



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

---

**NATALY GOMES OVANDO**

**A AVALIAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL DE MUNICÍPIOS  
SUL-MATO-GROSSEENSES**

**DOURADOS/MS  
2011**



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

---

**NATALY GOMES OVANDO**

**A AVALIAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL DE MUNICÍPIOS  
SUL-MATO-GROSSENSSES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, para a obtenção do título de Mestre em Educação, na área História, Políticas e Gestão da Educação.

Orientação: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas

**DOURADOS/MS  
2011**

**Ficha catalográfica (elaborada pela Biblioteca Central - UFGD)**

371.26098171 096a	Ovando, Nataly Gomes. A avaliação na política educacional de municípios sul-mato-grossenses. / Nataly Gomes Ovando. – Dourados, MS: UFGD, 2011. 125f.  Orientadora: Profa. Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados.  1. Educação – Mato Grosso do Sul. 2. Avaliação educacional. 3. Qualidade de ensino. 4. IDEB. I. Título
----------------------	--

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Ovando, Nataly Gomes  
A avaliação na política educacional de municípios sul-mato-grossenses

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas.

### BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas – Orientadora  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) Assinatura:

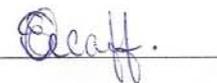


Prof. Dra. Sandra Zákia Lian Sousa  
Universidade de São Paulo (USP)

Assinatura:



Prof. Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) Assinatura:



## AGRADECIMENTOS

À Deus, e a todos os que de maneira direta ou indireta contribuíram para que esse trabalho se concluísse.

Em especial:

Ao apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES);

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFGD, que oportunizou usufruir do Mestrado em Educação.

Aos professores do Programa, por ensinar com seriedade e instigar a busca pelo conhecimento.

Ao “Grupo Estado, Política e Gestão da Educação” (GEPGE).

Aos coordenadores da pesquisa em rede “Bons resultados no Ideb: estudos exploratórios de fatores explicativos” pela oportunidade de participação como mestrand bolsista. E aos seus pesquisadores, responsáveis pela elaboração dos instrumentos, coleta e transcrição dos dados usados neste trabalho. Em especial, aos pesquisadores da equipe sul-mato-grossense.

À minha orientadora Dirce Nei, exemplo docente que levarei pela vida afora. Sou eternamente grata por me incentivar desde a graduação.

Às professoras Sandra Maria Zákia L. Sousa, Elisângela Alves da Silva Scaff e Alaíde Maria Zabloski Baruffi pelas considerações e sugestões no exame de qualificação.

Às amigas, Ana Maria da Silva, Cristina Fátima Pires Ávila Santana, Juliana da Silva Monteiro, Márcia Maria Ribera Lopes, Michele Aparecida de Sá, Vânia Pereira da Silva Souza, que tive a oportunidade de conhecer no mestrado.

Às amigas do ‘quinteto fantástico’, Cindy Romualdo Souza Gomes, Milene Dias Amorim, Simone Estigarribia de Lima e Vanessa Ramos Ramires, com as quais aprendi o valor do trabalho em equipe.

À minha família, em especial ao meu padrinho Antônio Gomes Fernandes que me ensinou a ler, a escrever e a gostar dos livros.

Ao Márcio, meu namorado e melhor amigo, que não me deixou desanimar.

## RESUMO

Esta pesquisa buscou saber como e para que municípios incorporam a avaliação na sua política educacional, buscando compreender a forma de apropriação dessa ferramenta na relação com a política de melhoria da qualidade do ensino fundamental. Contou com financiamento da CAPES/INEP no âmbito do Programa “Observatório da Educação” vinculada ao estudo “Bons Resultados no Ideb: estudos exploratórios de fatores explicativos”, realizado pela USP/UFGD/UECE. Adotou a amostra sul-mato-grossense desse estudo composta de dez redes escolares municipais destaques no Ideb 2007 e sua metodologia mista. Utilizou bases de dados principalmente do INEP, entrevistas, observações, documentos e questionário. A análise, baseada em literatura educacional e de ciência política, evidenciou que: a incorporação das avaliações externas à política educacional municipal tem sido crescente mediante impulso do Ideb; a ênfase da qualidade expressa no Ideb figura com prioridade na política/gestão das redes; a apropriação da avaliação externa enseja iniciativas próprias de avaliação e iniciativas de monitoramento do desempenho dos alunos; o monitoramento local pode ser fator concorrente para ganhos das redes no Ideb. Conclui-se que incorporação/ apropriação da avaliação ocorrem de forma ativa, porém reprodutora, restrita, nem sempre sistemática e regular, visando melhoria da qualidade do ensino e defesa da autonomia municipal.

Palavras-chave: avaliação educacional; qualidade de ensino; educação básica

## **ABSTRACT**

This inquiry looked to know how and for which local authorities incorporate the evaluation in his educational politics, looking to understand the form of appropriation of this tool in the relation with the politics of improvement of the quality of the basic teaching. It disposed of financing of the CAPES/INEP in the context of the Program “Observatory of the Education” linked to the study “Good Results in Ideb: exploratory studies of explicative factors”, carried out by USP/UFGD/UECE. It adopted a Sul-mato-grossense sample of this study been composed of ten municipal school nets in the Ideb 2007 and his mixed methodology. It used bases when they were given principally of the INEP, interviews, observations, documents and questionnaire. The analysis based on educational literature and political science, showed up that: the incorporation of the extern evaluations to the municipal educational politics has been a crescent by means of impulse of the Ideb; the emphasis of the quality definite in the Ideb appears with priority in the politics / management of the nets; the appropriation of the extern evaluation provides with an opportunity for initiatives own to evaluation and initiative of monitoring of the performance of the pupils; the local monitoring can be a competing factor for profits of the nets in the Ideb. there is ended which incorporation / appropriation of the evaluation take place in the active, however reproductive, limited, not always systematic and regular form, aiming at improvement of the quality of the teaching and defense of the municipal autonomy.

