do governo, a secretária esclareceu como será realizado o processo de encerramento das atividades das subsecretarias extintas, que deve acontecer até o fim deste mês de janeiro, bem como a redistribuição dos municípios nas novas regionais e dos servidores efetivos. Os trabalhos nas novas subsecretarias começam em fevereiro. A ação faz parte das metas do *Programa de Austeridade pelo Crescimento do Estado de Goiás*, que têm como objetivo resguardar a administração estadual dos efeitos da crise fiscal e financeira, e está refletindo também na Seduce com a redução de cargos com pessoal.

Esta medida, como forma de redução dos gastos do orçamento público, levou a diversos questionamentos no âmbito político, com intervenções de Deputados que exigiam que algumas regionais fossem reabertas. Assim, diante da pressão social e política, o governo decidiu fechar as 15 regionais e implantar um novo modelo de acompanhamento:

A Secretaria Estadual de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (Seduce) vai extinguir as últimas 15 subsecretarias do interior do estado. Novo anúncio foi feito nesta terça-feira (24), mas o órgão já havia divulgado que, das 40 unidades que existem, 25 seriam fechadas até fevereiro, portanto, após medidas, não restará nenhuma regional. Conforme o anúncio da Seduce, o objetivo das mudanças é economizar recursos financeiros, que devem ser investidos nas escolas, e modernizar a administração. Segundo texto, “a secretaria vai enviar à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás um novo modelo de gestão regional com base em critérios rigorosamente técnicos”. (G1 Goiás, 25 de janeiro de 2017).

Neste contexto, foram extintas as Subsecretarias e um novo Decreto as denominou de Coordenações Regionais de Ensino, Cultura e Esporte (Crece), mantendo as 40 antigas Subsecretarias com o mesmo número de municípios jurisdicionados, conforme quadro apresentado anteriormente, contudo com um quadro de servidores reduzido, objetivando diminuir as despesas.

Quanto ao número de escolas da rede estadual, conforme o Censo Escolar de 2016, a rede estadual possui 1 047 escolas, sendo 39 escolas especiais (Educação Especial). O número de escolas que oferecem o ensino fundamental é 926 com 250.777 alunos matriculados e com ensino médio são 628 escolas com 204.222 alunos. Esclarecendo que há escolas na rede que oferecem apenas o ensino fundamental ou somente o médio e escolas que oferecem os dois simultaneamente. Portanto, em 2016, a rede estadual possuía 454.999 alunos matriculados no ensino fundamental e médio.

Administrativa e Conveniada com o poder público-Goiás, 2016.		
Dependência Administrativa	Não Declarada	Total
Estadual	1047	1047

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais/UFPR a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2016.

Deste total existem 71 escolas de natureza privada que possuem convênio com a rede estadual, conforme tabela a seguir:

Número de Escolas, dependência administrativa detalhada (privada conveniada) por Dependência Administrativa e Dependência Convênio poder público- Goiás, 2016.				
Dependência Administrativa	Municipal	Estadual	Estadual e Municipal	Total
Privada	176	71	16	263
<b>Total</b>	176	71	16	263

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais/UFPR a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2016.

Em relação ao fluxo escolar, a rede estadual tem um percentual maior de reprovações e evasão no ensino médio, conforme gráfico a seguir:

Fluxo Escolar – Goiás, Rede Estadual 2016			
Etapa escolar	Reprovação	Abandono	Aprovação
Anos Iniciais	2,0 % 479 reprovações	0,3 % 83 abandonos	97,7 % 23.689 aprovações
Anos Finais	7,1% 16.050 reprovações	2,5 % 5.678 abandonos	90,4 % 204.801 aprovações
Ensino Médio	8,7 % 17.799 reprovações	6,3 % 12.919 abandonos	85,0 % 173.506 aprovações

Fonte: INEP-Censo Escolar, 2016

Quanto ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, a rede estadual de Goiás obteve nos anos iniciais do ensino fundamental a nota 6,1 em 2015, conforme tabela a seguir, superando as metas projetadas pelo INEP.

4ª Série/ 5º Ano

Estado	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Goiás	3.9	4.3	4.9	5.3	6.0	6.1	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	5.6	5.8	6.1

Obs.:

Os resultados marcados referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

Nos anos finais do ensino fundamental o IDEB de 2015 foi de 4,7.

8ª Série/ 9º Ano

Estado	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Goiás	3.3	3.4	3.6	4.0	4.5	4.7	3.3	3.5	3.7	4.1	4.5	4.8	5.0	5.3

**Obs.:** Os resultados marcados referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

Na terceira série do ensino médio a média do estado de Goiás foi 3,8 em 2015.

### 3ª Série

Estado	Ideb Observado						Metas Projetadas								
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
Goiás	2.9	2.8	3.1	3.6	3.8	3.8	2.9	3.0	3.2	3.4	3.8	4.2	4.4	4.7	

**Obs.:** Os resultados marcados referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

Em 2011, foram intensificadas as ações para atingir as metas do IDEB projetadas pelo INEP, com a instituição do Pacto pela Educação pelo então Secretário Estadual de Educação Thiago Peixoto<sup>21</sup>. O Pacto pela Educação<sup>22</sup> conforme suas diretrizes estabelecia uma reforma educacional no estado ao estabelecer cinco eixos (pilares) norteadores com 25 propostas que em seu teor visavam melhorar o ensino e o aprendizado nas escolas estaduais. Sendo os cinco Pilares:

1-Valorizar e Fortalecer o profissional da Educação; 2-Adotar Práticas de Ensino de Alto Impacto no aprendizado do aluno; 3-Reduzir significativamente a desigualdade educacional; 4-Estruturar um sistema de Reconhecimento e remuneração por Mérito; 5-Realizar uma profunda reforma na gestão e na infraestrutura da rede estadual de ensino.

Ao analisar estes pilares, percebe-se que houve ações que priorizaram a adoção de critérios de mérito e bonificação às escolas, professores e alunos, pois com esta reforma se iniciou os “Prêmio Escola” e o “Prêmio Aluno” para aqueles (as) que obtivessem maiores notas no Sistema de Avaliação do Estado de Goiás. Instituiu-se também o “Programa Reconhecer” que prevê um bônus aos professores que cumprissem todas as atividades inerentes ao desenvolvimento da docência, como, por exemplo, a inserção dos planos de aula no Sistema Administrativo e Pedagógico (SIAP).

Estas ações instituídas em 2011 ainda permanecem em vigor na rede estadual, visando manter a rede estadual de Goiás nas primeiras colocações no IDEB nacional. Neste contexto e objetivando apreender a visão dos diretores de escolas sobre os ciclos avaliativos do SAEB e o cumprimento das metas do IDEB, estipuladas pelo INEP para o estado de Goiás, foi aplicado um questionário, via e-mail, aos diretores da rede estadual.

<sup>21</sup> Thiago Mello Peixoto da Silveira- Secretário de Estado da Educação de Goiás de 2011 a 2013.

<sup>22</sup> Pacto Pela Educação: Um Futuro Melhor Exige Mudanças. Diretrizes disponível em: <http://www.seduc.go.gov.br/imprensa/?Noticia=2955>.

## **4.2 Uma análise da visão dos diretores sobre a gestão escolar e o processo de avaliação externa, a partir do IDEB**

Objetiva-se, neste tópico, analisar os resultados da pesquisa empírica realizada com os diretores da rede estadual de Goiás, de modo a apreender as repercussões dos processos de avaliação e do estabelecimento do IDEB na gestão escolar, segundo o seu ponto de vista.

O questionário (Apêndice I) foi aplicado a todos os diretores da rede estadual e apresentou sete perguntas de múltipla escolha. A oitava questão corresponde a um espaço aberto para que o diretor pudesse expor suas dúvidas, críticas e/ou sugestões sobre sua visão e percepção referente às avaliações externas e o IDEB, bem como suas possíveis relações com a gestão escolar. Dos 519 questionários respondidos houve 216 respostas a esta pergunta, o que representa um percentual de 41% do total.

O questionário foi disponibilizado aos 997 diretores das escolas estaduais dos 246 municípios goianos. Obteve-se o retorno de 519 sujeitos, o que representa 52% do total. O modo de aplicação foi por e-mail, via Plataforma *Forms*<sup>23</sup>.

### **4.2.1 Caracterização dos sujeitos envolvidos na pesquisa**

Uma breve caracterização dos sujeitos desta pesquisa se faz importante para se compreender melhor os resultados obtidos. Quanto ao gênero, como já se pode esperar, o grupo é predominantemente feminino. Dos 519 participantes desta amostra 371 diretores são mulheres (73%) e 137 são homens (27%). Quanto à faixa etária, nenhum diretor possui menos de 30 anos. Na faixa etária entre 31 a 40 anos são 119, o que corresponde a (23%); entre 41 a 50 anos existem 239 diretores (47%), faixa que concentra o maior número de sujeitos. Acima de 50 anos são 150 diretores (30%).

Quanto à formação acadêmica, 95 diretores possuem graduação, o que corresponde a um percentual de 19% e com especialização são 388, o que corresponde a 77%, a maioria dos diretores. Apenas 21 diretores possuem Mestrado (0,04%) e um diretor com título de doutorado.

Quanto ao tempo de atuação na função de diretor, há uma grande variação entre os participantes, desde aqueles que possuem menos de um ano até os que já estão a dez anos no

---

<sup>23</sup> A Microsoft Forms, consiste numa Plataforma disponibilizada pela Seduce aos servidores que possuem o e-mail institucional, a qual pode se criar pesquisas, testes e votações e ver os resultados conforme eles chegam imediatamente no e-mail pessoal e acessando o *Forms*.

cargo, seja por meio de eleição ou por meio de indicação pela SEDUCE. De acordo com as normativas da Seduce e a LDB Estadual – Lei Complementar nº 026/1998, ao ser eleito o diretor cumpre um mandato de três anos, podendo candidatar-se por mais um mandato consecutivo. Posteriormente, deve permanecer sem se candidatar por um período e novamente poderá ser candidato no pleito seguinte. Justifica-se assim o fato de se encontrar diretores exercendo esta função já por 10 anos. No que se refere ao exercício atual do mandato (2015/2017), 67% dos diretores foram eleitos no último processo de seleção da rede, que foi realizado no final do ano de 2014 e 33% afirmaram não ter participado deste último processo, sendo eleitos no pleito anterior em 2011 ou indicados no caso de vacância do cargo.

Deste grupo 180 (39%) dos diretores estão no exercício do segundo mandato consecutivo e 276 (61%) no exercício do primeiro mandato e, portanto aptos para, em 2018, candidatarem-se novamente. Outro dado importante é que 191 diretores (38%) já ocuparam o cargo em mandatos anteriores, ou seja, um número expressivo da amostra voltou ao cargo.

Em relação ao tempo que cada diretor ocupou a função em períodos anteriores, independente da forma de ingresso, obteve-se que 297 diretores, já ocuparam esta função sendo que um deles ocupou a direção por 18 anos. Neste caso a hipótese é que seus mandatos tenham sido por meio de indicação da Seduce, pois conforme já exposto a primeira eleição ocorreu em 2000. Os demais sujeitos deste grupo informaram diferentes tempos de exercício que variam entre 18 anos no máximo e 06 meses no mínimo.

Em relação à graduação cursada pelos sujeitos ouvidos, alguns colocaram a área de especialização e não da graduação, não sendo possível identificar sua formação inicial. Predominam os graduados em Pedagogia, com 92 diretores, o que equivale a 18%; Em seguida aparece a Licenciatura em Letras (incluindo espanhol ou Inglês), com 61 diretores (12%). Os demais cursos mostraram a seguinte incidência; História: 45 (0,9%); Matemática: 40 diretores (0,8%); Geografia: 37 diretores (0,7%); Biologia: 20 diretores (0,4%); Química: 10 diretores (0,2%); Educação Física e Direito: 08 diretores (0,1%). Os cursos Filosofia, e Artes Visuais com 7 diretores cada. Os cursos de Física, Sociologia, Ensino Religioso, Psicologia; Administração, Normal Superior, Gestão Pública, Formação de Oficiais da PM-GO apresentam a incidência de um diretor cada.

A segunda parte do questionário consta de sete perguntas de múltipla escolha, a oitava pergunta corresponde a um espaço aberto para que o diretor pudesse expor suas dúvidas, críticas e /ou sugestões sobre sua visão referente às avaliações externas e ao IDEB, bem como suas possíveis relações com a gestão escolar, esta pergunta obteve 216 respostas.

#### 4.2.2 A Repercussão das avaliações em larga escala e o trabalho do diretor

Com vistas a apreender a visão dos diretores acerca da repercussão das avaliações em larga escala, a primeira pergunta consta de uma contextualização da gestão escolar democrática e se refere às formas de organização da gestão escolar, com a seguinte redação: “A LDB/1996, o Plano Nacional de Educação (PNE-2014/2024) e o Plano Estadual de Educação de Goiás PEE-2015/2025 orientam para a consolidação do processo de gestão escolar democrática e participativa que *“baseia-se na relação orgânica entre direção e participação dos membros da equipe e acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos. Defende de forma coletiva de tomada de decisões”*. A partir deste texto o participante da pesquisa deveria assinalar o item que melhor expresse sua opinião sobre a gestão escolar. Das 508 respostas, a alternativa (a) *“Os gestores da rede estadual de Goiás possuem autonomia para gerir os processos decisórios na escola de forma participativa e democrática, conforme prevê a legislação”* obteve 127 marcações, atingindo um percentual de 24,6 %.

A opção (b) *“Os gestores da rede estadual de Goiás possuem autonomia relativa para gerir a escola uma vez que estão sujeitos às diretrizes propostas pela Secretaria de Estado da Educação Cultura e Esporte –Seduc /Goiás,”* obteve 348 respostas, o que corresponde a um percentual de 68,9%, ou seja, a maioria dos diretores ouvidos considera que a sua autonomia é relativa no que tange ao cumprimento das suas atribuições por estarem sujeitos às influências e interferências da Seduc na rotina escolar. A opção (c) *“Os gestores da rede estadual de Goiás tem dificuldades em fazer uma gestão democrática e participativa, pois são instruídos pela Seduc a executar os projetos e ações sem autonomia para modificá-los conforme demandas do coletivo escolar”*. Obteve 21 marcações o que corresponde a 0,004%.

Ao buscar a percepção dos diretores a respeito das concepções e formas de organizar a gestão escolar, os dados indicam que os diretores possuem autonomia limitada. Segundo a maioria dos diretores da amostra deste estudo (68,9%) eles devem executar as ações propostas pela Seduc com vistas a atingir os resultados nos exames em larga escala, condizentes com a metas estabelecidas. Desta forma, as tomadas de decisões no âmbito do coletivo escolar são reduzidas, dando lugar a uma política de controle por parte da Seduc, que induzem ações e projetos instituídos de forma burocrática e centralizada, sem participação de diretores e professores, cabendo a estes apenas a sua execução. Esta postura centralizadora contraria as concepções de gestão escolar instituídas com a Constituição Federal de 1988 e pela LDB nº

9394/96, que já incorporaram os princípios democráticos nas práticas de gestão da educação pública no Brasil.

Para Oliveira (2008), com o processo de redemocratização no Brasil ocorrido nos anos 1980, foi possível estabelecer novas formas de gestão escolar nos sistemas públicos de ensino, os quais puderam implementar mecanismos com os ideais democráticos de gestão, como ocorreu em Goiás, passando a escolher seus diretores por meio de eleição direta desde o ano 2000. Este modelo de escolha em Goiás foi regulamentado por meio da LDB Estadual-Lei Complementar nº 026/1998, que estabelece as Diretrizes e Bases para o Sistema Educativo de Goiás e prevê, no Artigo 14, que compete ao Conselho Estadual de Educação a elaboração de normas que regulamentem a gestão democrática nas escolas públicas.

Outro fator preponderante foi à aprovação do primeiro Plano Estadual de Educação de Goiás PEE-2008/2017, por meio da lei Complementar Nº 062/2008, que estabeleceu os objetivos e as metas para a gestão escolar, dentre elas: definir e regulamentar, em cada rede de ensino, pública e privada, a gestão democrática com ampla participação da comunidade. Em 2014, o PEE-2008/2017 passou por um processo de revisão e adequação, culminando em julho de 2015 na aprovação do atual PEE-2015/2025, Lei Nº 18.969 de 22 de julho de 2015, que estabeleceu vinte e uma (21) metas e duzentas e sessenta e seis (266) estratégias para a educação de Goiás e reafirma o compromisso com a Gestão Democrática na Meta 20: “Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação de eleições diretas para gestores das escolas públicas.”