Key words: educational evaluation; teaching quality; basic education.

## LISTA DE TABELAS

01	Características gerais dos municípios sul-mato-grossenses selecionados (ano de criação do município; gestão atual municipal; Produto Interno Bruto corrente e per capita; população residente por faixa etária; Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e ranking estadual; taxa de analfabetismo)	48
02	Número de estabelecimentos de ensino pela dependência administrativa municipal da amostra com creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos no ano de 2005 e 2010	51
03	Número de estabelecimentos de ensino fundamental das redes municipais da amostra pela área urbana e rural, no ano de 2005 e 2010	52
04	Percentual de alunos por turma até a 4ª série, nas redes municipais da amostra, no ano de 2005	53
05	Percentual de escolas municipais com biblioteca, laboratório de informática, quadras de esporte, acesso à internet, nos municípios da amostra sul-mato-grossense, nos anos de 2000 e 2005	54
06	Matrícula inicial por etapa de ensino e dependência administrativa municipal e crescimento no período de 2005 a 2009	57
07	Rendimento dos anos iniciais do ensino fundamental das redes escolares municipais da amostra (2005 e 2007)	60
08	IDEB observado nos anos iniciais do ensino fundamental das redes municipais selecionadas nos anos 2005, 2007 e variação 2005-2007	123
09	Taxa de aprovação escolar da 4ª série do ensino fundamental, das redes municipais da amostra, ano de 2005 e 2007 e variação 2005-2007	124
10	Resultado da Prova Brasil nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática nos anos de 2005 e 2007.	125

## LISTA DE QUADROS

01	Participação em avaliações pelas redes escolares dos municípios da amostra 2000-2009	63
02	Ações desenvolvidas pelas redes municipais da amostra diante dos resultados das avaliações nacionais	65
03	Utilização das avaliações externas em municípios brasileiros	66
04	Uso das avaliações nacionais e iniciativas de avaliação local nas redes municipais sul-mato-grossenses	67
05	Ações realizadas para a melhoria do ensino, nas redes municipais sul-mato-grossenses destaques no Ideb 2007	71
06	Iniciativas destacadas pelas redes municipais da amostra diante dos resultados das avaliações nacionais	73
07	Avaliação própria das redes municipais da amostra sul-mato-grossense	77
08	Componente curricular, ano e série avaliada nas avaliações da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS	77
09	Escala de intervalos da avaliação da REME/ Campo Grande - MS	85
10	Desafios educacionais expressos pelos gestores das redes municipais da amostra sul-mato-grossense	99

## LISTA DE GRÁFICOS

- |    |   |    |
|----|---|----|
| 01 | Pais com menos de quatro anos de estudo nos municípios de Amambai (AM), Aparecida do Taboado (AT), Bela Vista (BV), Bonito (BO), Campo Grande (CG), Chapadão do Sul (CS), Naviraí (NA), Paranaíba (PB), Paranhos (PA) e São Gabriel do Oeste (SGO), no ano de 2004  | 50 |
| 02 | Percentual de docentes com curso superior, nas séries iniciais do ensino fundamental, das redes municipais de Amambai (AM), Aparecida do Taboado (AT), Bela Vista (BV), Bonito (BO), Campo Grande (CG), Chapadão do Sul (CS), Naviraí (NA), Paranaíba (PB), Paranhos (PA) e São Gabriel do Oeste (SGO), no ano de 2005  | 55 |
| 03 | IDEB observado nos anos iniciais do ensino fundamental, das redes municipais de Amambai (AM), Aparecida do Taboado (AT), Bela Vista (BV), Bonito (BO), Campo Grande (CG), Chapadão do Sul (CS), Naviraí (NA), Paranaíba (PB), Paranhos (PA) e São Gabriel do Oeste (SGO), nos anos 2005, 2007 e variação 2005-2007  | 58 |
| 04 | Taxa de aprovação escolar da 4ª série do ensino fundamental, das redes municipais de Amambai (AM), Aparecida do Taboado (AT), Bela Vista (BV), Bonito (BO), Campo Grande (CG), Chapadão do Sul (CS), Naviraí (NA), Paranaíba (PA), Paranhos e São Gabriel do Oeste (SGO), nos anos de 2005 e 2007   | 59 |
| 05 | Resultado da Prova Brasil nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, na 4ª série do ensino fundamental das redes municipais de Amambai (AM), Aparecida do Taboado (AT), Bela Vista (BV), Bonito (BO), Campo Grande (CG), Chapadão do Sul (CS), Naviraí (NA), Paranaíba (PB), Paranhos (PA) e São Gabriel do Oeste (SGO), nos anos de 2005 e 2007 | 61 |
| 06 | Comparativo do desempenho na avaliação da 1ª série por média geral e componente curricular – reme 2002/2005   | 86 |

## LISTA DE SIGLAS

ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CPLP	Comunidade dos Países da Língua Portuguesa
EPT	Educação Para Todos
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
ENCCEJA	Exame Nacional de Certificação de Competência de Jovens e Adultos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LAPAGE	Laboratório de Políticas, Avaliação e Gestão da Educação
MEC	Ministério da Educação
NAEP	National Assessment of Educational Progress
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PERCE	Primeiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
ProUni	Programa Universidade para Todos
RIACES	Rede Íbero-americana para Acreditação da Qualidade da Educação Superior
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAEMS	Sistema de Avaliação da Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul
SED	Secretaria Estadual de Educação
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SERCE	Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo
TRE-MS	Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul

TRI	Teoria de Resposta ao Item
UECE	Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USP	Universidade de São Paulo
WEI-SPS	Programa Mundial de Indicadores Educacionais

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>AVALIAÇÃO E QUALIDADE DE ENSINO</b>	19
1. Ênfases contemporâneas à qualidade de ensino	20
2. Ênfase na avaliação: tendências, apontamentos, cenários	34
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>AVALIAÇÕES NO CONTEXTO MUNICIPAL</b>	43
1. Municípios	44
2. Redes escolares municipais	50
3. Avaliações externas	62
4. Índice de qualidade	70
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>APROPRIAÇÕES DA AVALIAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS</b>	75
1. Modalidades de avaliação	76
1.1 Avaliação informal	76
1.2 Avaliação formal	76
2. Funções das avaliações municipais	82
3. Dificuldades, problemas e limitações	84
4. Contribuições das avaliações municipais	88
5. A qualidade buscada pela avaliação e monitoramento municipais	89
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	94
<b>REFERÊNCIAS</b>	99
<b>ANEXO A - Roteiro entrevistas</b>	106

ANEXO B - Avaliação de Bonito	109
ANEXO C - Avaliação de Campo Grande	115
APÊNDICE A - Questionário	118
APÊNDICE B - Tabela 08 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	123
APÊNDICE C - Tabela 09 – Taxa de aprovação 2005-2007	124
APÊNDICE D - Tabela 10 – Prova Brasil 2005-2007	125

## INTRODUÇÃO

O presente estudo trata da incorporação e apropriação da avaliação educacional para a promoção da qualidade de ensino em contexto subnacional.

Em termos políticos, um dos mais prementes desafios que os sistemas educacionais continuam a enfrentar em todo o mundo é o de conseguir que todos os alunos tenham acesso a uma educação escolar, que lhes permita a integração na sociedade, de forma justa e igualitária e o pleno desenvolvimento das competências e habilidades indispensáveis para prosseguirem na vida escolar e profissional.

A qualidade é enfatizada como o grande desafio educacional contemporâneo. Porém, é questão complexa e sua discussão envolve amplo elenco de indagações (ENGUITA, 1994; BEISIEGEL, 2005). A ênfase ao tema da qualidade tem se disseminado tanto em países capitalistas avançados como em países de diferentes regiões, principalmente países em desenvolvimento. Logo, o seu enfrentamento pelo Estado tende a prosseguir com um enfoque centrado nas urgências de oferta, de acesso, de permanência e de conclusão com êxito.

Como esclarece a literatura recente, à avaliação tem sido atribuída significativa importância como mecanismo imprescindível no processo de transformações voltadas para a qualidade do ensino.

Na esfera da educação escolar, o emprego da avaliação ocorre com diferentes propósitos, de muitas maneiras e por diversos atores. É crescente o seu uso na administração pública da área como importante mecanismo de levantamento de evidências e monitoramento com vistas à qualidade da ação educacional.

No contexto brasileiro, a partir de 1990, a avaliação firmou-se enquanto prática resultante da ação política e administrativa estatal como um importante instrumento para o monitoramento da educação básica, conduzindo à aferição da qualidade dos resultados, assim como à indução da qualidade pretendida para sistemas e instituições de ensino. Nos anos 2000, o governo federal seguiu acentuando a avaliação como via de “[...] regulação da educação básica, junto às unidades da federação”. (FREITAS, 2005)

A regulação da educação escolar básica em configuração no Brasil aponta para a reordenação de relações e práticas intergovernamentais no intrincado sistema federativo brasileiro, sendo que, os indicadores educacionais têm sido crescentemente utilizados pela União no suposto de que são ferramentas promissoras de uma tarefa cuja realização foi deixada a estados e municípios sob direcionamentos de uma política educacional nacional.(Ibid.)

Porém, o país precisa vencer o desafio de ir além de um de um sistema de avaliação cujo indicador seja o rendimento do aluno. O rendimento escolar como mecanismo de gestão educacional pode representar um descompromisso do poder público na área educacional, limitando-se o Estado a exercer o papel de controlador (SOUSA, 2001).

Enquanto instrumento essencial para intervenções estatais mais precisas a avaliação tem adicionado ganhos na área educacional. Os dados gerados e coletados através das avaliações tornaram-se importantes elementos para o monitoramento da qualidade do ensino, por vezes incluindo iniciativas locais. Essa busca por melhorias tem feito com que governos subnacionais desencadeiem mudanças em seus modelos de gestão da educação básica.

Considerando o que enfatizou a produção da área até o momento, esta pesquisa procurou identificar como e para que municípios tem incorporado a avaliação educacional em sua política local e as apropriações observadas a partir dessa incorporação, com vistas à melhoria da qualidade de seu ensino.

Concorreu para a delimitação do objeto e escolhas metodológicas desta investigação a oportunidade de contribuir para a pesquisa em rede “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”, financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”(INEP) no contexto do Programa Observatório da Educação. Essa pesquisa toma como campo empírico três estados brasileiros: São Paulo, Mato Grosso do Sul e Ceará. Dela participam pesquisadores da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados

(UFGD) e do Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará (UECE), sob a liderança da primeira.