Diante da legislação vigente, o sistema público estadual de Goiás prevê princípios democráticos de gestão, todavia constata-se que, mesmo os diretores sendo eleitos pela comunidade escolar, estes não conseguem desenvolver uma gestão de forma democrática, com autonomia nos processos decisórios da escola, pois devem seguir diretrizes impostas pela Seduce. Nos dados obtidos na pergunta aberta do questionário os diretores assim se expressaram:

*Vejo muita cobrança da SEDUCE para alcançar os objetivos, mas não dão o suporte necessário aos gestores de cada escola. Exemplo falta de equipamentos, materiais, dinheiro. Quando acabam os contratos os professores são liberados e demoram contratar outros para as disciplinas críticas. (D 1)*

*Infelizmente vivemos dias difíceis na educação pública pois temos que ensinar alunos que muitas vezes não vem para a escola com esse intuito, vivemos o dilema de ter de alcançar índices de aprovação aceitáveis pela Seduce e ao mesmo tempo preparar nossos alunos para serem capazes de sair bem nas avaliações externas. (D2)*

*Acreditamos que é preciso rever professores de contrato e alguns efetivos urgentemente. A rotatividade e a falta de didática dos [professores]contratados tem atrapalhado as metas desejadas. Infelizmente os recursos humanos estão precários. (D3)*

No depoimento dos diretores percebe-se que eles devem cumprir com as determinações da Seduce, que, por sua vez, não garante o apoio necessário no exercício de sua gestão. Apresentam um sério problema da rede que é a ausência de concurso público para professores efetivos, pois o último concurso realizado pela Seduce foi em 2010. A dependência de professores em regime de contrato temporário foi relatada por diretores envolvidos na pesquisa em suas respostas na questão aberta, esta medida é adotada na rede para suprir as demandas de professores.

Ao verificar que 68,9% dos diretores consideram não possuir a autonomia necessária na condução da gestão escolar, seja ela no âmbito pedagógico e ou administrativo, os dados mostram que na rede estadual de Goiás ainda prevalecem as visões burocrática e gerencial nas formas de conceber a gestão escolar, de acordo com os participantes deste estudo. Estes diretores apontaram que a Seduce desenvolve uma série de ações e projetos, repassando-os as escolas para executarem, sem poderem interferir no seu desenvolvimento e nem alterá-lo.

Segundo Lima (2001, p. 36), a escola se insere num sistema educativo centralizado, o qual “a tradicional centralização política e administrativa e o correspondente controle político-administrativo da escola, sem tradição de autonomia, configuram um centralismo educativo, comandada por um aparelho administrativo central” (...). Nas palavras de Lima (2001) é evidenciado a política de controle dos órgãos superiores às escolas.

As ações que a Seduce vem implementando a cada ano em prol dos resultados das avaliações externas tem alterado a rotina administrativa e pedagógica das escolas. Exemplo disso é a implantação dos sistemas de gerenciamento, dentre eles o Sistema de Gestão Escolar (SIGE), o Sistema Administrativo e Pedagógico (SIAP) que controlam e gerenciam todas as ações administrativas e pedagógicas das escolas, incluindo a documentação de alunos e professores e o planejamento escolar. Por meio deles é possível obter as informações para o pagamento do bônus instituído desde 2011 pelo “Programa Reconhecer”, pago aos professores que cumprirem todas as exigências administrativas, como, por exemplo, a inserção do planejamento quinzenal no SIAP.

Além disso, a Seduce também vem adotando o uso do sistema de apostilas na rede com os “Cadernos Educacionais”, denominados “Aprender Mais”<sup>24</sup>, que já apresentam o conteúdo e as atividades de ensino divididas por semana e bimestres, vídeo aulas e outros

---

<sup>24</sup> Material pedagógico complementar que inclui atividades de Língua Portuguesa e Matemática, foi lançado em fevereiro de 2017. Desenvolvido pela Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás (Seduce), o material pedagógico complementar sistematiza conhecimentos em Língua Portuguesa e Matemática. Direcionado, inicialmente, aos alunos dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio. (<https://site.seduce.go.gov.br/educacao/aprendermais/>).

recursos que destituem a escola de pensar e elaborar a sua própria pedagogia, num “processo de padronização do ensino que deixa aos professores apenas a tarefa de executores de um plano de trabalho já previamente elaborado à revelia do contexto sócio-econômico-cultural das escolas. Este fenômeno guarda uma relação muito estreita com as políticas de resultados, que vem definindo os currículos a partir das matrizes de referência dos exames nacionais em larga escala e não a partir dos interesses e necessidades mais imediatas das comunidades escolares” (FREITAS, 2012).

Pode-se observar que se a maior parte dos diretores (68,9%) disseram possuir uma autonomia limitada, por terem que executar as ações da Seduce em prol dos resultados das avaliações externas, isto pode significar uma redução da atuação e do poder dos órgãos colegiados (Conselhos Escolares). Para Lima (2014) os órgãos colegiados são instâncias importantes e necessárias para que a escola exerça sua autonomia de forma plena e descentralizada, envolvendo os diversos segmentos representativos da comunidade escolar. Para este autor, por definição, a gestão democrática deve incluir a eleição e a colegialidade, sendo que estas dimensões devem ocorrer por meio da participação consciente no processo de planejamento e gestão da escola. A importância destes princípios de gestão por meio de órgãos colegiados é prevista nas estratégias da Meta 19 do PNE 2014/2024,

19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.

Pelo exposto a rede estadual de Goiás vem propondo ações que não condizem com o disposto nas estratégias do PNE. O que tem se constado nos últimos anos, na rede estadual, é uma ausência de projetos que incentivem a atuação dos alunos em Grêmios Estudantis e o fortalecimento dos Conselhos Escolares.

O que prevaleceu na rede nos últimos anos foi a repreensão aos movimentos estudantis, como ocorreu em 2015 e 2016 com as ocupações das escolas e da própria Seduce, nos movimentos contrários a entrega da gestão das escolas as Organizações Sociais (OS) e a ampliação do número de Colégios Militares, os quais a gestão escolar é delegada aos

militares. Esta repreensão ocorreu por parte da Seduce ao pressionar os estudantes a desocuparem as escolas, utilizando até mesmo ação judicial e força policial.

A ampliação do número de escolas militares em Goiás é política eminente da Seduce e do próprio Governo. Conforme notícia vinculada no site Goiás Agora em 06 de outubro de 2017:

Ao completar 20 anos em 2018, o projeto de ensino militar em Goiás comemora, entre outros, com a instalação de mais novas dez unidades, chegando a 46 em todo o Estado. Irão receber os novos colégios dez cidades goianas: Alexânia, Cidade Ocidental, Cristalina, Iporá, Padre Bernardo, Pires do Rio, Planaltina, Rio Verde, Rubiataba e Santo Antônio do Descoberto. (Goiás Agora, 06 out. 2017).

As respostas da pergunta de número 1 do questionário leva à compreensão de que a Seduce vem implementando ações e projetos que corroboram para a redução da autonomia do diretor na construção da sua proposta pedagógica, de definir ações que realmente sejam condizentes com o anseio da comunidade escolar. Conforme os dados observados, 24,6% dos diretores disseram que possuem autonomia plena na condução da gestão escolar. Assim, parece que os princípios democráticos de gestão na rede estadual foram sendo alterados principalmente nos últimos anos.

#### **4.2.3 As influências e as repercussões das Avaliações em Larga escala na gestão e organização das Escolas Estaduais de Goiás na visão dos Diretores**

A pergunta de número 2 solicita que o diretor emita a sua opinião ao seguinte questionamento: *Você considera que a sua atuação como diretor tem sido influenciada pelas políticas de avaliação em larga escala da educação básica promovidas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, por meio da instituição do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e da Prova Brasil?*

Esta pergunta teve por objetivo verificar qual a visão que os diretores têm das avaliações em larga escala da educação básica, realizadas por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica. O SAEB teve início em 1993 visando obter informações que pudessem direcionar as políticas educacionais do Brasil e consiste na aplicação de provas escritas padronizadas de Língua Portuguesa e Matemática para os alunos concluintes do 5º e 9º ano do ensino fundamental. Inicialmente era realizada por amostra, mas desde 2005 passou a ser censitária com a implantação da “Prova Brasil”. Em 2017 passou a incluir a 3ª série do ensino médio no ciclo avaliativo de forma censitária.

Ao analisar as 501 respostas a esta pergunta, 43 diretores ou 0,8% afirmaram que estas avaliações *não interferem na condução dos processos de gestão escolar*, o que corresponde a um percentual mínimo.

A opção (b) *a adoção destas avaliações interferem na condução da gestão escolar em específico no Projeto Político Pedagógico da instituição escolar*, 102 diretores assinalaram concordando, atingindo um percentual de 20%. No que concerne à elaboração do Projeto Político Pedagógico-PPP, a legislação vigente atribui autonomia a cada unidade escolar para a sua elaboração. Podemos constatar que a instituição do SAEB interferiu na elaboração da proposta pedagógica das escolas, pois ao instituir estas avaliações foram instituídas Matrizes de Referência<sup>25</sup>, estabelecendo as competências e habilidades a serem garantidas aos alunos ao final do ensino fundamental e médio nas disciplinas avaliadas. Desta forma seria estabelecido um padrão de proficiência e escalas a serem mensuradas por meio de descritores. Segundo Freitas (2013) foi necessário a instituição das Matrizes de Referência desta avaliação para a estruturação das provas e de escalas para a análise e interpretação dos resultados, o que resultou na mudança da gestão pedagógica nas escolas.

Para Ferreira (2001), na elaboração do projeto pedagógico e na construção da gestão da escola, a autonomia pedagógica e administrativa é essencial enquanto processos de tomada de decisão e organização. Verificou-se que 20% dos diretores afirmaram que as avaliações em larga escala vêm interferindo na condução da gestão no âmbito de elaboração do PPP, o que pode ser ilustrado pelo relato do diretor D4:

*Há uma dicotomia ao falarmos das Avaliações Externas: de um lado essas avaliações trouxeram mudanças na forma de trabalhar das escolas, tirando parte da autonomia, alterou o currículo, não dão conta de mensurar toda a complexidade que é o ambiente escolar, e, por outro lado, mesmo que seja de forma inadequada, essas avaliações fizeram com que o grupo gestor, professores, alunos queiram obter bons resultados (talvez porque há uma exposição da escola) e a proficiência em Língua Portuguesa e Matemática tem melhorado (D4).*

Segundo este diretor as avaliações externas repercutiram na organização da escola, no currículo e na redução da autonomia do diretor. Também acredita que todos os sujeitos da escola desejam obter bons resultados, devido a exposição da escola ao obter a nota do IDEB, o que leva ao ranqueamento das redes de ensino e de escolas. A este respeito Horta (2013) define como processos classificatórios, voltado para resultados.

---

<sup>25</sup> Matrizes de Referência - São as Matrizes elaboradas pelo INEP a partir de uma consulta nacional as Secretarias estaduais e municipais de educação, a professores e em livros didáticos, tendo como referência os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e são a base para a elaboração dos itens da Prova Brasil. (BRASIL, 2008, p.17).

Este processo de responsabilização pelos resultados segundo Afonso (2012, p. 476) é designada pelo termo *Accountability*, o qual

indica frequentemente uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos.

Segundo o autor existe uma cultura de responsabilização pelos resultados que pode ser definida como “tendência avaliocrática”, por supervalorizar os resultados dos testes com uma política de controle na educação.

Nesta perspectiva, conforme Afonso (2000), as escolas passam a ter uma avaliação mais seletiva e meritocrática, pois são introduzidos na educação fatores de mercado no sistema educativo, que culminam no aumento da competição escolar, nas desigualdades escolares e discriminação social, com ênfase na performance das escolas.

A opção (c) “*Considero que a adoção destas avaliações interferiram na gestão pedagógica escolar, influenciando a ação docente em sala de aula*”, teve 176 marcações, o que corresponde a um percentual de 35%. Ao analisar este percentual pode-se inferir que o SAEB e a Prova Brasil vêm interferindo de maneira significativa na gestão pedagógica na prática docente. A este respeito, Gatti (2013) conclui que as redes de ensino e suas respectivas escolas passaram a priorizar as disciplinas e conteúdos avaliados, expressos nas Matrizes de Referência, o que fica comprovado ao verificar o que a Seduce implementou nos últimos anos, como os cadernos educacionais (Aprender Mais) de Língua Portuguesa e Matemática, com atividades/itens elaborados a partir dos descritores avaliados na Prova Brasil, a Avaliação Dirigida Amostral (ADA) que ocorreu em 2015/2017 em toda a rede, avaliando estas disciplinas e incluindo também Ciências da Natureza.

Portanto, estas ações confirmam a visão dos diretores como mostra os excertos a seguir:

*Considerando que as provas, por estarem centralizadas em áreas específicas, como Português e Matemática, não representam o trabalho pedagógico, nem o ensino, nem a realidade político-social que vivencia cada escola. É mais, sequer vivenciam a realidade de cada turno, pois se observamos os alunos dos turnos matutino e vespertino encontraremos pessoas extremamente diferenciadas do noturno. Assim sendo, deveríamos efetuar dois tipos de avaliações separadas. A pressão exercida sobre os gestores, para obterem resultados positivos, chega a ser extrema e grosseira, ao ponto de apresentarem as notas comparativas diante de todos os outros gestores da Regional e, ainda para piorar, os resultados negativos em vermelho, prática que abandonamos há muito tempo na Educação. As provas não se adaptam aos conteúdos curriculares, fazendo com que os professores tenham que dividir o seu trabalho incrementando um conteúdo em detrimento do outro. O acúmulo de serviço dos professores não é recompensado no seu salário, isto é, mais trabalho pelo mesmo pago. Nenhuma avaliação da escola ou da gestão pode ser*

*realizada apenas num ano, sendo necessário no mínimo três anos para avaliar resultados. As idas e voltas da Educação no plano nacional dificultam e desanimam a Gestão Escolar. As ações propostas na Educação pelo Governo anterior foram realizadas após consultas coletivas, participação popular e docente. As atuais são apenas determinações burocráticas e até sugestões de gente despreparada. Ninguém consegue acreditar que esses projetos conseguirão sobreviver a uma futura eleição. Por isso considero que a Seduce-GO, que já demonstrou a sua capacidade, deveria afastar-se o máximo permitido dessas políticas educacionais do âmbito federal. (D5)*

*Tem muito material para trabalhar e em cima da hora vai chegando e mudando os nomes e vira um atropelo não deixando que o trabalho que vem sendo realizado seja eficaz com novas ações propostas em cima da hora e nós não sabemos como atender todas as situações que não param de chegar e sempre atropelando tudo. Fazemos o máximo para atender as solicitações, mas estamos sobrecarregados e os resultados nem sempre são satisfatórios. (D6)*

No relato do diretor (D5), ele afirma que não se pode mensurar o trabalho pedagógico de uma escola pela avaliação de duas disciplinas, que este processo avaliativo não reflete a real situação do ensino e da aprendizagem, e nem considera as particularidades de cada turno e da escola. Na opinião deste diretor, fica ratificado o que Freitas (2012) define como reducionismo curricular ou estreitamento do currículo, por priorizar apenas as áreas de Língua Portuguesa e Matemática. A pressão descrita por este diretor comprova que a responsabilização e a meritocracia predominam no ambiente escolar da rede estadual de Goiás.

*As recompensas e sanções compõem o caráter meritocrático do sistema, mas não só, já que a própria divulgação pública dos resultados da escola constitui em si mesma uma exposição pública, que envolve alguma recompensa ou sanção públicas. A meritocracia é uma categoria, portanto que perpassa a responsabilização. (FREITAS, 2012, p. 383)*

A exposição pública dos diretores e a competição entre escolas acentuam comportamentos orientados para a busca de resultados e conforme este diretor há sobrecarga do trabalho dos professores por terem que cumprir o currículo e ainda incluir o trabalho com os descritores avaliados em detrimento de algumas áreas do conhecimento, pois prevalecem as disciplinas que serão avaliadas.

Outro fator assinalado pelo diretor (D5) e que houve “*idas e voltas da Educação no plano nacional dificultam e desanimam a gestão escolar*”, neste contexto percebe-se que o diretor reconhece que houve períodos mais democráticos e de cunho participativo na gestão escolar e que agora prevalecem aspectos técnicos, burocráticos e racionalistas.

Na fala do Diretor (D6) fica implícito a quantidade de ações e projetos impostos com objetivo de alcançar os resultados destas avaliações e assim há um “atropelo” de ações que geralmente as escolas precisam executar em um curto prazo.

A última opção desta questão tinha por objetivo apreender se estas avaliações alteraram os conteúdos escolares do currículo “*Considero que com a adoção destas avaliações houve mudanças nos conteúdos curriculares, com ênfase nos descritores avaliados na Prova Brasil*”, esta opção obteve o maior percentual de marcações, tendo 180 diretores (35,9%).

Essas duas proposições de respostas (c e d) demonstram que há interferência destas avaliações na gestão pedagógica, na ação docente e nas mudanças nos conteúdos escolares, priorizando os descritores avaliados.