A amostra em cada estado foi composta por 10 redes escolares municipais que apresentaram resultados mais elevados e variações positivas mais expressivas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2007. Foram excetuadas as redes municipais com menos de mil alunos e selecionadas as que atendem aos seguintes critérios:

- 05 redes escolares municipais com os mais elevados resultados no Ideb do ensino fundamental (até quarta série) no ano de 2007;
- 05 redes com as maiores variações positivas no Ideb do ensino fundamental (até quarta série) de 2005 para 2007 (Ibid).

Criado pelo Inep, o Ideb é apresentado como uma ferramenta para medir a qualidade da educação básica com base em dois indicadores: a aprovação escolar e o desempenho em avaliações nacionais em larga escala. É calculado através de dados, cujas fontes são: o Censo Escolar, Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Essa ferramenta tem induzido ações locais com foco na melhoria do desempenho em Língua Portuguesa e Matemática e no fluxo escolar. O Índice não somente instrumenta a aferição dos resultados do ensino como, também, opera na difusão de uma específica concepção de qualidade no estabelecimento de parâmetros mínimos de sua progressão, na indução da busca e na definição de um padrão de qualidade a atingir.

Considerando o Ideb um indicador válido no monitoramento da qualidade da educação no país — mesmo com as reconhecidas limitações dos testes de proficiência e das estatísticas educacionais — e atendendo objetivos da pesquisa supramencionada, a pretensão da investigação que realizei foi a de mapear especificamente as iniciativas de avaliação educacional nos dez municípios que compõem a amostra sul-mato-grossense.

Assim composta:

- 05 redes escolares municipais sul-mato-grossenses com mais elevado Ideb em 2007: Campo Grande, São Gabriel do Oeste, Aparecida do Taboado, Chapadão do Sul e Naviraí;
- 05 redes escolares municipais sul-mato-grossenses com as maiores variações positivas no Ideb 2005-2007: Bonito, Paranhos, Amambai, Paranaíba e Bela Vista.

O problema de pesquisa foi formulado nos seguintes termos: **como e para que municípios sul-mato-grossenses incorporam a avaliação na sua política educacional?**

A pesquisa se propôs a compreender como vem se dando a apropriação da avaliação na política educacional para o ensino fundamental nas redes componentes da amostra.

Para tanto, busquei especificamente:

- constatar ênfases dadas à qualidade de ensino no contexto internacional e nacional, na literatura educacional e na política educacional brasileira, com vistas a informar a análise empírica em contextos municipais;
- contextualizar e caracterizar as redes escolares municipais da amostra;
- mapear como e para que a avaliação tem sido incorporada nas políticas municipais para o ensino fundamental;
- concluir sobre como as redes municipais observadas estão se apropriando da avaliação e do Ideb.

O trabalho com dados empíricos foi realizado com base em princípios e procedimentos da pesquisa qualitativa aliada à consideração de dados quantitativos.

O uso conjugado de dados qualitativos e quantitativos representa opção pela pesquisa com “métodos mistos” (ou multimétodo, integração, síntese) cuja emergência nas ciências humanas e sociais tem sido amplamente ressaltada. Conforme esclarece Creswell (2007, p. 213), ela “[...] se concentra em coletar e analisar tanto dados quantitativos como qualitativos em um único estudo”, permitindo análise ampla do problema de pesquisa. A pesquisa qualitativa leva a um estudo exploratório permitindo conhecer-se melhor a realidade averiguada. Nos estudos qualitativos o investigador, como afirma Creswell (2007, p.143), “[...] constrói uma descrição rica e detalhada de um fenômeno central”.

Os dados foram coletados em fontes bibliográfica, documental, eletrônica e pessoal, procurando observar os critérios de pertinência, atualidade, oficialidade e autoridade.

As fontes bibliográficas foram selecionadas em bibliotecas universitárias e mediante acesso a bancos de teses da Capes e de Universidades brasileiras, bibliotecas eletrônicas (especialmente a Scielo), sites de entidades científicas da área e textos publicados em livros referentes à temática abordada. Os estudos foram realizados com uso de técnicas de sistematização bibliográfica, como também discutidos em atividades coletivas com outros pesquisadores integrantes da pesquisa a que esta se vincula.

Fontes documentais obtidas nas visitas às redes municipais foram trabalhadas por meio da análise documental. Argumenta Cellard (2008, p. 295) que a análise documental tem a vantagem de ser um “[...] método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência do conjunto das interações, acontecimentos ou

comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida”. Assim, considere uma fonte importante para os objetivos desta pesquisa.

Para a obtenção de informações com responsáveis nas Secretarias de Educação pelo acompanhamento das redes escolares nas questões relacionadas à avaliação educacional, foram aplicados questionários com itens discursivos e objetivos elaborados para esta pesquisa (Apêndice A). Também foram utilizadas as respostas dos dirigentes e gestores a entrevistas semiestruturadas, cujos roteiros foram elaborados pela equipe da pesquisa “Bons Resultados no Ideb: estudos exploratórios de fatores explicativos”, sob a coordenação do Professor Romualdo Portela de Oliveira (Anexo A). A ida a campo, para a realização das entrevistas na amostra sul-mato-grossense, foi feita pela equipe pesquisadora da Universidade Federal da Grande Dourados, da qual participei. As transcrições das entrevistas foram realizadas pelos bolsistas de iniciação científica desta pesquisa, sob orientação direta de três mestrandas vinculadas à referida pesquisa, entre as quais me encontro.