É difícil discordar da alegação de que as avaliações em larga escala lidam com uma visão estreita de currículo escolar diante do que as escolas se propõem como objetivos para a formação de seus estudantes. Também é complexo o uso de testes padronizados para aferir objetivos escolares relacionados a aspectos não cognitivos. O problema decorre do fato de os currículos escolares possuírem múltiplos objetivos, ao passo que as medidas de resultados utilizadas pelas avaliações em larga escala tipicamente visam a objetivos cognitivos relacionados à leitura e a matemática. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 383-384).

Para as autoras o processo de avaliações em larga escala culminaram num estreitamento curricular priorizando as áreas de Língua Portuguesa e Matemática, o que não é possível ser usado como parâmetro num processo de avaliação.

As opções de respostas (c) e (d) que respectivamente indagavam que: “*Considero que a adoção destas avaliações interferiram na gestão pedagógica escolar, influenciando a ação docente em sala de aula*” e “*Considero que com a adoção destas avaliações houve mudanças nos conteúdos curriculares, com ênfase nos descritores avaliados na Prova Brasil*”, totalizaram 356 respostas, o que equivale a 71,9%.

Na visão dos diretores da rede estadual de Goiás 71,9% consideram esta interferência na gestão de conteúdos em sala de aula, pois “*Verificamos no decorrer do ano que o Currículo Referencial estabelecido no SIAP não condiz em grande parte com os conteúdos da Prova Brasil e SAEGO*”. (D7). Assim, leva a alteração dos conteúdos escolares previstos, incorporando o trabalho com os descritores e utilizando o material (cadernos, avaliações) propostos pela Seduce.

A terceira questão proposta no questionário permitia que o diretor marcasse até dois itens que demonstrassem sua visão a respeito do SAEB “*O SAEB surgiu com o objetivo de avaliar os sistemas educacionais da educação básica, inicialmente amostral. A partir de 2007 passou a ser censitário com a instituição da Prova Brasil para todos os alunos do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental. Neste sentido, assinale a seguir até dois itens que melhor expressem*

*a sua opinião sobre essa avaliação*”. Esta pergunta obteve 505 respostas e apresentou algumas divergências em relação às duas perguntas analisadas anteriormente. Portanto, para a maioria dos diretores as avaliações externas permitem um diagnóstico e mensuram a qualidade da educação.

A opção (a) “Estas avaliações cumprem o objetivo de avaliar a qualidade dos sistemas e redes de educação pública no Brasil” obteve 166 marcações que corresponde a um percentual de 32% do total, o que condiz com o discurso oficial. Na questão aberta houve 92 diretores (42%) dos 216 respondentes que afirmaram algo positivo em relação a esta avaliação, conforme relatos a seguir:

As avaliações externas contribuem para o desenvolvimento pedagógico dos alunos, o que favorece o desempenho e a atuação do grupo gestor na área pedagógica. (D8)

Houve uma mudança significativa do olhar do gestor, que passou a ter um foco mais pedagógico, preocupando mais com os resultados e fazendo as intervenções para que os alunos realmente consigam ter proficiência, no sentido de aprenderem de fato. (D9).

Em relação às avaliações externas é positivo, pois é uma forma de motivar os professores e também os alunos a se dedicarem aos estudos. E como gestora me obriga a participar ativamente das práticas pedagógicas. (D10)

A Prova Brasil é um instrumento de diagnóstico para avaliar a aprendizagem dos alunos, de modo que as redes de ensino possam intervir nas práticas pedagógicas, cooperando com a qualidade do ensino e consequente redução das desigualdades sociais. Sob meu ponto de vista, houve um grande crescimento na aprendizagem de nossos alunos, no entanto, ainda tem pontos de melhoria, que gostaria de mencionar: os atores sociais diretamente envolvidos com este instrumento – os professores – precisam estar mais alinhados às diretrizes do exame, mais engajados nos processos de formação; um fator que dificulta essa ação é a rotatividade de professores devido aos contratos por tempo determinado. Outra grande preocupação é o engajamento dos alunos ao realizar a avaliação, alguns alunos sequer leem a prova com atenção, fato esse que interfere nos resultados. (D11)

Ao analisar estes depoimentos, percebe-se que os diretores a partir da instituição do SAEB, voltaram-se mais para os aspectos pedagógicos da escola, pois precisam melhorar o desempenho acadêmico dos alunos e consequentemente os resultados nos exames nacionais. Pode-se inferir que a qualidade almejada por estes diretores é alcançada com a obtenção de boas notas nas provas.

Para Oliveira (2015) a nota nas avaliações externas se tornou eixo central da qualidade da educação no Brasil. A discussão da qualidade da educação carece ser compreendida em um contexto político e social mais amplo, de modo a considerar outras variáveis e fatores intervenientes, como afirma estes diretores:

As avaliações externas, na forma como são aplicadas, não mensuram conhecimento nenhum, pois os professores e gestores estão em constante atenção para um treino

dos alunos, assim, muitas vezes, são esquecidos fatores básicos do ensino. A educação para a vida é deixada de lado, para atender ao propósito dos órgãos públicos, atingir "as metas". (D12)

A forma como a escola se organiza em sua estrutura administrativa e política envolve uma gama de fatores importantes que determinam os rumos dos resultados. Algumas variáveis presentes no cotidiano escolar podem trazer implicações favoráveis ou não a estes resultados. Como exemplo, pode-se citar o preparo dos professores, as condições de trabalho (materiais didáticos e estrutura física), fatores socioeconômicos, dentre outros fatores que representam os condicionantes do desempenho dos alunos e da escola. A gestão se apresenta como uma forma de colaborar no provimento dos recursos necessários para o sucesso das atividades de ensino, razão porque se torna necessário investigar sobre a forma como tais fatores se desenvolvem e se organizam em meio à diversidade de situações que envolvem as realidades das escolas. (D13)

Na percepção destes diretores (D12 e D13) há um trabalho voltado não para a aprendizagem dos conteúdos, pois estas ações visam treinar os alunos para as avaliações externas. Neste processo não se considera outras variáveis, como o contexto a qual a escola está inserida, bem como as reais condições de oferta do ensino.

A opção (b) questionava se *“Estas avaliações cumprem o objetivo de fazer o diagnóstico da qualidade da educação por escola.”*. Esta alternativa tinha por intuito verificar se os diretores veem as avaliações externas como um processo que permite um diagnóstico da qualidade da educação ofertada nas escolas. Esta alternativa obteve também 166 marcações (32%).

A opção (c) faz o seguinte questionamento *“Estas avaliações são insuficientes para determinar a qualidade do ensino e para fazer o diagnóstico da proficiência dos alunos nos conteúdos escolares?”*, 79 diretores consideraram esta alternativa (15%), para estes diretores o resultado destas avaliações não devem ser considerados como único requisito para avaliar a proficiência e qualidade da educação.

Segundo Assis (2016, p.11-12):

Há que se questionar sobre a eficácia dos exames em larga escala como indutores do desempenho dos estudantes. De acordo com estudo realizado por Coelho (2008) que analisou os dados do Saeb de 1995 a 2003, houve tendência de decréscimo dos estudantes, revelando a ausência de melhorias ao longo do período, o que pode ser observado pela série histórica desses indicadores. (...)

De acordo com esta autora, este processo avaliativo não tem contribuído para a melhoria da qualidade da educação no país, e que há um decréscimo dos valores nos ciclos avaliativos, o que corrobora com a visão destes diretores ao afirmarem que estas avaliações são insuficientes para mensurar a proficiência ou a “qualidade”.

A opção (d) “*Estas avaliações fomentam a comparação, a competição, a premiação e a punição, estabelecendo novas formas de regulação educacional centrada em resultados*”, teve 41 marcações o que caracteriza que somente 0,8% dos diretores entendem o caráter de controle e de competição, com o ranqueamento das escolas.

As duas últimas opções de respostas se referiam aos questionários aplicados em cada ciclo avaliativo do SAEB, indagavam se os fatores intraescolares, socioeconômicos e culturais eram conhecidos e divulgados na escola. Estas duas proposições obtiveram 53 marcações, o que corresponde a um percentual de 10%. O fato dos diretores desconhecerem os dados coletados durante a aplicação do SAEB confirma a forma que o INEP aprecia estes dados, ou seja, os dados dos questionários preenchidos pelos alunos, professores e diretores não são utilizados como referência no resultado das avaliações externas. Para Bauer e Silva (2005) os dados coletados não são analisados adequadamente, pois no cômputo da nota do IDEB não são considerados as especificidades de cada região ou escola. Ainda neste sentido, Bonamino e Sousa (2012) acreditam que os dados destes questionários poderiam fornecer um diagnóstico apropriado na análise dos resultados e deveriam ser utilizados pelo INEP.

A quarta pergunta do questionário diz respeito ao estabelecimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e obteve 499 respostas. A primeira opção (a) teve 247 respostas e se referia à: *O IDEB provocou mudanças na gestão escolar por meio da indução de várias ações/projetos pela Seduce junto às turmas avaliadas, no sentido de promover a melhoria do desempenho dos alunos nas provas*. Desta forma, pode-se inferir que 49,4% dos diretores afirmam que o estabelecimento do IDEB provocou mudanças na gestão escolar por meio das ações e projetos implementados pela Seduce. O IDEB foi instituído em 2007 pelo governo federal, consistindo de um indicador que convencionou o fluxo e o desempenho nas avaliações (FREITAS, 2013) e passou a ser o indicador oficial de qualidade da educação brasileira. Segundo Gatti (2013, p.60) “O grande desafio da educação no país, a melhoria do ensino, tende, portanto, a se traduzir fundamentalmente no seu equacionamento em termos da capacidade de alcançar um bom resultado na pontuação do IDEB”.

Com o objetivo de alcançar estes resultados as redes de ensino vêm implementando ações sistemáticas em prol dos resultados e metas estipuladas pelo INEP, levando ao que Gatti (2013) define como “reducionismo na gestão do currículo escolar”. Todavia, esse reducionismo se acentuou a partir das matrizes de referências das avaliações externas com a padronização no âmbito nacional dos descritores avaliados. As ações da Seduce com o apostilamento da rede ratificam a visão dos diretores ao marcarem a opção (a).

Na questão aberta houve alguns posicionamentos que condizem com esta percepção do IDEB e com as ações e projetos implementados pela Seduce:

Ano de Ideb bastante cansativo com inúmeras atividades para o aluno sobrecarregando-o e também para professores. Uma enorme cobrança junto ao gestor(a) como responsável único pelos resultados, se negativo. (D14)

Com as metas traçadas para alcançar o Ideb, houve sim uma corresponsabilização do gestor pela Seduce e cresce fazendo com que os diretores cobrem mais de toda a sua equipe para melhorar a aprendizagem de seus alunos. (D15)

Vejo com muita preocupação darmos muita atenção ao Ideb em detrimento as outras ações da escola e outros metas a serem alcançadas exemplo aos 3 anos temos o Enem. A preocupação em não prejudicar o currículo, a vida escolar e também não ser usados simplesmente com marketing político e eleitoreiro o que tem levado ao descrédito do importante instrumento de avaliação externo. (D16)

Na visão destes diretores nos anos que ocorrem as avaliações dos ciclos avaliativos em larga escala há uma intensificação de ações e projetos com o intuito de obter melhores resultados que elevem os índices, penalizando e responsabilizando o diretor se o resultado não for satisfatório, o que significa não atingir as metas definidas pelas secretarias de governo.

Conforme Oliveira (2008, p.143) esta responsabilização imposta aos diretores se caracteriza pela intensificação do trabalho e centralidade em tarefas administrativas, “esvaziando-se de conteúdo crítico”.

A posição de quase 50% dos diretores é a de que o IDEB provocou mudanças na gestão escolar com o desenvolvimento de diversas ações por parte da Seduce para que cada escola da rede pudesse atingir as metas. Este dado indica o quanto este índice vem delineando as práticas escolares, que no caso de Goiás, em 2011, adotou-se a medida de colocar a nota do IDEB na porta das escolas. O artigo de Gustavo Ioschpe publicado no Jornal “O Popular” em 21 de agosto de 2011 destaca a pressão exercida às escolas:

Para começar a romper esse quadro de inércia, venho propondo o que chamo de "IDEB na Escola": fazer com que toda escola exiba, ao lado de sua porta principal, uma placa de grandes dimensões com o IDEB daquela escola. Só isso: dar aos pais e à comunidade escolar o direito de saber, de maneira objetiva, como anda aquela escola. Para que os profissionais exitosos – e há muitos grandes professores e diretores por esse Brasil afora – sejam reconhecidos e para que as escolas em dificuldade possam ser ajudadas e demandadas. As placas foram criadas pela equipe de Nizan Guanaes e estão à disposição para download no site [www.idebnaescola.org.br](http://www.idebnaescola.org.br). (...) Aqui em Goiás, recente medida pioneira da Secretaria de Estado da Educação determina que todas as escolas da rede divulguem a nota de seus respectivos IDEBs na porta, de maneira bem visível a professores, funcionários, pais e professores.

Esta medida “pioneira” adotada em Goiás foi reforçada na posse dos diretores em 2011, deixando comprovado que ao serem empossados deveriam gerir a escola para que as metas fossem alcançadas.

De acordo com o secretário da Educação, Thiago Peixoto, os 660 novos diretores das escolas públicas estaduais terão uma meta pela frente - colocar as escolas de Goiás entre as melhores do Ideb. Caso a meta não seja atingida, abre-se um processo de sindicância para saber por que não atingimos essa meta. Se ficar provado que houve uma falha de gestão, ou de liderança, esse diretor poderá ser demitido”, afirma o secretário. (G1 Goiás 15 de agosto de 2011).

Esta fala do Secretário de Educação mostra a pressão imposta aos diretores para que exerçam sua função de modo a atingir as metas para o IDEB. A Portaria que normatizou a escolha dos diretores em 2011 foi elaborada trazendo várias etapas do processo de eleições que não existiam nos anos anteriores, como a avaliação e o curso de especialização.

Art. 4º O processo seletivo para escolha de candidatos à função comissionada de Diretor constará das seguintes etapas: I-Etapa I: participação em curso de formação continuada de gestores de educação pública; II-Etapa II: avaliação de conhecimento sobre gestão escolar; III - Etapa III: elaboração e apresentação de plano de trabalho; IV-Etapa IV: escolha pela comunidade escolar; V-Etapa V: adesão ao curso de especialização para gestores de educação pública. Parágrafo único. As etapas I e II, de formação continuada e avaliação individual, serão de caráter eliminatório. (GOIÁS, SEDUC, PORTARIA nº 2783/11)

A partir de 2011, para que os diretores pudessem ser eleitos deveriam participar de um curso de 40 horas à distância promovido pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED), vinculado à Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais. Após este curso, os diretores foram submetidos a uma avaliação, a aprovação o habilitaria a apresentar um plano de ação para a respectiva escola e posteriormente a eleição pela comunidade escolar. Sendo eleito, deveriam cursar uma especialização em Gestão Escolar, a distância, também ministrada pelo CAED.

Todas estas etapas foram cumpridas e esta Portaria trouxe explícito a questão da vinculação da gestão escolar ao resultado obtido no IDEB, ao estabelecer que:

Art. 48: No ato da posse, a equipe gestora assinará Termo de Compromisso em que estarão estabelecidas as metas a serem alcançadas, os procedimentos de aferição da qualidade de ensino e as sanções por seu descumprimento, conforme critérios a serem fixados pela Secretaria de Estado da Educação. Parágrafo único. A equipe gestora, em conjunto e no prazo de 60 (sessenta) dias contados da posse, definirá a proposta pedagógica anual para a unidade escolar, que será revista e atualizada a cada início de ano letivo. Art. 49 O diretor, o vice-diretor e o secretário-geral serão exonerados, por ato do Secretário de Estado da Educação, nos casos em que se comprove: I – a não-conclusão do curso de especialização para gestores de educação pública; II – ato de irregularidade administrativa/pedagógica relacionado ao cargo que ocupam, observado o devido processo legal; III – condenação em processo penal, com sentença transitada em julgado; IV – acumulação de cargo no caso de

diretor, vice-diretor e secretário-geral de unidade escolar que funcione em três turnos; V – o não cumprimento das metas do IDEB, estabelecidas pelo MEC/INEP; VI – a não aprovação de sua gestão por meio de processo de avaliação do seu desempenho, em conformidade com critérios a serem estabelecidos pela Secretaria de Estado da Educação. (GOIÁS, SEDUC, PORTARIA nº 2783/2011).

A respeito desta pressão por resultados, Gatti acredita que o IDEB

coloca um desafio às redes, que é a obrigação de se empenharem para que todos, indiscriminadamente, aprendam aquilo que a prova mede. Ou seja está dentro da linha quantitativa de produção proposta, em um discurso educacional ambíguo, mas que sinaliza a positividade de números estimados por critérios probabilísticos, em detrimento de pessoas em situações heterogêneas, e com redução do mundo da escola, da educação, a duas áreas de estudo – língua portuguesa e matemática. (GATTI, 2013, p.59).