Utilizei, ainda, registros textuais escritos do I, II e III Colóquios sobre Avaliação e Qualidade de Ensino na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), nos anos de 2008, 2009 e 2010. O evento envolve Secretarias Municipais de Educação, docentes das escolas e da Universidade, mestrandos e discentes de diversas licenciaturas. Essa ação de extensão tem o objetivo de discutir questões relacionadas à avaliação e qualidade do ensino. Faz parte da sua metodologia o registro dos colóquios realizados, com vistas à pesquisa e ao ensino. Eu mesma coordenei as equipes de trabalho responsáveis pelos registros em texto e imagens. O material foi disponibilizado pelo Laboratório de Políticas, Avaliação e Gestão da Educação (LAPAGE) para esta investigação.

No trabalho com os dados recolhidos por meio desses instrumentos foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Como argumenta Franco (2005, p. 16) a análise de conteúdo é uma técnica que se assenta nos pressupostos de uma concepção crítica e dinâmica da linguagem. Nesse sentido, implica comparações textuais direcionadas a partir “[...] da sensibilidade, da intencionalidade e da competência teórica do pesquisador”.

Considerando que os dados estatísticos têm proporcionado avanços significativos para as pesquisas sociais e contribuído para análises científicas rigorosas, mesmo com restrições e fragilidades, utilizei ferramentas disponibilizadas por bancos de dados públicos - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul (TRE-MS),

IPEADATA e outros - esses dados foram trabalhados de forma conjugada ou complementar aos dados qualitativos.

O trabalho está organizado em três capítulos seguidos de considerações finais, referências, apêndices e anexos.

No primeiro capítulo trato da avaliação educacional e da qualidade de ensino. Optei por uma abordagem que vai do plano internacional ao nacional, apontando delineamentos gerais que associam avaliação e qualidade de ensino, explicitando o pano de fundo do objeto da pesquisa. Ordenadamente, trato das ênfases à qualidade de ensino e, na sequência, da avaliação educacional, suas tendências, apontamentos e cenários.

No segundo capítulo contextualizo os municípios da amostra e aponto como o emprego da avaliação e do monitoramento em esfera nacional se configura no contexto municipal, na busca pela promoção de melhoria da de qualidade de ensino. Primeiro, apresento fatores contextuais, abordando aspectos gerais dos municípios e aspectos educacionais das redes escolares e, na sequência, informo como as avaliações externas e o Ideb têm sido compreendidos e utilizados pela política educacional local.

No terceiro capítulo abordo as iniciativas de avaliação municipal encontradas nas redes municipais da amostra e apresento como vem se dando a apropriação da avaliação na política educacional das redes escolares, na busca de melhoria de qualidade de seu ensino.

Nas considerações finais, faço uma revisão sumária do percurso da pesquisa e apresento os resultados alcançados. Apresento, a seguir, as referências do trabalho, apêndices e anexos.

## **CAPÍTULO I**

### **AVALIAÇÃO E QUALIDADE DE ENSINO**

Trato neste capítulo inicial de dois temas básicos de interesse para esta pesquisa, a avaliação educacional e a qualidade de ensino, cuja associação aparece como justificativa para a introdução de avaliações nas políticas educacionais de municípios em desdobramentos particulares das iniciativas de escala nacional nos últimos vinte anos, no contexto brasileiro.

O tema qualidade do ensino tem aparecido recorrentemente nos discursos políticos, no debate e na produção educacionais, variando as suas ênfases. O tema avaliação, por sua vez, tem sua abordagem impulsionada principalmente pela proliferação de práticas avaliativas nas políticas educacionais.

Abordo esses temas articuladamente por meio de estudo bibliográfico-documental cujo objetivo foi constatar ênfases presentes em estudos, pesquisas e documentos internacionais e nacionais no que diz respeito à qualidade da educação escolar (basicamente do ensino) e de identificar tendências, apontamentos e cenários relativos à avaliação educacional.

As fontes foram selecionadas com base nos critérios de pertinência temática, atualidade e repercussão no país.

Considerando que as políticas educacionais expressam a condensação de imperativos e demandas de diversas escalas (nacional, subnacionais, supranacionais), optei por uma abordagem que vai do plano internacional ao nacional, apontando delineamentos gerais que

associam avaliação e qualidade de ensino, explicitando o pano de fundo do objeto da pesquisa.

Na organização da exposição, trago primeiro as ênfases à qualidade de ensino e, a seguir, a avaliação educacional, suas tendências, apontamentos e cenários.

### **1. Ênfases contemporâneas à qualidade de ensino**

Discursos políticos, debates acadêmicos e políticas educacionais acentuam a necessidade de os países melhorarem a qualidade do seu ensino, recolocando este tema ao longo do tempo em diferentes contextos, com diferentes ênfases e concepções.

No contexto de afirmação das políticas econômicas keynesianas<sup>1</sup> e de construção do Estado de bem-estar social<sup>2</sup>, a educação escolar passou a ser vista como possibilidades de êxito das pessoas no mercado de trabalho ou nas burocracias públicas e privadas, ou seja, como meio para se assegurar igualdade de oportunidades de vida. As reivindicações populares demandavam mais o acesso à educação formal, havendo ampla aceitação de políticas educacionais expansivas que, em diversos países, ampliaram a escolaridade obrigatória (ENGUIITA, 1994).

Nas últimas décadas do século XX, reformas educacionais buscaram ir além da universalização do acesso e de problemas decorrentes deste, ocupando-se de propiciar um ensino mais ativo, participativo, centrado em aspectos qualitativos (Ibid.).