Esta afirmação da autora mostra o quanto a gestão para resultados foi sendo imposta as escolas a partir do IDEB o que foi reafirmado no atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024. Para Assis

no que diz respeito à avaliação como ferramenta para se dimensionar a qualidade educacional, ficou muito difícil defender o PNE (2014-2024), pois, ao mesmo tempo em que prevê a “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (BRASIL. LEI, inciso III, Art. 2º) e um “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino” (Idem, Art. 11), também prevê a elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (...). (ASSIS, 2017, p. 307).

De acordo com a autora, o PNE 2014/2024 traz contradições ao se referir à avaliação e a qualidade de ensino associando a melhoria da educação no Brasil a índices como o IBEB. O Plano estabelece, na Meta 7 “Fomentar a qualidade da educação básica por meio da melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, tendo por eixo atingir as metas nacionais para o Ideb (BRASIL, Lei nº 13.005/2014). Dourado define esta meta como “emblemática” por priorizar neste contexto as avaliações em larga escala e o fluxo escolar. (DOURADO, 2017, p. 104).

Ao associar a qualidade da educação à nota do IDEB, que considera a proficiência em apenas duas áreas de conhecimento específicas (Língua Portuguesa e Matemática) e dados do fluxo escolar, desencadeou-se alguns problemas na rede, como a não reprovação para melhorar os índices (fluxo escolar) e a adoção de ações específicas pela Seduce. Estas ações alteraram a estrutura administrativa da Seduce, passando a ter equipes destinadas a atender estas áreas do conhecimento (Língua Portuguesa e Matemática) com a produção de materiais

específicos como os Cadernos Aprender Mais e a aplicação do Sistema de Avaliação do Estado de Goiás (SAEGO) anualmente.

Quanto ao fluxo escolar, na ótica dos diretores houve algumas pontuações que comprovam este contexto, como:

*O Ideb tinha que tirar os fatores evasão, dependência e reprovação da metodologia para o índice. Deixando somente a nota da prova. (D16)*

*As notas do IDEB, deveriam ser somadas somente a proficiência obtidas pelos alunos (nota na prova) e não no fluxo, pois a escola não tem controle neste fator sendo um fator social, por mais que se trabalhe esta questão. Mesmo que os alunos tirem boas notas e devido o fluxo não alcança a nota almejada. (D17)*

*Existe uma grande preocupação em torno das Avaliações externas devido à credibilidade das aplicações e dos dados inseridos no Sige, uma vez que infelizmente muitos gestores corrompem o sistema alterando dados como alunos evadidos para transferidos e até na aplicação das avaliações permitindo que professores ou outros membros da equipe escolar entrem nas salas ajudando alunos a preencher as avaliações. Nesse sentido percebo que infelizmente os resultados não traduzem uma legitimidade da qualidade de ensino, gerando uma competição sem ética apenas por números mensurados e publicados em vários meios de comunicação. (D18)*

*A escola possui um fluxo de alunos muito grande, por estar localizada no entorno da região urbana, então esse dado não deveria ser contabilizado no cálculo do Ideb. (D19).*

Os relatos destes diretores revelam a preocupação na composição da nota do IDEB ao considerar o fluxo escolar, pois as taxas de reprovação e evasão são determinantes na composição da nota do IDEB, o que leva as escolas a adotarem medidas não convencionais para que não ocorram reprovações, chegando a pressionar os professores para a aprovação dos alunos e estabelecendo até um percentual passível de reprovações por turmas.

Para Dourado (2017, p. 107) o processo de avaliação deve ser mais diagnóstico, formativo e participativo e compreender a qualidade em diferentes contextos e espaços, pois “devem se considerar a diversidade dos sujeitos, de instâncias e instituições educativas e devem se voltar à melhoria dos processos educativos e à redução das desigualdades educacionais”, o que não vem ocorrendo na rede estadual de Goiás.

A opção “b” obteve 72 marcações, o que corresponde a 14,4% dos que consideram que o IDEB induz as escolas a adequarem seus currículos aos descritores avaliados nesta prova. Para este grupo de diretores houve alteração no Currículo Escolar, ao se incluir o trabalho com as Matrizes de Referência, pois “*Os livros didáticos deveriam conter o currículo/ matriz de referência que é aplicado em cada série para facilitar o trabalho dos professores. (D19).*” Diante desta afirmativa, há indícios de que os diretores buscam trabalhar

com os conteúdos avaliados. Outro diretor (D20) afirma que o trabalho com os descritores deveriam ser iniciados o quanto antes “*Que os descritores deveriam ser trabalhados desde o 6º ano, com a participação efetiva da Seduce, da mesma forma que se trabalha as turmas que participam dessas avaliações*”. Nesta afirmação percebe-se que a Secretaria Estadual vem priorizando material apostilado com os descritores somente para as turmas avaliadas (5º, 9º ano do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio). Para este diretor estas ações e materiais deveriam ser disponibilizados aos demais alunos, das séries/anos escolares anteriores, como forma de já prepará-los para estas avaliações.

A terceira opção de respostas consiste em: *A divulgação dos resultados do IDEB por escola contribuiu para estimular os professores e os gestores a trabalharem no sentido de atingirem as metas estabelecidas pela Seduce*. Esta alternativa obteve 154 respostas (31,6 %).

Esta opção de resposta remete a análise da primeira, na qual 49,4% dos diretores da amostra afirmaram que o IDEB promoveu mudanças na gestão escolar. Quanto ao questionamento desta proposição em que a divulgação do IDEB estimulou as escolas e professores a alcançarem as metas estipuladas pelo INEP, observou-se que 403 diretores (80,7 %) afirmam que o IDEB impactou a gestão da Seduce ao implantar ações para que as escolas de sua rede de ensino alcançassem as metas e que são estimulados a trabalharem em prol de resultados, o que levou a atual conjuntura analisada nesta dissertação.

Em anos anteriores esta unidade de ensino atingiu uma das melhores notas do estado e depois a melhor nota da regional. Isso influenciou para que este colégio se tornasse mais cobrado e com dificuldades em manter a média, devido a clientela estar cada vez menos interessados (o gestor sofrerá penalidades em não manter o índice, mesmo depois de mantê-lo juntamente com toda equipe escolar por quatro anos consecutivos, como por exemplo, não poder candidatar para a próxima eleição, ou seja, todo o esforço e dedicação ficará esquecido?). (D21)

A última opção de resposta teve 24 diretores (0,4%) que a escolheram “*A implantação do IDEB por escola contribuiu para modificar o trabalho dos gestores e professores por reduzir o currículo aos conteúdos das provas e o seu resultado não reflete o trabalho desenvolvido pela escola*”. Esta foi a opção de resposta com o menor percentual de escolha.

Os dados permitem afirmar que 80,7% dos diretores consideram que o IDEB provocou mudanças na gestão escolar e a preocupação destes gestores se concentra em executar ações com vistas a atingir as metas estabelecidas pela Seduce e pelo INEP.

#### 4.2.4 As Influências do IDEB na sala de aula e o processo ensino-aprendizagem

A questão de número 5 do questionário teve por objetivo aprofundar a visão que os diretores possuem sobre o IDEB enquanto indicador de qualidade “*Você considera que a adoção do IDEB trouxe benefícios e contribuiu para melhorar o ensino e a aprendizagem dos alunos da rede estadual de Goiás? Assinale o item que melhor traduz a sua opinião*”.

A primeira opção de resposta atingiu um percentual de 18,3%, para estes diretores o IDEB trouxe benefícios e com o estabelecimento de metas houve uma competição positiva entre escolas e professores.

*Acredito que o resultado do IDEB seja uma forma eficiente de medir a qualidade do ensino ministrado nas escolas, serve como um parâmetro de avaliação e deve ser estimulado sim pela SEDUCE. (D 22).*

*Estas avaliações têm norteado os trabalhos da gestão, docentes e discentes, na busca por proficiência, com isso toda comunidade escolar ganha. A escola tem envolvido, mobilizado a partir desse resultado do Ideb. Acreditamos que houve mais participação e empenho por parte da comunidade escolar. (D24)*

*O IDEB é um qualificado meio de verificar o retrato da educação brasileira. (D25)*

*Vejo o IDEB como uma **fabulosa** forma de avaliar e melhorar o desenvolvimento das unidades escolares, entretanto ainda há espaço para ocultar resultados reais, pois parte desta avaliação depende diretamente da unidade de ensino e por desconhecer a importância deste instrumento avaliativo como objeto de melhoria imputa falsos resultados, prejudicando toda equipe e principalmente o objeto principal desta avaliação o ALUNO. (Grifo da autora) (D26).*

Estes diretores compreendem o IDEB como um indicador positivo por ter motivado e estimulado a escola a atingir as metas, reforçando as políticas educacionais adotadas pela Seduce, principalmente a partir de 2011 e que vem sendo mantidas até o presente momento, em 2018. Eles ainda acreditam que o processo avaliativo é uma boa política por desencadear mecanismos de premiações, como o Prêmio Aluno e o Prêmio Escola para os alunos e as escolas que obtiveram as melhores notas na avaliação instituída pela Seduce intitulada de Sistema de Avaliação do Estado de Goiás.

O Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás (SAEGO) foi criado em 2011 com o objetivo de fomentar mudanças na educação oferecida pelo estado, vislumbrando a oferta de um ensino de qualidade.

Nas três edições aplicadas – 2011, 2012 e 2013 –, buscou-se avaliar, de modo censitário, alunos da rede estadual de ensino (e escolas conveniadas participantes) do 2º ano do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa (leitura), além dos alunos dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://www.saego.caedufjf.net/avaliacao-educacional/o-saego/>>. Acesso em: 09 dez. 2017.

A rede estadual de Goiás instituiu o SAEGO em 2011 com propósito de preparar a rede estadual para o SAEB (Prova Brasil), estabelecendo ações sistemáticas de avaliações anuais, promovidas pelo CAED (UFJF), que utiliza as mesmas matrizes da Prova Brasil para elaboração das avaliações. O ranqueamento de escolas e alunos foi acentuado com a instituição destas premiações, dentre as quais se destaca o Prêmio Aluno, conforme disponibilizado no site da Seduce (2012)<sup>27</sup>,

O programa “Prêmio Aluno” tem o objetivo de manter o interesse dos alunos pelos estudos e a frequência na escola até o término do Ensino Médio. Por isso, os estudantes premiados que, em 2011, cursavam o 5º ou o 9º ano do Ensino Fundamental, só poderão retirar 10% da poupança de imediato. O restante só poderá ser sacado quando concluírem o Ensino Médio. (...)

O “Prêmio Aluno” é uma das diretrizes do Pacto Pela Educação, o plano de reforma educacional lançado no ano passado pelo Governo de Goiás que, por meio da Secretaria de Estado da Educação, visa reformular o ensino público da rede estadual para o alcance da melhoria do ensino e do aprendizado.

Com esta política a Seduce propôs a premiação e a bonificação a alunos e escolas que obtivessem as maiores notas no SAEGO.

As avaliações externas têm provocando mudanças significativas em toda a escola, mas infelizmente os nossos alunos, às vezes, ainda não se encontram preparados para fazer essas avaliações, por mais que a escola se esforce em busca para atingir as metas propostas. Em 2013 ganhamos uma premiação de 20 mil reais e os nossos alunos também ganharam o Prêmio Aluno, **mas nunca foi pago e ninguém fala mais nada**, mas nem por isso deixamos de avançar e fazer o nosso trabalho. (Grifo da autora) (D27).

O depoimento deste diretor (D27) mostra que as escolas têm se empenhado para realizar estas avaliações e denuncia que esta premiação referente ao ano de 2013 ainda não foi paga. Em notícia<sup>28</sup> vinculada na imprensa em 2015 confirma esta informação.

Alunos que fizeram a Prova Goiás 2013, uma avaliação aplicada pelo governo estadual para analisar o desempenho dos estudantes dos ensinos fundamental e médio, reclamam que ainda não receberam o valor de R\$ 1.200 do Prêmio Aluno. Em todo o estado, cerca de 10 mil estudantes foram contemplados em função de boas notas obtidas no exame. Porém, aproximadamente mil ainda não tiveram acesso ao dinheiro.

Conforme notícias em outros jornais de circulação e sites do estado ainda não houve pagamento desta premiação referente aos anos de 2013 a 2016, conforme notícia<sup>29</sup> datada do dia 06 de maio de 2016:

Estudantes que ganharam o Prêmio Aluno, criado pela Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte de Goiás (Seduce) para reconhecer o esforço de jovens do 3º ano do

<sup>27</sup> Notícia vinculada no site da Seduce em 10 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br/imprensa/?Noticia=3587>>. Acesso em: 09 dez. 2017.

<sup>28</sup> Notícia vinculada no site G1-GOIÁS. Disponível em: <<http://g1.globo.com/goias/>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

<sup>29</sup> Notícia vinculada no site G1-GOIÁS. Disponível em: <<http://g1.globo.com/goias/>>. Acesso em: 06 maio 2016.

ensino médio e do 9º ano do ensino fundamental, reclamam que não receberam o valor de R\$ 1,2 mil que foi prometido a cada um deles. Segundo os alunos, desde 2013, quando foram escolhidos, alguns tiveram acesso a parte do valor, já outros alegam não ter recebido nada até agora.

Este contexto expresso nas respostas do questionário pelos diretores nos remete à análise do processo de avaliações padronizadas em larga escala instituídas nos Estados Unidos a partir de 1990, feito pela pesquisadora Diane Ravitch, que, ao ocupar o cargo de Secretária Adjunta da Secretaria Nacional de Educação no governo de George Bush, ajudou a implantar mecanismos de avaliação e premiação a partir de testes padronizados nas escolas americanas.

Conforme Ravitch (2011) o modelo proposto para as escolas americanas consistia numa política de mudanças administrativas e pedagógicas na escola que propunha pagamento por mérito e responsabilização dos professores e escolas que seriam julgados por sua performance e resultados nas provas. Este modelo baseou-se na lógica mercantil e se constituiu em um “um modelo de mercado as escolas”. (p.25).

Para esta autora, este mercado nas escolas proposto por reformadores da educação, ligados as Fundações privadas pretendiam

consertar a educação aplicando princípios de negócios, organização administração, lei e marketing, e pelo desenvolvimento de um bom sistema de coleta de dados que proporcione as informações necessárias para incentivar a força de trabalho-diretores, professores e estudantes - com recompensas e sanções apropriadas. (RAVITCH, 2011, p. 26).

Para estes reformadores, ao ser levada a gestão das escolas a visão de administração própria do mercado pode promover a melhoria da qualidade da educação, instaurando a política da responsabilização, nos mesmos moldes do que vem ocorrendo na rede estadual em Goiás.

Diane Ravitch, atuou na equipe do governo americano de 1991 a 2009, e neste período participou da implantação do Programa “Nenhuma Criança Fica para Trás”, transformado em Lei em 2002, pelo presidente Bush. Este programa tinha o objetivo que as crianças dominassem as habilidades básicas de leitura e matemática, sendo que as escolas que não demonstrassem a proficiência nestas áreas até 2014, sofreriam sanções onerosas. Segundo Ravitch (2011) cada estado americano deveria definir o que seria esta proficiência e o que deveriam aprender.

No contexto do desenvolvimento deste Programa Ravitch (2011) afirma que foi percebendo que a responsabilização imposta às escolas não levava à melhoria dos indicadores construídos a partir dos resultados das provas e que o movimento e ações propostas para as escolas serviram apenas como mecanismos de responsabilização, conforme explicita a autora

a reforma escolar era caracterizada pela responsabilização, testes que definiam tudo, tomada de decisão baseada em dados estatísticos, escolha escolar, escolas autônomas,

privatização, desregulamentação, pagamento por mérito e competição entre escolas. O que não pudesse ser mensurado não contava. (RAVITCH, 2011, p. 37).

Pelo exposto fica claro que a política de controle imposta às escolas nos Estados Unidos é a mesma que hoje é vivenciada na rede pública estadual de Goiás, referenciada pelos programas e ações desenvolvidos pela Seduce. Outro aspecto evidenciado por Ravitch (2011) é que o “Programa Nenhuma Criança Fica para Trás”, também tinha como meta melhorar as habilidades das crianças em leitura e matemática e “produzia montanhas de dados como evidência de seu sucesso. Ele ignorava a importância do conhecimento”. (p.47). Para a autora, percebe-se que a prioridade deste programa eram os resultados obtidos nestas duas áreas de conhecimento em detrimento das outras áreas do currículo.

Ravitch (2011) descobriu, entretanto, que esta política não promoveu a melhoria da aprendizagem das crianças e nem das escolas, pois os estudantes devem estar preparados para a vida plena como cidadãos responsáveis e saber realizar escolhas e não apenas ser treinados para resolverem os testes padronizados e em larga escala. Ainda para esta autora, a boa educação deve ser encontrada em sala de aula, em casa, na comunidade e na cultura e não planejada por reformadores que querem uma resposta imediata para os problemas da educação. Para ela

a maneira mais durável de melhorar escolas é melhorar o currículo e a instrução e melhorar as condições nas quais os professores trabalham e as crianças aprendem, ao invés de discutir infinitamente sobre como os sistemas escolares deveriam ser organizados, administrados e controlados. (RAVITCH, 2011, p. 251)

Conforme a autora, quem deve tomar as decisões e planejar as políticas educacionais deveriam ser educadores profissionais. Outra ideia defendida é não reduzir o currículo a apenas dois componentes curriculares que são avaliadas nos testes, incapazes de mensurar o que é mais importante na educação, pois há elementos que não podem ser medidos (testados) como habilidades específicas como o pensar, buscar respostas, questionar, buscar o conhecimento por iniciativa própria, aspectos estes ressaltados por Ravitch (2011) e diversos outros pesquisadores brasileiros trazidos nos capítulos anteriores desta dissertação, como essenciais na formação dos estudantes.