---

<sup>1</sup> O receituário keynesiano contempla a crença sustentada pelo seu mentor John Maynard Keynes (1883-1946) de que o equilíbrio econômico depende da interferência do Estado. Mesmo não sendo socialista, Keynes foi um forte oponente da crença liberal clássica de que o capitalismo era um sistema auto-regulável e que as crises e desempregos no mercado eram resultados de causas extra-econômicas. Seu argumento era o de que o equilíbrio só seria assegurado se o regulador das variáveis-chaves do processo econômico fosse um agente externo ao mercado, sendo agente o Estado e as variáveis a propensão de consumo e o incentivo ao investimento. Acreditava que a liberdade do mercado não faria com que a oferta criasse a sua própria demanda em níveis suficientes e desejáveis, isso seria possível sob condições peculiares de pleno emprego, movidas por forças externas (PEREIRA, 2009, p.90).

<sup>2</sup> O Estado do bem-estar (*Welfare State*) pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurado a todo cidadão, não como caridade, mas como direito” (WILENSKY, 1975 apud BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2007). “[...] o que distingue o Estado assistencial de outros tipos de Estado não é tanto a intervenção direta das estruturas públicas na melhoria do nível de vida da população quanto o fato de que tal ação é reivindicada pelos cidadãos como um direito” (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2007). De um Estado de polícia para um Estado de serviço (BONAVIDES, 2004). Moderno modelo estatal de intervenção na economia de mercado que, ao contrário do modelo liberal que o antecedeu, fortaleceu e expandiu o setor público e implantou e geriu sistemas de proteção social (PEREIRA, 2009).

Desde os anos 1980, com o enfraquecimento do keynesianismo e do Estado de bem-estar social, no contexto de disseminação do ideário e de programas de cunho neoliberal<sup>3</sup>, as questões de acesso e qualidade de ensino passaram a ser pensadas pela ótica dos mercados. Isso significou ênfase na ideia de eficácia e eficiência escolar, para suprir velhas e novas necessidades de formação das pessoas para a vida produtiva.

Essa lógica disseminou-se no contexto de transformações sociais a que se tem denominado globalização. Este termo é polêmico, conforme mostrou Held e McGrew (2001), parecendo-me suficiente lembrar aqui a explicação estrutural estratégica de Jessop (apud MÜREKKEP, 2002, p. 9), expressa no trecho a seguir:

[...] vejo-a [a globalização] como transformando o contexto estratégico estruturalmente inscrito no seio das forças políticas e econômicas vigentes. Está também associada a novas estratégias de acumulação e projectos hegemônicos, com a transformação de blocos de poder e a consequente construção de novos blocos históricos. A natureza multi-escalar e multi-cêntrica da globalização revelou, mais do que nunca, a especificidade histórica do primado do Estado nacional, como a matriz espaço-temporal, no qual ocorreu a acumulação de capital nas economias “Fordistas” Atlânticas do pós-guerra. Isto obriga-nos a reconsiderar como a escala nacional começa a ganhar determinada primazia, como a perdeu, e o que isso implica para o futuro do Estado nacional.

No processo de globalização, o Estado-nação não deixa de ser instituição de suma relevância, embora o seu papel e a sua política tenham mudado e, nesse sentido, Jessop (1998, aponta a tendência à “desnacionalização do Estado” empiricamente refletida (JESSOP, 1998, p.33) “[...] no “esvaziamento” do aparelho de Estado nacional das velhas e novas capacidades estatais se reorganizando territorialmente e funcionalmente nos níveis subnacional, supranacional e translocal”. O autor observa que há um movimento contínuo em relação ao poder do Estado, na medida em que dirigentes estatais buscam “[...] suas respectivas autonomias operacionais e capacidades estratégicas.”

Esse processo, acentuado no contexto europeu, começa a se evidenciar também nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

---

<sup>3</sup> Resposta à crise do capitalismo decorrente da expansão da intervenção do Estado, antagônica à forma mercadoria, ainda que necessária para sustentá-la. O Neoliberalismo toma forma no final da década de 1970, e consiste essencialmente em uma tentativa de recompor a primazia, e recuperar o âmbito, da produção de mercadorias. Renegando as formas social-democratas que acompanham o estágio intensivo, nega a crise estrutural e histórica do capitalismo e se volta às origens desse, do tempo do liberalismo, daí o nome de neo-liberalismo. (CROZIER, 1975; DEÁK, 1985, 2001)

No interior desse processo, podemos ver, com o auxílio de Dale (2001), a existência de uma agenda globalmente estruturada para a educação, que introduz novas concepções sobre a natureza das forças globais e sobre como é que elas atuam, atribuindo as transformações à mudança da natureza das forças supranacionais. Nesse sentido, segundo o autor, os valores culturais universais, assim como os guiões não estão imunes às forças da globalização econômica, política e cultural.

De acordo com Dale (2001), a educação continua a ser um assunto densamente político de nível nacional e o padrão da “governança educacional” é ainda de controle do Estado, embora em muitos momentos uma falta de responsabilidade por parte deste se manifeste de variadas formas. Nesse contexto, o sistema educacional é moldado tanto por forças supranacionais como por forças nacionais. É importante lembrar que as análises do autor baseiam-se no cenário europeu, sendo, mesmo assim, cruciais para um entendimento global/mundial e úteis para o exame do caso brasileiro, onde tais tendências já são notadas.

Observa Dale que cada vez mais linhas comuns de ação política são estabelecidas e firmadas em declarações de compromissos e acordos em todos os aspectos. As mudanças supranacionais têm tornado as instâncias estatais permeáveis a esta “governança política internacional”. Mas, pondera, por mais que as instâncias governamentais sejam permeáveis à “governança política internacional”, ficam a cargo de cada país quais delineamentos serão tomados diante de compromissos e de suas limitações econômicas, políticas, sociais e culturais.

Sendo o campo educacional causador de preocupações e objeto de interesses supranacionais, nacionais, locais, o que se percebe é que o discurso de sua qualidade se delinea como bandeira nos diversos setores sociais, nos mais diferentes países e nas relações internacionais.

A qualidade de ensino esteve/está marcada nos diversos países, por inúmeras carências relacionadas à insuficiência de vagas, às precárias condições de ensino, ao número expressivo de crianças, jovens e adultos analfabetos. Estas carências, assim como a crença de que a educação poderia contribuir para o alcance das expectativas econômicas, sociais e políticas impulsionaram algumas iniciativas de discussão sobre a educação no mundo, na década de 1990. O delineamento desses debates se deu pela justificativa de soluções emergenciais e emergentes que pudessem conduzir e sanar os desafios educacionais características da época.

O papel dos organismos internacionais nas discussões sobre qualidade de ensino/educação, assim como no delineamento de políticas públicas, tem sido crescente na

contemporaneidade, configurando-se como forma, entre outras, pela qual vemos avançar a governança internacional.

Entendo, com Rosenau (2000), que governança “[...] refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. A governança é um fenômeno mais amplo do que o governo, abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas. [...] a governança é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou pelo menos pelos atores mais poderosos do seu universo, enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política” (ROSENAU, 2000, p.16). Governo pode ser definido, segundo Bobbio, Matteucci, Pasquino (2007), como o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade. É preciso, porém, acrescentar que o poder de Governo, sendo habitualmente institucionalizado, sobretudo na sociedade moderna, está normalmente associado à noção de Estado.

Um marco nesse sentido foi a Conferência Mundial sobre a “Educação para Todos”, realizada em Jomtien, Tailândia, no ano de 1990. Esse marco exemplifica a preocupação com a discussão da “educação básica de qualidade” para todos que mobilizou agências internacionais, organismos não-governamentais, governos, associações profissionais e personalidades de destaque no âmbito educacional.

Importa lembrar que a Conferência de Jomtien não foi a primeira, sendo que importantes problemáticas educacionais haviam sido discutidas em iniciativas anteriores. Mas, os apelos e compromissos internacionais firmados até a referida Conferência teria ficado atestado, na observação de Torres (2001), na situação educacional precária de milhões de pessoas no mundo, na entrada da última década do Século XX.

Transcorridos dez anos da Conferência de Jomtien, realizou-se em Dakar, Senegal (2000) o “Fórum de Educação para Todos”. Segundo o texto ali adotado, o encontro forneceu a oportunidade de avaliar os avanços, as lições e as deficiências da última década de esforço na educação básica. Essa avaliação incluiu as avaliações nacionais dos programas realizados desde Jomtien em 183 países, os problemas encontrados e as recomendações para ações futuras.

Segundo relatório da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) de 2008, detectou-se naquele Fórum que a agenda de Educação para Todos (EPT), da Conferência em Jomtien (1990) fora negligenciada por muitos países. Nesse sentido, firmou-se o chamado Compromisso de Dakar, estabelecendo metas a serem cumpridas pelos países signatários até 2015.

Analisando as discussões havidas em Dakar, uma das constatações de Torres (2001) foi a de que a “visão ampliada” de educação para todos de Jomtien 1990 havia sido reduzida e não se entranhara nas formulações nem nas ações das políticas e reformas educacionais impulsionadas desde então. Sustentaram-se orientações para um ensino de qualidade restrito, no qual condicionantes considerados de fato necessários para o alcance da qualidade foram simplificados em ações emergentes para um número insuficiente de pessoas.

No entendimento da autora, essa redução fez com que os aspectos levantados como essenciais no alcance de melhoria da educação básica se adequassem a diversas restrições. Assim, o discurso reduziu-se de “educação para todos” para “educação de meninos e meninas pobres”; “educação básica” para “educação escolar primária”; “universalização da educação básica” para “o acesso à educação primária”; “necessidades básicas de aprendizagem” para “necessidades mínimas de aprendizagem”; “todos os países” para “países em desenvolvimento”; “responsabilidade dos países e da comunidade internacional” para “responsabilidade dos países”.

Casassus (2001), analisando as reformas educacionais latino-americanas e caribenhas nos anos de 1990, ressaltou a importância da Conferência de Jomtien e apontou seus desdobramentos em diversas reuniões de caráter “político e técnico”. Estas teriam conduzido as autoridades ministeriais e seus assessores a colocarem em suas agendas reflexões e recomendações para as políticas educacionais regionais. Tal foi o caso da qualidade do ensino que, na avaliação de Casassus (2001, p.10), “[...] tornou-se um conceito estratégico nas formulações de política educacional na grande maioria dos países”.

A ênfase ao tema da qualidade da educação formal foi disseminada dos países capitalistas avançados para países de diferentes regiões, principalmente países em desenvolvimento. Datado de 1992, circulou no Brasil o relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os seus principais autores foram John Lowe (antigo membro do Secretariado da OCDE), David Istance (da Divisão da Educação e da Formação, Direção dos Assuntos Sociais, da Mão-de-obra e da Educação) e Denis Lawton (diretor do Instituto das Ciências da Educação da Universidade de Londres). Esse relatório

teve como objetivo principal discutir qualidade no âmbito das escolas dos países então membros da OCDE.