Portanto, nesta perspectiva a política de responsabilização implementada nos Estados Unidos não levou à melhoria da qualidade da educação, pois os resultados dos testes não podem ser exclusivamente o único parâmetro para a definição das políticas educacionais e as escolas não podem ser tratadas como empresas. Afinal as escolas não são negócios e não há uma única resposta para a melhoria educacional (Idem).

Ainda para esta autora, nos vinte anos do modelo americano de testes, para melhorar as escolas primeiramente é preciso compreender o que é uma boa educação.

Certamente nós queremos que eles sejam capazes de ler, escrever e operar com os números. Essas são habilidades básicas que fundamentam todos os outros aprendizados. Mas isso não é suficiente. Nós queremos prepara-los para uma vida útil. Nós queremos que eles sejam capazes de pensar por si mesmos quando estiverem lá fora no mundo por conta própria. (RAVITCH, 2011, p. 257).

Outro aspecto evidenciado por Ravitch (2011) é a importância que tem o currículo escolar, pois este deve ser um conjunto de orientações gerais e não uma prescrição de conteúdo, e que as reformas educacionais deveriam iniciar pela revisão dos currículos. Para a autora não ter um currículo, como o caso das escolas americanas, leva a incorporação de habilidades básicas expressas nos testes avaliados. Assim as escolas deveriam ter “currículo excelente, avaliações apropriadas e professores bem-educados” (p. 266).

Ao analisar as políticas de avaliação e responsabilização americana, é possível relacioná-la à conjuntura apontada pelos diretores ao responderem as questões propostas no questionário desta pesquisa, que as avaliações externas e as ações da Seduce vêm culminando também numa forma de responsabilização das escolas e diretores pelos resultados obtidos e que esta não levaria a melhoria da qualidade da educação pública.

A análise do trabalho publicado por Ravitch (2011) mostra que as reformas educacionais baseadas em avaliações nacionais estandarizadas são, quase sempre, importadas de outros países e chegam aqui quando já estão sendo questionadas e revistas. Este é um tipo de influência tardia, que chega como se fosse algo novo e revolucionário, que, sem uma visão crítica do modelo e dos seus resultados provocam um grande apelo midiático, mas não contribuem em nada para o avanço das políticas públicas na educação. Pelo contrário, possuem potencial de promover retrocessos ao invés de avanços, conforme tem denunciado Luis Carlos de Freitas em seu blog<sup>30</sup>.

Voltando à análise das respostas dos diretores, questão de número 5: *Você considera que a adoção do IDEB trouxe benefícios e contribuiu para melhorar o ensino e a aprendizagem dos alunos da rede estadual de Goiás?* A segunda opção de resposta: *Sim, pois a escola priorizou o trabalho com os descritores das Matrizes de Referência, trabalhando com projetos específicos instituídos pela Seduce*, obteve 300 marcações o que corresponde a um percentual de 59,8 %, o que indica que para alcançar as metas do IDEB, as escolas priorizam o trabalho com os descritores orientados pela Secretaria de Educação, conforme se pode observar nos relatos dos diretores na questão de número 8:

As avaliações externas têm contribuído plenamente para melhorar o nível de proficiência, tanto que as escolas municipais fazem parceria com nossa unidade para

---

<sup>30</sup> Avaliação Educacional - Blog do Freitas. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/author/freitaslc/>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

uso destas avaliações nas unidades que fornecem o Ensino Fundamental II. Gradativamente percebe-se a melhoria dos alunos nas avaliações, pois expressavam uma dificuldade muito grande em realizar qualquer atividade dentro das normas da TRI. (D28)

Vejo as Avaliações Externas como uma competição saudável entre as escolas e entre os professores. Cada um quer dar o melhor de si para que o aluno apresente um ótimo resultado. Com isso, quem ganha é o aluno, pois vários projetos são implantados pela Seduce e os professores tem algo linear para seguir, o que dinamiza o trabalho deles. (D29)

Defendo com entusiasmo as avaliações externas, pois acredito e presencio diariamente as mudanças positivas que proporcionaram para a melhoria da educação Brasileira, **porém muitas atitudes tomadas pela rede estadual nos deixam perplexo e engessado em nossa função de Gestor. Exemplo estarrecedor foi a imposição do PROFEN, sob alegação de fortalecer o ensino noturno, quando o objetivo é puro e claro de excluir o ensino noturno das avaliações externas e com isso melhorar os índices, através de manobras.** (D30) (Grifo do autor)

A partir do momento que foi implementado esse processo, podemos perceber uma maior movimentação em busca de levar ao aluno uma melhor compreensão das disciplinas básicas Língua Portuguesa. (Interpretação) e Matemática (identificação de deficiências quanto ao cálculo). (D31).

O diretor (D28), afirma que o IDEB melhorou a proficiência dos alunos, o que leva as redes municipais a efetuarem parcerias com a Seduce para uso do material produzido a partir dos descritores. Isto vem ocorrendo na rede municipal de Trindade e em outros municípios do estado, utilizando os Cadernos Aprender Mais e realizando a Avaliação Dirigida Amostral (ADA)<sup>31</sup>. Estas ações de parceria fazem parte do Programa Parceiros do Ensino em Goiás (PEG), incorporando a agenda maior do Programa instituído pelo atual Governador Marconi Perillo (2015-2018) intitulado Goiás Mais Competitivo. Este Programa promoveu várias parcerias com diversas Secretarias dos municípios incluindo a área educacional e o uso dos materiais incluem a adoção do Currículo Referência da rede estadual em 144 municípios goianos.

Na opinião do diretor (D29) existem várias ações implementadas pela Seduce que facilitam o trabalho dos professores de forma “linear”, isto caracteriza uma homogeneização curricular ao prevalecer o trabalho com os descritores avaliados em detrimento as demais áreas de conhecimento do currículo.

As ações e projetos implementados pela Seduce segundo o diretor (D30) fazem com que ele se sinta “*perplexo e engessado na função de gestor*”. Para este diretor as mudanças ocorridas neste ano no ensino noturno com o Programa Fortalecimento do Ensino Médio Noturno (PROFEN), o qual em seu discurso seria uma oportunidade de melhorar o ensino noturno, foi uma manobra para retirar estas turmas dos ciclos avaliativos. Este programa

---

<sup>31</sup> A partir de 2018 a Avaliação Dirigida Amostral (ADA) passou a ser designada de Avaliação Diagnóstica da Aprendizagem.

possui Resolução do Conselho Estadual de Educação de Goiás, instituída em 25 de agosto do corrente ano (Resolução CEE nº 04 de 25 de agosto de 2017).

Esta resolução estabelece diretrizes provisórias para a matrícula neste Programa, em virtude da idade dos alunos, por ser um projeto que não consiste na oferta da educação regular e sim na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), transformando todo o ensino médio noturno em Educação de Jovens e Adultos, o que de fato caracteriza como uma manobra para evitar que os alunos do noturno participem das avaliações externas. Já em relação ao depoimento do diretor (D31) é evidenciado a priorização dos conteúdos avaliados no SAEB.

Freitas (2012) intitula esta política de “estreitamento curricular”, por concentrar o processo ensino aprendizagem nas áreas da leitura e matemática. “A escola cada vez mais se preocupa com a cognição, com o conhecimento, e esquece outras dimensões da matriz formativa, como a criatividade, as artes, a afetividade, o desenvolvimento corporal e a cultura” (FREITAS, 2012, p.389). Nesta ótica ensinar o básico seria o necessário ao desenvolvimento dos alunos, esquecendo da formação integral e humana.

Para Horta (2013, p.157),

outra forma mais comum e mais deletéria à aprendizagem é ensinar para a prova. Com isso, o estreita-se o currículo ao priorizar em sala de aula somente aqueles temas das áreas de matemática e linguagem que serão testados, principalmente na véspera dos testes”. (...).

Esta afirmação do autor comprova a atual política educacional da Seduce em promover aulões, vídeo aulas, cadernos e avaliações reforçando e treinando os alunos para as avaliações externas, com vistas a alcançar as metas projetadas.

Na opção (c) de resposta “*Não, pois as avaliações da Prova Brasil que são utilizadas como parâmetro de proficiência são insuficientes para avaliar todo o trabalho desenvolvido na escola e na sala de aula*”, teve 27 respostas (0,5%), o que mostra que estes diretores consideram que o IDEB não trouxe benefícios para o ensino aprendizagem. Este grupo de diretores reconhece que o IDEB possui limitações ao ser usado como parâmetro e indicador de qualidade no processo ensino aprendizagem.

Entendo que é e se faz necessário avaliar o ensino e a aprendizagem dos alunos. Entendo que a partir dessa análise a escola precisa avaliar sua rotina de trabalho e pensar os alunos como sujeitos reais e não ideais para a aprendizagem dos componentes curriculares, contudo entendo que a padronização e a mensuração por meio da exposição pública não tem servido como aliado para a construção de práticas voltadas para a aprendizagem significativa e para a efetivação da qualidade social da educação, mas é estabelecida uma disputa antes velada, hoje explícita por resultados que não são resultado do ensino, do processo de construção do conhecimento, mas resultado de uma preparação sistemática para resolver a prova

Brasil acompanhada da política de aprovação sistemática automática para que os resultados possam satisfazer os índices estabelecidos pelo governo. (D32).

Na percepção deste diretor são enumeradas questões pontuais, como a necessidade de avaliar o processo de aprendizagem, mas numa perspectiva global, considerando os demais aspectos envolvidos neste processo, como a diversidade dos alunos da rede e seu contexto social, econômico e cultural, bem como as reais situações e condições de aprendizagem. Assim, este diretor se refere a padronização e mensuração que ocorre de maneira explícita e pública na rede, pois os dados sempre são divulgados e utilizados de forma midiática, as melhores ou as piores escolas. Para este diretor, os resultados nos testes não condizem com o processo de ensino, por treinar os alunos para estas avaliações e vem induzindo a aprovação automática, em virtude do fluxo escolar ser computado no cálculo do IDEB.

Em relação aos alunos com necessidades especiais, os diretores ao se referirem ao IDEB sugeriram a exclusão desses alunos na avaliação para não prejudicar a nota da escola, conforme mostram os relatos dos diretores:

Sugiro que os alunos com necessidades especiais sejam avaliados de forma diferente, assim como são na escola, pois como é sabido de todos, os mesmos, não possuem as habilidades cobradas nas referidas avaliações e são avaliados de igual para igual com os demais alunos, ficando desta forma, a escola prejudicada. (D33)

A dificuldade encontrada até o presente momento é quanto aos alunos especiais, que não tem a aprendizagem ao nível da Prova Brasil, e quando é aplicada todos tem que fazer da mesma forma, levando assim, a escola a uma média baixa, pois mesmo sendo acompanhados por professores de apoio, na hora da prova eles tem que fazer sozinhos, não podem ter a ajuda que sempre tiveram na sala de aula. Tem que se pensar sobre o assunto, uma forma de aplicação da avaliação para esses alunos sem comprometer a escola quanto a nota. (D34)

Avaliação diferenciada para os alunos especiais ou não serem pontuados da mesma forma que os outros alunos, uma vez que estes não têm o mesmo desempenho e fazem. (D35)

Em relação as Avaliações externas, deveriam ser diferenciadas para os alunos especiais que não conseguem acompanhar o desenvolvimento das aulas e são comprometidos na retenção do conhecimento. Esses alunos fazerem a mesma avaliação faz cair o resultado da escola. (D36)

Na opinião destes quatro diretores, as avaliações externas não são adaptadas aos alunos com necessidades especiais e por terem alguma deficiência, não conseguem realizar a prova no mesmo nível dos demais alunos. Com isto, o receio é que a escola obtenha uma nota menor se possuir um número maior de alunos com necessidades especiais matriculados nas turmas avaliadas, sugerindo a exclusão destes alunos destas avaliações.

A última opção de resposta a esta questão *“Não, porque a avaliação da qualidade*

*da educação precisa levar em conta múltiplos fatores que interferem no aprendizado, não apenas a nota de desempenho dos alunos.”. Esta alternativa obteve um percentual de 16,3% de escolha.*

Segundo Horta (2013, p.160) para se buscar uma educação de qualidade, é necessário distinguir claramente “a avaliação de sistemas, da institucional e a da sala de aula”. Na compreensão deste autor, portanto não se deve mensurar a qualidade da educação apenas pelo resultado das avaliações externas e sim na perspectiva de considerar os resultados da avaliação institucional de cada escola e a avaliação da aprendizagem em sala de aula, realizada por cada professor.

#### **4.2.5 Repercussões das Avaliações em larga escala na Gestão Escolar**

A sexta questão se refere a percepção do diretor a respeito das mudanças na gestão a partir do estabelecimento do IDEB: *Como gestor, você percebe que houve mudanças/alterações na forma de conduzir a gestão escolar a partir da adoção do IDEB? Assinale o item que melhor traduz a sua opinião sobre esta questão.* Esta questão teve 497 respostas.

A opção (a) “O IDEB provocou mudanças na gestão escolar: *Sim, com o objetivo de atingir as metas projetadas a Seduce implementou vários projetos que visam avaliar a proficiência dos alunos por meio de testes padronizados e os diretores são os responsáveis pelo seu desenvolvimento com êxito,* obteve o maior percentual de respostas atingindo 70,2%. Podemos inferir que a maioria dos diretores compreende que o IDEB alterou a forma de conduzir a gestão escolar com intuito de atingir as metas projetadas pelo INEP. Houve ações da Secretaria Estadual no sentido de implementar ações pontuais com testes padronizados preparando os alunos para estas avaliações conforme notícia vinculada no site da Seduce <sup>32</sup>em 07 de agosto de 2017 que confirma a preparação dos alunos para obterem resultados satisfatórios no ciclo avaliativo de 2017.

A Secretaria de Educação, Cultura e Esporte (Seduce) está desenvolvendo um novo projeto para estimular o aprendizado neste segundo semestre de 2017. O Estudo de Matemática Compartilhado (EMC) foi lançado na segunda-feira, 7/8, e vai distribuir para as escolas, ao longo de 10 semanas, uma série de listas de atividades e vídeo aulas. A meta é reforçar os conhecimentos em Matemática, permitindo com que os estudantes alcancem melhor desempenho.

---

<sup>32</sup> Notícia vinculada no site da Seduce em 07 de agosto de 2017. Disponível em: <https://site.seduce.go.gov.br/>

Segundo Horta (2013) existem mais de 15 estados brasileiros aplicando sistemas de avaliação próprios, com periodicidade anual como preparatório para o IDEB. Goiás faz parte deste grupo, pois desde 2011 implantou o Sistema de Avaliação do Estado de Goiás, avaliando as mesmas turmas avaliadas para composição do IDEB. Outra medida adotada pela Seduce foi implantar as avaliações diagnósticas, também iniciadas em 2011 e que permanecem até o presente momento. Atualmente a avaliação proposta na rede estadual é denominada de Avaliação Diagnóstica da Aprendizagem (ADA) e até 2017 avaliou as turmas de 4º ao 9º Ano do Ensino Fundamental e 1ª a 3ª Série do Ensino Médio, em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências da Natureza. Para 2018, tem previsão de incluir a área de Ciências Humanas.

*Para um dos diretores participantes, o Governo não está preocupado se o aluno apreendeu alguma coisa, o que importa são os resultados estatísticos. (D37). Na visão deste diretor, a Seduce prioriza os resultados estatísticos em detrimento da aprendizagem.*

A opção (b) de resposta: *“Sim, com o objetivo de atingir as metas projetadas tivemos que alterar a rotina escolar, perdendo em parte a autonomia pedagógica pois devemos executar as ações e projetos instituídos pela Seduce”* obteve 13,4% de respostas.

Considerando as proposições de respostas (a) e (b), 83,6 % dos diretores da rede afirmaram que a partir da adoção do IDEB como indicador tiveram que desenvolver ações e projetos instituídos pela Seduce com vistas a atingir os resultados das avaliações externas em larga escala e conseqüentemente atingir as metas do IDEB por escola.

As opções (c e d) se referiam a não influência do IDEB na gestão e autonomia escolar, estas duas opções obtiveram um percentual de 16,2% de marcações. Desta forma, apenas 81 diretores consideram que não houve mudanças na gestão escolar com vistas a atingir as metas do IDEB.

Na última questão fechada do questionário, o diretor deveria opinar sobre a forma como os resultados são divulgados e socializados: *“Como os resultados do IDEB são divulgados, socializados e analisados pela Seduce junto aos diretores/escolas? Assinale apenas uma resposta”*. Nesta pergunta tivemos 493 respostas. A primeira opção de resposta *“A partir da divulgação do resultado do IDEB, se a escola conseguiu atingir a meta projetada, há reuniões para parabenizar todos os envolvidos e poderá haver premiações”*. Esta opção atingiu um percentual de 37,5%. De acordo com um diretor:

Vale ressaltar que os resultados atingidos pelas escolas não são só de responsabilidade do gestor, haja vista que todos são corresponsáveis para que haja fracasso ou sucesso, porém o gestor está sempre à frente de toda e qualquer situação. Gostei muito de trabalhar observando esse parâmetro de avaliação, pois podemos de

certa forma, diagnosticar, avaliar e buscar alternativas de mudanças e melhorias educacionais. (D37)

Neste depoimento valoriza-se uma gestão que conduza as ações que estimulem a participação de todos da unidade escolar. A este respeito Oliveira afirma que

em meio a busca de resultados, vai se perdendo no processo a construção histórica da educação como um bem público, um direito social e que, como tal não pode ser regulada como mercadoria, produto ou resultado de mensuração entregue a especialistas em medição e números. O desenvolvimento das avaliações em larga escala guarda relação com a necessidade de melhor conhecer as diferenças e assimetrias no sistema. (OLIVEIRA, 2015, p.641)

De acordo com a autora as avaliações em larga escala contribuíram para o desenvolvimento de políticas educacionais de caráter regulador, restringindo a educação a um aspecto mensurável, o que vem ocorrendo com a divulgação dos resultados do IDEB em Goiás.

A opção (b) “*A partir da divulgação do resultado do IDEB, se a escola não conseguiu atingir a meta projetada, a Seduce responsabiliza o diretor pela média não alcançada e cobra ações do coletivo escolar para que as metas sejam alcançadas no ano seguinte*”, atingiu um percentual de 33,2%.

Quando uma avaliação externa for negativa o diretor se torna o principal responsável pelo fracasso, isso se torna injusto pois o professor está na sala diretamente com o aluno, podemos dizer que no sucesso ou fracasso tudo deve ser dividido. (D38)

Na percepção deste diretor, o principal responsável pelo resultado é o diretor, porém para ele, a responsabilidade deveria ser do professor que desenvolve o trabalho direto com o aluno, com quem deve ser dividida a responsabilidade pelos resultados. Nesta perspectiva, para este grupo de diretores, a Seduce responsabiliza o diretor pela média não alcançada. Para Freitas (2012) atribuir a qualidade da educação apenas a um indicador, tem contribuído para desencadear a competição entre escolas, culminando na política de responsabilização dos diretores.

A opção (c) “*Quando o resultado é positivo a escola passa a ser considerada e mencionada como referência pela Seduce e o coletivo escolar recebe as premiações e bonificações estabelecidas pelo governo*”, obteve um percentual de 0,7 %.

A opção (d) “*Quando o resultado é negativo a Seduce responsabiliza o gestor/diretor, implementando projetos específicos que envolvam os professores de Língua Portuguesa e Matemática visando sanar as eventuais falhas ocorridas*”. Esta opção de resposta atingiu um percentual de 21,2%, o que reafirma as questões analisadas anteriormente

em que existem mecanismos de responsabilização do diretor em atingir os resultados projetados, como o instituído na Portaria que normatizou o processo eleitoral de 2011.

Com as metas traçadas para alcançar o Ideb, houve sim uma corresponsabilização do gestor pela Seduce e cresce fazendo com que os diretores cobrem mais de toda a sua equipe para melhorar a aprendizagem de seus alunos. (D39)

Na resposta deste diretor ficou evidenciada a política adotada pela Seduce de responsabilização dos diretores quanto ao resultado obtido nas avaliações externas e no IDEB. Assim, as “cobranças” são repassadas a toda a equipe escolar.

Os dados analisados ao longo deste capítulo mostram que na visão dos diretores há uma interferência na gestão escolar advindas da Secretaria de Estado da Educação, de Cultura e Esporte no sentido de induzir práticas que possibilitem atingir as metas do IDEB, assim expressas e sintetizadas a seguir:

Proposições do Questionário aplicado aos diretores	Porcentagem %
Os gestores da rede estadual de Goiás possuem autonomia relativa para gerir a escola uma vez que estão sujeitos às diretrizes propostas pela Secretaria de Estado da Educação Cultura e Esporte - Seduce /Goiás.	68, 5%
Considero que a adoção destas avaliações interferiu na gestão pedagógica escolar, influenciando a ação docente em sala de aula.	35, 1%
Considero que com a adoção destas avaliações houve mudanças nos conteúdos curriculares, com ênfase nos descritores avaliados na Prova Brasil.	35, 9 %
O IDEB provocou mudanças na gestão escolar por meio da indução de várias ações/projetos pela Seduce junto às turmas avaliadas, no sentido de promover a melhoria do desempenho dos alunos nas provas.	49, 4%
A divulgação dos resultados do IDEB por escola contribuiu para estimular os professores e os gestores a trabalharem no sentido de atingirem as metas estabelecidas pela Seduce.	31, 2%
Com o objetivo de atingir as metas projetadas a Seduce implementou vários projetos que visam avaliar a proficiência dos alunos por meio de testes padronizados e os diretores são os responsáveis pelo seu desenvolvimento com êxito	70, 2%
A escola priorizou o trabalho com os descritores das Matrizes de Referência, trabalhando com projetos específicos instituídos pela Seduce	59, 8%

Fonte: Questionários dos Diretores

Diante do exposto, ao finalizar esta investigação constata-se que na visão dos diretores da rede estadual de Goiás, as avaliações externas vêm repercutindo na condução da gestão escolar, por terem sua autonomia comprometida, ao executarem as ações e projetos advindos da Seduce. O uso de material apostilado da rede como os Cadernos Pedagógicos e a Avaliação Diagnóstica da Aprendizagem (ADA) alteraram as propostas curriculares das séries/ anos avaliados, priorizando as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, o que Freitas (2012) intitula de reducionismo curricular ou ratificação do currículo básico.

Diante da pesquisa teórica realizada, da análise das respostas do questionário e das respostas à questão aberta concluiu-se que existe uma política de responsabilização dos diretores quanto ao resultado alcançado pelas escolas no IDEB, ao se constatar que a Seduce divulga os resultados do IDEB por meio do ranqueamento de escolas, pagamento de bonificações, exposição de placas com os resultados obtidos e no desenvolvimento de ações específicas nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo tem como objetivo central conhecer e analisar as repercussões dos resultados do índice de Desempenho da Educação Básica (IDEB) na gestão escolar na rede estadual do estado de Goiás, na visão dos diretores de escola.

Inicialmente buscou investigar o contexto do desenvolvimento das avaliações externas em larga escala da educação básica, considerando a influência neoliberal na educação, principalmente a partir de 1990, bem como uma análise histórica das concepções de administração e gestão escolar e da trajetória do SAEB e do estabelecimento do IDEB, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Contou também com uma fase empírica na qual buscou apreender as repercussões das avaliações em larga escala, promovidas pelos governos federal, na gestão escolar da rede estadual de Goiás, na visão dos diretores de escola, por meio da aplicação de um questionário, via e-mail.

Definiu-se como objetivos específicos identificar os referenciais que tem orientado a gestão escolar desde a implementação destas avaliações; identificar as concepções de gestão predominantes nas escolas da rede e como os processos e os resultados das avaliações em larga escala estão sendo conduzidos pelos gestores; caracterizar como o trabalho do gestor escolar tem sido conduzido e se as suas atribuições tem sido modificadas ou intensificadas a partir da adoção do resultado do IDEB e qual a percepção dos gestores a este processo avaliativo.

Como parte dos procedimentos metodológicos desta investigação foi aplicado um questionário aos diretores da rede estadual de Goiás que foi disponibilizado a todos os diretores das escolas por meio da Plataforma *Forms*, por meio de um link de acesso no e-mail institucional de cada diretor, obtendo-se o retorno de 519 questionários respondidos, com um percentual de 52% de devolução, analisados no capítulo IV.

Inicialmente este estudo apresentou o resultado do levantamento bibliográfico realizado na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), buscando teses e dissertações que abordassem sobre a gestão e a avaliação escolar. Ao analisar os resultados desta busca, foi constatada a ausência de pesquisas que abordassem esta relação, não apresentando nenhuma que especificamente se referisse a rede estadual de Goiás.

Outra fonte de pesquisa utilizada no levantamento bibliográfico foi a Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE), buscando artigos que tivessem relação com as temáticas centrais desta investigação, usando como descritores “avaliação e gestão escolar”, e foram encontrados 24 artigos com o descritor gestão escolar que abordavam

questões referentes a administração e a gestão escolar numa perspectiva histórica, que ajudou a delimitar o percurso histórico destas concepções apresentadas no capítulo II. Já com o descritor avaliação foram selecionados 5 artigos para leitura, que tinham relação específica com as avaliações externas em larga escala em com o objeto central desta pesquisa. Este levantamento ajudou a delimitar o objeto de estudo e os procedimentos e instrumentos utilizados nesta investigação.

A pesquisa apresentou uma análise das políticas neoliberais na educação, a influência dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BM) ao impor no Brasil seus projetos e ações por meio de assistência técnica, financiando e assessorando projetos. Nesta perspectiva, este estudo mostrou como o BM vem adentrando e delimitando as políticas educacionais no Brasil, com o discurso de melhorar a qualidade da educação básica, reduzindo as desigualdades escolares. Vale ressaltar que a visão de qualidade imposta pelo BM não vai ao encontro as perspectivas de qualidade referenciadas durante a realização da Conferência Nacional de Educação – CONAE /2014.

A qualidade da educação proposta pela CONAE é ampla e refere-se à formação integral do estudante, abrangendo não somente aspectos cognitivos, mas que promova a aquisição de saberes necessários a vida social e a capacidade de transformá-la. Já o BM tem como parâmetro de qualidade a gestão para resultados de caráter meritocrático, planejada por critérios econômicos e não pedagógicos, que vem referenciado o processo das avaliações externas em larga escala no Brasil desde os anos 1990.

Outro aspecto apresentado nesta pesquisa foi o avanço das políticas neoliberais na área da educação, advindas do contexto social e político e pela influência dos organismos multilaterais como o BM, culminando nas iniciativas de privatização do setor público, em especial na educação, permitindo que diversas instituições e fundações privadas atuem diretamente na rede pública de ensino, como ocorre em Goiás, estabelecendo parcerias e impondo suas formas de gerenciamento na educação, como a Fundação Itaú Social, Instituto Unibanco e Fundação Lemann.

Portanto, as políticas educacionais implementadas no Brasil foram permeadas por questões políticas, sociais e econômicas que influenciam as formas de conceber e determinar a organização e a administração escolar. Nesta perspectiva, esta investigação mostrou o contexto e os marcos legais que delinearam a administração e a gestão escolar no Brasil. Foi apresentado como se desenvolveu as formas de administrar as escolas advindas de modelos empresariais, de cunho capitalista, baseada na teoria geral da administração.

É preciso superar esta visão gerencial da educação de modo a proporcionar as condições de ensino que favoreçam a superação e a transformação das relações sociais existentes.

A redemocratização do país que ocorreu na década de 1980 e como forma de superar a visão gerencial na educação, o Brasil foi alterando as formas de gestão dos sistemas públicos de ensino, passando a priorizar mecanismos de gestão democrática. Este processo foi referendado pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB nº 9394/96, e, mais recentemente, pela Lei nº 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024. Este último trouxe uma meta específica, estabelecendo que os sistemas públicos de ensino adotem mecanismos de gestão democrática no prazo de dois anos. Quanto à rede estadual de Goiás iniciou-se o processo de seleção dos diretores a partir do ano 2000, por meio de eleições diretas.

Uma questão a ser destacada neste estudo é a importância da implementação de mecanismos de gestão democrática, não somente pelo processo ou seleção de diretores, mas no fortalecimento de participação da comunidade escolar, por meio da instituição dos Conselhos Escolares e Grêmios Estudantis, necessários na atual conjuntura política e social, como forma de dar vez e voz a outras pessoas envolvidas neste processo e por permitir espaços de exercício da democracia e da autonomia escolar. Esses mecanismos de participação e autonomia são fundamentais no momento que vivenciamos uma política de controle e caráter regulatório na educação, acentuada a partir da implantação das avaliações externas e principalmente as consequências trazidas pelo estabelecimento das metas do IDEB.

Este “Estado Avaliador” tem acarretado sérias consequências na educação no país, pois ao instituir um Sistema de Avaliação, que avalia somente duas áreas do conhecimento (Língua Portuguesa e Matemática) e considera apenas o resultado da proficiência nestas áreas, culminou num reducionismo curricular, na ratificação do currículo básica nestas duas áreas de conhecimento em detrimento as demais áreas que são fundamentais ao desenvolvimento de uma formação integral e cidadã.

A forma que o Sistema de Avaliação da Educação Básica e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, vem sendo desenvolvidos mantém uma visão tradicional da avaliação, desencadeando comportamentos voltados para a seleção e classificação, obtendo apenas dados quantitativos que desconsideram outros aspectos e variáveis que interferem no resultado da aprendizagem. Destaca-se ainda que, apesar de processo avaliativo contemplar aspectos do contexto escolar (dados das condições de oferta, do ensino, da estrutura física das escolas e do contexto socioeconômico), em questionários

que são respondidos por diretores, professores e alunos avaliados, estes dados não são efetivamente utilizados no cômputo do resultado quantitativo destas avaliações.

Constata-se que as avaliações externas em larga escala, por meio do IDEB, vêm instituindo mecanismos de desresponsabilização do Estado e passando às escolas, aos diretores e aos professores a responsabilização pelos resultados obtidos. Este movimento é denominado “*Accountability*” na educação, termo usado para designar também os aspectos da prestação de contas na qual é delegado às escolas, aos diretores e aos demais profissionais da educação a inteira responsabilidade pelos resultados alcançados.

Este processo é acompanhado por políticas de controle, seleção e regulação das escolas, principalmente a partir de 2003 com a ampliação do SAEB e com o estabelecimento do IDEB em 2007. Este índice se tornou para o estado de Goiás a principal referência para as políticas educacionais, quando se passou a exigir o cumprimento das metas do IDEB, explícitas na Portaria Nº 2783/2011-SEDUC-GO, dos diretores eleitos, regulamentando assim o processo de eleição em 2011. Neste sentido, é evidente a política de “*Accountability*” imposta aos diretores, pois se não cumprissem as metas poderiam ser exonerados do cargo.

Com a instituição da Prova Brasil de forma censitária, avaliando todos os alunos da 4ª série (hoje 5º ano) e 8ª série (9º ano) do ensino fundamental das escolas públicas e dos dados divulgados pelo IDEB, acentuou-se as políticas de controle dos sistemas de ensino, promovendo uma visão gerencial da educação, alicerçada por princípios neoliberais influenciadas e financiadas pelos organismos multilaterais. Este processo trouxe uma maior competitividade entre as redes de ensino e escolas, gerando comportamentos classificatórios, meritocráticos e de seleção, aumentando as desigualdades escolares. Este aspecto meritocrático foi adotado pela Seduce ao colocar as notas do IDEB de cada escola em placas e a instituição das premiações a escolas e alunos (Prêmio Escola e Prêmio Aluno).

Outro aspecto observado nesta investigação foi o reducionismo curricular, imposto por estas avaliações, pois com a instituição das Matrizes de Referência, estas passaram a direcionar as propostas curriculares das escolas públicas, por terem que trabalhar com os descritores avaliados na Prova Brasil em detrimento as demais áreas do currículo escolar, chegando a adotar e instituir materiais específicos preparados a partir destas Matrizes como vem ocorrendo na rede estadual de Goiás, com o uso dos Cadernos Aprender Mais e das avaliações propostas a Avaliação Diagnóstica da Aprendizagem (ADA) e o Sistema de Avaliação do Estado de Goiás (SAEGO).

Assim, ao analisar os dados obtidos nos questionários de acordo com os objetivos propostos no decorrer desta investigação, podemos pontuar as repercussões das avaliações

externas e do estabelecimento do IDEB nas escolas estaduais a partir da visão dos diretores. Neste sentido, tanto as perguntas fechadas do questionário quanto a pergunta aberta que apresentou 216 relatos, opiniões sobre estas avaliações e também sobre a gestão escolar puderam apresentar dados que corroboram com a pesquisa teórica realizada nesta dissertação.

Enfim, esta pesquisa permite constatar que na visão dos diretores as avaliações externas e o IDEB vêm interferindo e repercutindo na gestão escolar da rede estadual de Goiás, pois ao priorizar os conteúdos expressos nas Matrizes de Referência, em suas diretrizes, ações, projetos e materiais elaborados. Como ranqueamento de escolas, as premiações, colocações de placas com a nota do IDEB, a Seduce instaura uma política de responsabilização do diretor quanto ao resultado alcançado por cada escola no IDEB.

Diante do exposto nesta pesquisa, a interferência das avaliações externas e do IDEB não atinge somente os diretores, pois a responsabilidade da gestão de conteúdos em sala de aula é de competência dos professores e estes talvez sejam os mais afetados por esta política, ao terem que desenvolver o trabalho visando predominantemente o desempenho dos estudantes nos exames nacionais e estaduais, além de serem responsáveis pelos resultados alcançados. Observa-se, nestas conclusões que faz-se necessário uma investigação que possa analisar, na visão dos professores de Língua Portuguesa e Matemática, de que forma as avaliações externas repercutem na sala de aula e como interferem no trabalho pedagógico, no planejamento das aulas e na carga horária destinada a estas áreas do conhecimento.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Alda Judith. **A Revisão da bibliografia em teses e Dissertações: Meus tipos inesquecíveis.** In: BIANCHETTI, Lucídio e MACHADO, Ana Maria. (Orgs.) *Bússola do escrever – desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações.* São Paulo, Cortez, 2009.
- ANDRADE, Dalton Francisco, TAVARES, Heliton Ribeiro, VALLE, Raquel da Cunha. **Teoria da Resposta ao Item: Conceitos e Aplicações.** SINAPE, 2000. Disponível em: <<http://homes.ufam.edu.br/jcardoso/LivroTRI.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2017.
- ASSIS e LIMA, Lúcia Maria de; Daniela da Costa Brito Pereira. **As Políticas de Planejamento educacional no Brasil: tensões, avanços e desafios.** In: *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação- RBPAE.* Vol.32, nº 1, p. 01, jan/abr.2016.
- ASSIS, Lúcia Maria de. **A Avaliação e o Plano Nacional de Educação: concepções e práticas em disputa.** In DOURADO, Luiz Fernandes. (org.). *PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas.* Campinas/SP: Mercado de Letras, 2017.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação.** São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_, Almerindo Janela. **Reforma do Estado e Políticas Educacionais: Entre a Crise do Estado – Nação e a Emergência da Regulação Supranacional.** In: *Educação e Sociedade*, ano XXII, nº 75. Agosto, 2001.
- \_\_\_\_\_, Almerindo Janela. **Para Uma Conceitualização Alternativa de Accountability em Educação.** *Educ. Soc.*, Campinas, v.33, n. 119, p. 471-484, abr-jun.2012.
- AZEVEDO, Fernando. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959.** Fernando de Azevedo... [*et al.*]. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010, 122 pp. (Coleção Educadores).
- BAUER, Adriana, SILVA, Vandrê Gomes da. **Saeb e Qualidade de Ensino: Algumas Questões.** *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 16, n. 31, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2145/2102>> Acesso em: 17 set.2017.
- BONAMINO, Alicia, FRANCO, Creso. **Avaliação e política educacional: o Processo de institucionalização do Saeb.** *Cadernos de Pesquisa*, nº 108, novembro/1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n108/a05n108.pdf>>. Acesso em: 09 set.2017.
- BONAMINO, Alicia, SOUSA, Sandra Záquia. **Três Gerações de Avaliação da Educação Básica no Brasil: Interfaces com o Currículo da/na escola.** *Educação e Pesquisa*, v.38, n.2, p.373-388, abr./jun,2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aopep633.pdf>> Acesso em: 10 set.2017.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington – A visão Neoliberal dos Problemas Latino-americanos.** 1994. Disponível em: <<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>>. Acesso em: 29. set. 2017.
- BARROSO, João. **O Estado, A Educação e a Regulação das Políticas Públicas.** *Educ. Soc.*, Campinas, v.26, n.92, p. 725-751, Especial - Out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>>. Acesso em: 10 out.2017.

BRASIL, Ministério da Educação. **PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação: Prova Brasil: ensino fundamental: matrizes de referência, tópicos e descritores**. Brasília: MEC, SEB; Inep, 2008. 200 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**/Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino(MEC/SASE). **Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. MEC/SASE, 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação 2014/2024** (recurso eletrônico): Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. Série Legislação; n.125).

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação. **O Planejamento Educacional no Brasil**. Brasília, DF: MEC/FNE, 2011. Disponível em: <[http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/planejamento\\_educacional\\_brasil.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/planejamento_educacional_brasil.pdf)>. Acesso em: 6 ago. 2016.

COELHO, Maria Inês de Matos. **Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n59/v16n59a05.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

CONAE 2014: **Conferência Nacional de Educação: documento – referência** / [elaborado pelo Fórum Nacional de Educação]. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva Adjunta, [2013].

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo**. RBPAE. Vol.25, pp.13 a 30, jan/abril de 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbpaee/article/viewFile/19325/11225>>. Acesso em: 10 abril. 2017.

\_\_\_\_\_, Carlos Roberto Jamil. **Por um Novo Plano Nacional de Educação**. Cadernos de Pesquisa. V.41 n.144, set/dez, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n144/v41n144a0.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2016.

DEMO, Pedro. **Praticar Ciência: Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: Avaliações e Retomada do Protagonismo da Sociedade Civil Organizada na Luta Pela Educação**. In: FERREIRA, Naura Syria Capareto (Organizadora). Políticas Públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro Editora, 2006 a.

\_\_\_\_\_, Luiz Fernandes. **Conselho Escolar e o Financiamento da Educação no Brasil**. Elaboração: Luiz Fernandes Dourado. [et.al]. - Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006 b.

\_\_\_\_\_, Luiz Fernandes. **A Conferência Nacional de Educação, O Plano Nacional e a Construção**

do **Sistema Nacional de Educação**. RBPAAE –v.25, n. 2. p. 365-376, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.jpe.ufpr.br/n161.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

\_\_\_\_\_, L. F. **Plano Nacional de Educação (2011 - 2020): Avaliação e Perspectivas**. Goiânia: Ed. UFG; Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2011.

\_\_\_\_\_, Luiz Fernandes. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões estruturais e conjuntura de uma política**. Educ. Soc. Campinas, v. 31 n.11, p. 677-705 jul-set.2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 5 ago. 2016.

\_\_\_\_\_, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: Política de Estado para a Educação Brasileira**. Luiz Fernandes Dourado. - Brasília, INEP, 2016. Disponível em: <<http://inep.gov.br/documents/186968/523064/PLANO+NACIONAL+DE+EDUCAÇÃO+-+Política+de+Estado+para+a+educação+brasileira/2cbb3d59-497d-45a8-a5af-d3bbe814336e?version>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

\_\_\_\_\_, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: O Epicentro das Políticas de Estado para a Educação Brasileira**. /Luiz Fernandes Dourado. - Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ANPAE, 2017.

ELLTRÖN, Erick Per. **Quatro Faces das Organizações Educacionais**. In: RBPAAE.v.23, n.3, p.449 -461. Set- dez, 2007.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão Democrática da Educação: Ressignificando Conceitos e Possibilidades**. In: **Gestão da Educação: Impasses, Perspectivas e Compromissos** /Nayra Syria Carapeto Ferreira, Márcia Ângela da S. Aguiar (orgs) -2ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **Avaliação da Educação Básica no Brasil: características e pressupostos**. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Orgs). *Ciclo de Debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origens e pressupostos*. Florianópolis: Editora Insular, 2013.

FREITAS, Luís Carlos de. **Qualidade Negociada: Avaliação e Contra Regulação na Escola Pública**. Educ. Soc. Campinas, vol. 26, n.92, p. 911-933.Especial – out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a10.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

\_\_\_\_\_, Luís Carlos de. **Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação**. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.33, nº 119, p. 379-404, abr - jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/04v33n119.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2017.

\_\_\_\_\_, Luís Carlos de. **Os Reformadores Empresariais da Educação e a Disputa pelo Controle do Processo Pedagógico na Escola**. Edu. Soc., Campinas, v. 35, nº 129, p. 1085-1114, out.- dez.,2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01085.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 2008.

GATTI, Bernadete A. **Possibilidades e Fundamentos de avaliações em larga escala: primórdios e perspectivas contemporâneas.** In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Orgs). **Ciclo de Debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origens e pressupostos.** Florianópolis: Editora Insular, 2013.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho e RISCAL, Sandra Aparecida. **A Gestão da Educação como Setor Público Não – Estatal e a Transição para o Estado Fiscal no Brasil.** In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e ROSAR, Maria de Fátima Félix. *Política e Gestão da Educação.* 2ª ed. – Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **PNE e PDE: Aproximações Possíveis.** In: **Políticas e Gestão Novos Marcos Regulatórios da Educação no Brasil.** DOURADO, Luís Fernandes, (organizador); Dalila Andrade Oliveira... [et al]. -São Paulo: Xamã, 2009.

GOIÁS, Secretaria de Estado da Educação. **Portaria N° 2783/SEDUC. Dispõe sobre os critérios para o Processo de Escolha dos Diretores das Unidades Escolares, SEDUC, Goiás, Goiânia, 2011.**

\_\_\_\_\_, **Lei nº 13. 564 de 08 de dezembro de 1999.** Estabelece os critérios para o processo de eleição de diretores dos estabelecimentos da rede pública estadual de Goiás. Disponível em: <[http://www.gabinete.civil.go.gov.br/pagina\\_leis.php?id=1872](http://www.gabinete.civil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=1872)>. Acesso em: 17 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação, de Cultura e Esporte. **Diretrizes Operacionais da Rede Pública Estadual de Ensino de Goiás.** 2016/2017, Goiânia, 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação, de Cultura e Esporte. **Saego, 2017/** Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd. V.3 (jan./dez, 2017). Juiz de Fora, 2017. Revista anual do Sistema.

\_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Educação de. **Resolução CEE nº 04 de 25 de agosto de 2017.** Disponível em: <<https://cee.go.gov.br/category/resolucoes/>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

HARVEY, David. **Condição Pós Moderna. Uma Pesquisa sobre as origens da Mudança Cultural.** Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 9º ed., março, 2000.

HORTA NETO, João Luiz. **IDEB: Limitações e usos do indicador.** In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marinalva R. (Org.). **Ciclo de Debates: Vinte e Cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origens e pressupostos.** Florianópolis: Editora Insular, 2013, p.149-161.

\_\_\_\_\_, João Luiz. **Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005.** Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681-5653) n.º 42/5 – 25 de abril de 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/vivia/Downloads/1533Horta%20(3).pdf>. Acesso em: 06 jun. 2017.

LIMA, Licínio C. **A Escola como Organização Educativa: uma abordagem sociológica.** São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_, Licínio C. **A Gestão Democrática das Escolas: Do Autogoverno à Ascensão de Uma Pós Democracia Gestonária?** In: Revista Educação e Sociedade, Campinas, V. 35 nº 129, p. 1067-1083, out/dez, 2014.

LÜDKE, Menga. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**/Menga Lüdke, Marli André. - São Paulo: EPU,1986.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova. **A Reconstrução Educacional do Brasil. Ao Povo e ao Governo.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

**Manifesto dos Educadores: Mais uma Vez Convocados (Janeiro de 1959).** In: Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.205–220, ago2006 - ISSN: 1676-2584, Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc2\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc2_22e.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2016.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política.** Tradução e Introdução: Florestan Fernandes .2ª edição, Editora Expressão Popular, São Paulo,2008.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. **O Banco Mundial e as Políticas Públicas de Educação nos anos 90.** São Paulo: FEUSP, s.d., mimeo. 15 p .2001. Disponível em: <<http://24reuniao.anped.org.br/tp.htm#gt5>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 2007.

MINHOTO, Maria Angélica Pedra. **Notas sobre a avaliação da qualidade de sistemas educacionais.** In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Orgs). *Ciclo de Debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origens e pressupostos.* Florianópolis: Editora Insular, 2013.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **A Gestão Democrática da Educação no Contexto da Reforma do Estado.** In: FERREIRA, Naura Syria Capareto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos- 2ª ed – São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Mudanças na Organização e Na Gestão do Trabalho Na Escola.** In: Política e Gestão da Educação /organizado por Dalila Andrade Oliveira e Maria de Fátima Felix Rosar. -2ª ed. Belo Horizonte, Autêntica, 2008.

\_\_\_\_\_. **Regulação e Avaliação de Políticas Públicas Educacionais. In: Políticas e Gestão Novos Marcos Regulatórios da Educação no Brasil.** DOURADO, Luís Fernandes, (organizador); Dalila Andrade Oliveira... [et al]. -São Paulo: Xamã, 2009.

\_\_\_\_\_. **Nova Gestão Pública e Governos Democrático-Populares: Contradições entre a Busca da Eficiência e a Ampliação do Direito à Educação.** Educ. Soc., Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00625.pdf>> Acesso em: 10 out. 2016.

OLIVEIRA, João Ferreira. **Educação Escolar e Currículo: Por que as Reformas Curriculares tem Fracassado no Brasil?** In: DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da educação no Brasil: Novos Marcos Regulatórios? Luiz Fernandes Dourado (Organizador). Dalila Andrade Oliveira ... [et al.] . São Paulo: Xamã, 2009.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: Introdução crítica**-11ª ed-São Paulo: Cortez ,2002.

\_\_\_\_\_, Vítor Henrique. **José Querino Ribeiro e o Paradoxo da Administração Escolar.** RBPAE, v.23, n.3, p.561 -570, set/dez 2007. Disponível em: <<file:///C:/Users/cliente/Downloads/19150-69229-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_, Vitor. **A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola.** In: Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v36n3/v36n3a08.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá. **A experiência em avaliação de sistemas educacionais. Em que avançamos?** In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Orgs). *Ciclo de Debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origens e pressupostos.* Florianópolis: Editora Insular, 2013.

RAVITCH, Diane. **Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano: Como os Testes Padronizados e o Modelo de Mercado Ameaçam a Educação.** / Diane Ravitch; tradução Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RIBEIRO, José Quirino. **Ensaio de Uma Teoria da Administração Escolar.** 2ª ed., rev. anotada e ampl. /por João Gualberto de Carvalho Meneses. São Paulo: Saraiva, 1982.

SANDER, Benno. **A produção do conhecimento em políticas e gestão da educação.** In: Linhas Críticas, Brasília, v. 11, n. 20, p. 41-54, jan./jun. 2005. Disponível em: <[file:///C:/Users/vivia/Downloads/5372-17057-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/vivia/Downloads/5372-17057-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 07 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **A Pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção.** In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação RBPAAE- V.23, n.3, p. 421-447, set/dez, 2007. Disponível em: [file:///C:/Users/vivia/Downloads/19141-69217-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/vivia/Downloads/19141-69217-1-PB%20(2).pdf) > Acesso em: 04 jun.2017.

\_\_\_\_\_. **Gestão educacional Concepções em disputa.** In: Revista *Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> 69, data de acesso em: 06 de junho de 2017.

SAVIANI, Demerval. **Escola e Democracia.** 32ª Edição: Campinas/SP: Autores Associados, 1999.

\_\_\_\_\_, Demerval. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** Campinas, SP: Autores Associados, 2. ed. rev. e ampliada, 2008.

SILVA, Luís Gustavo Alexandre da. **Educação e Participação.** Goiânia: Ed. da UFG, 2006.

SILVA, Maria Abádia da. **Políticas para a Educação Pública: A intervenção das Instituições Financeiras Internacionais e o Consentimento Nacional.** Maria Abádia da Silva – Campinas, SP [s.n] ,1999. (Tese de Doutorado).

\_\_\_\_\_, Maria Abádia da. **O Consenso de Washington e a Privatização na Educação Brasileira.** Linhas Críticas, vol. 11, núm. 21, julio-diciembre, 2005, pp. 255-264 Universidade de Brasil. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/1935/193517360006.pdf>>. Acesso: 05 nov. 2017.

SOARES, José Soares, XAVIER, Flávia Pereira. **Pressupostos Educacionais e Estatísticos do IDEB.** In: Educ.Soc. Campinas, v.34, nº 124, p. 903 a 923, jul. set, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/13.pdf> / Acesso: 21 mai.2017.

TEIXEIRA, Anísio. **“Natureza e função da administração escolar”** In: TEIXEIRA, A.et.al. *Administração Escolar.* Edição comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar. Salvador. ANPAE, 1968.

\_\_\_\_\_, Anísio. **Educação não é privilégio**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 3. ed. 1971.

TORRES, Rosa Maria. **Melhorar a Qualidade da Educação Básica? As estratégias do Banco Mundial**. In: TOMMASI, L.D.; WARDE, M.J.; HADDAD, S. (Orgs). O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. São Paulo; Cortez, 2000, p. 125-193.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. **Obrigatoriedade Escolar na Educação Infantil**. In: Revista Retratos da Escola. Brasília, V.5, n.9, p. 245-262, jul/dez, 2011. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

### **SITES VISITADOS**

<http://www.goiasagora.go.gov.br/novas-subsecretarias-iniciam-os-trabalhos-em-fevereiro/>

<http://g1.globo.com/goias/noticia/2017/01/seduca-deve-extinguir-ultimas-15-subsecretarias-do-interior-de-goias.html>)

<http://g1.globo.com/goias/noticia/2011/08/escolas-publicas-estaduais-de-goias-terao-uma-placa-com-nota-do-ideb.html>).

<http://www.saego.caedufjf.net/avaliacao-educacional/o-saego/>

**APÊNDICE**

**APÊNDICE A: Questionário utilizado para obtenção de informações.**

**QUESTIONÁRIO DE PESQUISA – DIRETORES DE ESCOLAS**

**Prezado (a) Diretor (a),**

Este questionário é um instrumento de coleta de dados para uma pesquisa de Mestrado, realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Faculdade de Educação (FE), da Universidade Federal de Goiás (UFG) na linha de pesquisa: Estado, Políticas e História da Educação e tem como objetivo *apreender de que forma as políticas de avaliações em larga escala da Educação Básica vêm interferindo na gestão escolar na rede estadual de ensino de Goiás*. Sua participação é muito importante e poderá contribuir para os debates e para a produção de conhecimento sobre processos de gestão escolar na rede pública estadual de Goiás. Os resultados dessa pesquisa serão entregues a você oportunamente.

**O preenchimento e entrega do questionário significa que você autoriza a utilização das informações contidas em suas respostas nesta pesquisa. Esclarecemos que NÃO É NECESSÁRIO SE IDENTIFICAR e que informações que possam propiciar a sua identificação não serão divulgadas.**

**I. CARACTERIZAÇÃO DO PARTICIPANTE**

1. **Unidade Escolar a qual é gestor:** \_\_\_\_\_
2. **Gênero:** ( ) feminino; ( ) masculino
3. **Idade:** ( ) até 30 anos; ( ) 31 a 40 anos; ( ) 41 a 50 anos; ( ) acima de 50 anos.
4. **Formação:** ( ) graduado; ( ) especialista; ( ) mestre ( ) doutor
5. **Tempo em que você atua como diretor?** ( ) anos
6. **Foi eleito no último processo eleitoral da rede?** ( ) sim ( ) não
7. **Se eleito, ocupa o segundo mandato consecutivo?** ( ) sim ( ) não
8. **Já ocupou o cargo de diretor em outros mandatos anteriores?** ( ) sim ( ) não
9. **Se já ocupou esta função outras vezes, computando o tempo de exercício nesta função somaria quantos anos como diretor?** \_\_\_\_\_
10. **Graduação:** \_\_\_\_\_

**II. QUESTÕES**

1. A LDB/1996, o Plano Nacional de Educação (PNE-2014/2024) e o Plano Estadual de Educação de Goiás PEE-2015/2025 orientam para a consolidação do processo de gestão escolar democrática e participativa que *“baseia-se na relação orgânica entre direção e participação dos membros da equipe e acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos. Defende de forma coletiva de tomada de decisões”*.

**Considerando o exposto, assinale a seguir o item que melhor traduz a sua visão sobre a gestão escolar:**

- a. ( ) Os gestores da rede estadual de Goiás possuem autonomia para gerir os processos decisórios na escola de forma participativa e democrática, conforme prevê a legislação.

b. ( ) Os gestores da rede estadual de Goiás possuem autonomia relativa para gerir a escola uma vez que estão sujeitos às diretrizes propostas pela Secretaria de Estado da Educação Cultura e Esporte – Seduce /Goiás .

c. ( ) Os gestores da rede estadual de Goiás tem dificuldades em fazer uma gestão democrática e participativa pois são instruídos pela Seduce a executar os projetos e ações sem autonomia para modificá-los conforme demandas do coletivo escolar.

d) Outros \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2- Você considera que a sua atuação como diretor tem sido influenciada pelas políticas de avaliação em larga escala da educação básica promovidas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira –INEP, por meio da instituição do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e da Prova Brasil?

**Assinale a seguir o item que melhor traduz a sua posição a esse respeito:**

a. ( ) Considero que a adoção destas avaliações não interferem na condução dos processos de gestão escolar.

b. ( ) Considero que a adoção destas avaliações interferem na condução da gestão escolar no âmbito do Projeto Político Pedagógico (PPP).

c. ( ) Considero que a adoção destas avaliações interferiram na gestão pedagógica escolar, influenciando a ação docente em sala de aula .

d. ( ) Considero que com a adoção destas avaliações houve mudanças nos conteúdos curriculares, com ênfase nos descritores avaliados na Prova Brasil.

3. O SAEB surgiu com o objetivo de avaliar os **sistemas educacionais** da educação básica, inicialmente amostral. A partir de 2007 passou a ser censitário com a instituição da Prova Brasil para todos os alunos do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental.

**Neste sentido, assinale a seguir até dois itens que melhor expressem a sua opinião sobre essa avaliação.**

a. ( ) Estas avaliações cumprem o objetivo de avaliar a qualidade dos sistemas e redes de educação pública no Brasil.

b. ( ) Estas avaliações cumprem o objetivo de fazer o diagnóstico da qualidade da educação por escola.

c. ( ) Estas avaliações são insuficientes para determinar a qualidade do ensino e para fazer o diagnóstico da proficiência dos alunos nos conteúdos escolares .

d. ( ) Estas avaliações fomentam a comparação, a competição, a premiação e a punição, estabelecendo novas formas de regulação educacional centrada em resultados.

e. ( ) Estas avaliações incluem questionários que identificam fatores intraescolares, socioeconômicos e culturais dos alunos, mas estes dados não são conhecidos.

f. ( ) Estas avaliações incluem questionários que identificam fatores intraescolares, socioeconômicos e culturais dos alunos e os seus dados são divulgados na escola.

4- A respeito do estabelecimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como indicador de qualidade e as suas relações com a gestão escolar, assinale **o item que melhor traduz a sua vivência:**

- a. ( ) O IDEB provocou mudanças na gestão escolar por meio da indução de várias ações/projetos pela Seduce junto às turmas avaliadas, no sentido de promover a melhoria do desempenho dos alunos nas provas.
- b. ( ) O IDEB contribui para mensurar a qualidade da educação no Brasil, baseia-se nos resultados obtidos pelos alunos na Prova Brasil e induz as escolas a adequarem os seus currículos aos conteúdos da Prova.
- c. ( ) A divulgação dos resultados do IDEB por escola contribuiu para estimular os professores e os gestores a trabalharem no sentido de atingirem as metas estabelecidas pela Seduce.
- d. ( ) A implantação do IDEB por escola contribuiu para modificar o trabalho dos gestores e professores por reduzir o currículo aos conteúdos das provas e o seu resultado não reflete o trabalho desenvolvido pela escola.

5. Você considera que a adoção do IDEB trouxe benefícios e contribuiu para melhorar o ensino e a aprendizagem dos alunos da rede estadual de Goiás? **Assinale o item que melhor traduz a sua opinião:**

- a. ( ) Sim, pois com o estabelecimento das metas por escola estimulou uma competição positiva entre as escolas e professores.
- b. ( ) Sim, pois a escola priorizou o trabalho com os descritores das Matrizes de Referência, trabalhando com projetos específicos instituídos pela Seduce.
- c. ( ) Não, pois as avaliações da Prova Brasil que são utilizadas como parâmetro de proficiência são insuficientes para avaliar todo o trabalho desenvolvido na escola e na sala de aula.
- d. ( ) Não, porque a avaliação da qualidade da educação precisa levar em conta múltiplos fatores que interferem no aprendizado, não apenas a nota de desempenho dos alunos.

6. Como gestor, você percebe que houve mudanças/alterações na forma de conduzir a gestão escolar a partir da adoção do IDEB?

**Assinale o item que melhor traduz a sua opinião sobre esta questão:**

- a. ( ) Sim, com o objetivo de atingir as metas projetadas a Seduce implementou vários projetos que visam avaliar a proficiência dos alunos por meio de testes padronizados e os diretores são os responsáveis pelo seu desenvolvimento com êxito.
- b. ( ) Sim, com o objetivo de atingir as metas projetadas tivemos que alterar a rotina escolar, perdendo em parte a autonomia pedagógica pois devemos executar as ações e projetos instituídos pela Seduce.
- c. ( ) Não, o IDEB não alterou a gestão escolar e nem interferiu na autonomia do trabalho como diretor.
- d. ( ) Não, o IDEB alterou em parte a gestão escolar pois além dos projetos desenvolvidos pela escola, tivemos que executar as propostas da Seduce.

7. Como os resultados do IDEB são divulgados, socializados e analisados pela Seduce junto aos diretores/escolas? **Assinale apenas uma resposta:**

- a. ( ) A partir da divulgação do resultado do IDEB, se a escola conseguiu atingir a meta projetada, há reuniões para parabenizar todos os envolvidos e poderá haver premiações.

- b. ( ) A partir da divulgação do resultado do IDEB, se a escola não conseguiu atingir a meta projetada, a Seduce responsabiliza o diretor pela média não alcançada e cobra ações do coletivo escolar para que as metas sejam alcançadas no ano seguinte.
- c. ( ) Quando o resultado é positivo a escola passa a ser considerada e mencionada como referência pela Seduce e o coletivo escolar recebe as premiações e bonificações estabelecidas pelo governo.
- d. ( ) Quando o resultado é negativo a Seduce responsabiliza o gestor/diretor, implementando projetos específicos que envolvam os professores de Língua Portuguesa e Matemática visando sanar as eventuais falhas ocorridas.

**8- Espaço aberto para você expor suas dúvidas, críticas e/ou sugestões sobre sua visão referente as avaliações externas (Prova Brasil) e IDEB, bem como as suas possíveis relações com a gestão escolar:**

## APÊNDICE B: Resultado do Questionário aplicado aos Diretores.

### QUESTIONÁRIO DE PESQUISA – DIRETORES DE ESCOLAS

#### QUESTIONÁRIO DE PESQUISA – DIRETORES DE ESCOLAS

<b>519</b> Respostas	<b>31:53</b> Tempo médio para concluir	<b>Fechado</b> Status	...
-------------------------	-------------------------------------------	--------------------------	-----

[Revisar respostas](#)
[Lançar pontuação](#)
 [Abrir no Excel](#)

1. Unidade Escolar a qual é gestor:

[Mais Detalhes](#)

**501**

Respostas

Respostas Mais Recentes  
"COLÉGIO ESTADUAL NOVO GAMA"  
"CEPMG POLIVALENTE MODELO VASCO DOS REIS"

2. Gênero:

[Mais Detalhes](#)

<span style="color: blue;">●</span> Feminino	371
<span style="color: orange;">●</span> Masculino	137



3. Idade:

[Mais Detalhes](#)

<span style="color: blue;">●</span> até 30 anos	0
<span style="color: orange;">●</span> 31 a 40 anos	119
<span style="color: green;">●</span> 41 a 50 anos	239
<span style="color: red;">●</span> acima de 50 anos	150



## 4. Formação:

[Mais Detalhes](#)

● Graduated	95
● Especialista	388
● Mestre	21
● Doutor	1



## 5. Tempo em que você atua como diretor?

[Mais Detalhes](#)

**507**  
Respostas

Respostas Mais Recentes

*"MAIS DE 05 ANOS, NESTA ESCOLA ESTOU A MENOS DE 01 ANO."**"1 ano e 11 meses"*

## 8. Já ocupou o cargo de diretor em outros mandatos anteriores?

[Mais Detalhes](#)

● sim	191
● não	313



## 9. Se já ocupou esta função outras vezes, computando o tempo de exercício nesta função somaria quantos anos como diretor?

[Mais Detalhes](#)

**300**  
Respostas

Respostas Mais Recentes

*"MAIS DE 05 ANOS"*

## 6. Foi eleito no último processo eleitoral da rede?

[Mais Detalhes](#)

● sim	338
● não	169



## 7. Se eleito, ocupa o segundo mandato consecutivo?

[Mais Detalhes](#)

● sim	180
● não	276



8. Já ocupou o cargo de diretor em outros mandatos anteriores?

[Mais Detalhes](#)

<span style="color: blue;">●</span> sim	191
<span style="color: orange;">●</span> não	313



9. Se já ocupou esta função outras vezes, computando o tempo de exercício nesta função somaria quantos anos como diretor?

[Mais Detalhes](#)

**300**

Respostas

Respostas Mais Recentes

"MAIS DE 05 ANOS"

10. Graduação:

[Mais Detalhes](#)

**503**

Respostas

Respostas Mais Recentes

"Letras - Português/ Espanhol e Pedagogia"

"BACHARÉU EM DIREITO"

11. A LDB/1996, o Plano Nacional de Educação (PNE-2014/2024) e o Plano Estadual de Educação de Goiás PEE-2015/2025 orientam para a consolidação do processo de gestão escolar democrática e participativa que "baseia-se na relação orgânica entre direção e participação dos membros da equipe e acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos. Defende de forma coletiva de tomada de decisões". Considerando o exposto, assinale a seguir o item que melhor traduz a sua visão sobre a gestão escolar:

[Mais Detalhes](#)

<span style="color: blue;">●</span> Os gestores da rede estadual ...	127
<span style="color: orange;">●</span> Os gestores da rede estadual ...	348
<span style="color: green;">●</span> Os gestores da rede estadual ...	21
<span style="color: red;">●</span> Outros	12



12. Você considera que a sua atuação como diretor tem sido influenciada pelas políticas de avaliação em larga escala da educação básica promovidas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, por meio da instituição do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e da Prova Brasil? Assinale a seguir o item que melhor traduz a sua posição a esse respeito:

[Mais Detalhes](#)

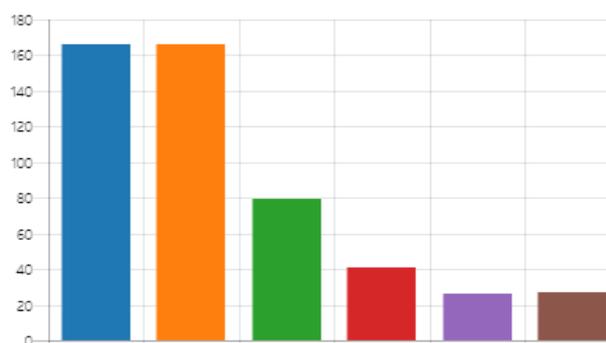
- Considero que a adoção desta... 43
- Considero que a adoção desta... 102
- Considero que a adoção desta... 176
- Considero que com a adoção ... 180



13. O SAEB surgiu com o objetivo de avaliar os sistemas educacionais da educação básica, inicialmente amostral. A partir de 2007 passou a ser censitário com a instituição da Prova Brasil para todos os alunos do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental. Neste sentido, assinale a seguir até dois itens que melhor expressem a sua opinião sobre essa avaliação.

[Mais Detalhes](#)

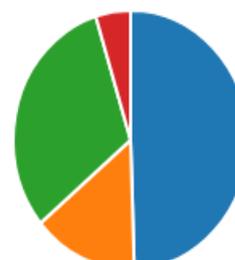
- Estas avaliações cumprem o o... 166
- Estas avaliações cumprem o o... 166
- Estas avaliações são insuficien... 79
- Estas avaliações fomentam a c... 41
- Estas avaliações incluem quest... 26
- Estas avaliações incluem quest... 27



14. A respeito do estabelecimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como indicador de qualidade e as suas relações com a gestão escolar, assinale o item que melhor traduz a sua vivência:

[Mais Detalhes](#)

- O IDEB provocou mudanças n... 247
- O IDEB contribui para mensur... 72
- A divulgação dos resultados d... 156
- A implantação do IDEB por es... 24



15. Você considera que a adoção do IDEB trouxe benefícios e contribuiu para melhorar o ensino e a aprendizagem dos alunos da rede estadual de Goiás? Assinale o item que melhor traduz a sua opinião:

[Mais Detalhes](#)

- Sim, pois com o estabelecime... 92
- Sim, pois a escola priorizou o ... 300
- Não, pois as avaliações da Pro... 27
- Não, porque a avaliação da q... 82



16. Como gestor, você percebe que houve mudanças/alterações na forma de conduzir a gestão escolar a partir da adoção do IDEB? Assinale o item que melhor traduz a sua opinião sobre esta questão:

[Mais Detalhes](#)

- Sim, com o objetivo de atingir... 349
- Sim, com o objetivo de atingir... 67
- Não, o IDEB não alterou a ges... 17
- Não, o IDEB alterou em parte ... 64



17. Como os resultados do IDEB são divulgados, socializados e analisados pela Seduce junto aos diretores/escolas? Assinale apenas uma resposta:

[Mais Detalhes](#)

- A partir da divulgação do resu... 185
- A partir da divulgação do resu... 164
- Quando o resultado é positivo... 37
- Quando o resultado é negativ... 107



18. Espaço aberto para você expor suas dúvidas, críticas e/ou sugestões sobre sua visão referente as avaliações externas (Prova Brasil) e IDEB, bem como as suas possíveis relações com a gestão escolar:

[Mais Detalhes](#)

216

Respostas

Respostas Mais Recentes

"Quando o professorado notou que esses resultados influiriam positiv..."