Um dos objetivos desse relatório foi conhecer interpretações do termo qualidade e não formular uma definição própria da OCDE. Assim, o relatório expõe concepções que realçam a complexidade da questão. Reconhecendo a polissemia e subjetividade no emprego do termo qualidade no campo da educação, o documento aponta quatro utilizações diferentes desse termo:

- a descritiva, na qual ele diz respeito a atributos (sentido restrito) ou essência (sentido lato);
- a normativa 1, referindo-se a grau de excelência ou valor relativo;
- a normativa 2, correspondente a bom ou excelente;
- a descritiva ou normativa (vez que comporta elementos das duas categorias) respeitante a características ou juízos não cifrados.

Assim, devido a essa diversidade no emprego da palavra, as propostas que se referem à qualidade acabam por suscitar controvérsias. Os autores do relatório afirmam que neste o interesse pelo termo “qualidade” seguiu as mudanças na própria natureza do debate político sobre o ensino, assinalando que:

[...] políticos e jornalistas reivindicam mensagens e prognósticos precisos que só as grandes teorias tornam possíveis. Perante essa exigência, as precauções tomadas pelos responsáveis do ensino e pelos docentes podem parecer tímidas, até mesmo evasivas. A sua opinião incorre o risco de ser ignorada, quando outros oferecem as suas próprias respostas aos principais desafios. Algumas podem ser eficazes; outras chocarão com todos os obstáculos que os especialistas do ensino previram. Um autêntico ciclo de dimensões pode então instaurar-se no próprio momento em que um novo consenso é necessário. Uma reavaliação das finalidades e das missões do ensino, feita pelo conjunto da sociedade tal como ela é proposta na conclusão do capítulo precedente [A qualidade: uma noção e um tema de preocupação], não pode ter êxito se tiver que se desenrolar numa esfera de suspeição e intolerância (OCDE, 1992, p.55).

O tema da qualidade da educação escolar foi contemplado pela UNESCO em documento divulgado no Brasil no ano de 2007 intitulado: “Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos”. Esse documento tinha o objetivo de oferecer base para ajudar nas deliberações da segunda reunião intergovernamental de Ministros de

Educação do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (Prelac) que aconteceu em Buenos Aires, Argentina em 2007.

O referido documento traz breve revisão de diferentes concepções de qualidade presentes na região latino-americana, apontando que, na maioria das vezes, se observa similaridade entre qualidade, eficácia e eficiência. Mesmo que essa seja uma concepção predominante na região, o documento ressalta que a qualidade deve também ser compreendida como um direito fundamental e, além de buscar a eficácia e a eficiência, deve também buscar o respeito ao “direito de todos, ser relevante, pertinente e equitativa” (UNESCO, 2007).

Assim, o documento da UNESCO evidencia uma concepção de qualidade mais voltada para um enfoque de direitos humanos, ressaltando aspectos considerados como condição essencial para o alcance de uma educação de qualidade tais como: obrigatoriedade, gratuidade, caráter público da escola, não-discriminação e plena participação, equidade (nos recursos e na aprendizagem).

Além desses documentos, importa lembrar alguns estudos ligados a projetos internacionais regionais que contemplam a polêmica concepção de qualidade da educação.

O primeiro foi o estudo da chilena Risopatrón (1991), com fins de contribuição para o governo da Espanha nas atividades relacionadas no âmbito do “Projeto Principal de Educação na América Latina e do Caribe”, sob organização da UNESCO. Analisando a literatura anterior à década de 1990 sobre o conceito de qualidade na educação, a autora conclui que, na maioria das vezes, a ideia comum é a de que a melhoria da qualidade na educação é um campo altamente problemático de definição e intervenção. Para a autora, a qualidade da educação se associa ao problema chamado de “crise da educação”, de modo que se tornam comuns comentários que assemelham esse pensamento à “crise de qualidade”. Nesse sentido, a qualidade seria termo explicativo de qualquer deficiência educacional.

Risopatrón afirma que a dificuldade em conceituar qualidade torna-se evidente quando a intenção é a formulação de objetivos para se avaliar programas destinados a melhorar a qualidade da educação. São frequentes na literatura as perguntas que só confirmam a complexidade e ambigüidade do termo, tais como: “o que se entende por educação de qualidade?”, “o que significa melhorar a qualidade?”. Para a autora (1991, p.14) “O problema

que enfrentamos hoje [1991] é um problema teórico: a construção de significados que contribuam para dar maior precisão ao conceito de qualidade e de sua melhoria”.<sup>4</sup>

Em vista disso ressalta que a qualidade é um valor que requer ser definido em cada situação e não é possível entendê-la como um valor absoluto. Os significados que se atribuem à qualidade da educação dependerão da perspectiva social na qual se embasam os sujeitos que a anunciam (pais, professores, agências, gestores). Esse conceito é conduzido por significados historicamente produzidos, não sendo possível defini-lo como absoluto e muito menos como neutro.

Estudo mais recente de Casassus (2007), editado pela UNESCO e de alcance regional, contempla a questão da qualidade da educação escolar na discussão que faz da relação entre a escola e a desigualdade na América Latina. O autor inicia apontando o sucesso como metáfora de qualidade, uma vez que gestores, professores, pais, autoridades, confirmam objetivos voltados para o alcance de uma educação de qualidade ou para o sucesso escolar.

As explicações do que seja qualidade para Casassus (2007) giram em torno da “ambigüidade e tautologia” do termo. Para o autor, esta é uma forma de pensamento circular que não permite avançar e que dificulta fechar uma definição. Defini-la como sucesso, seria restringi-la. Mas, considera que a força do termo está mesmo na sua ambigüidade.

[...] se o tema da qualidade da educação tornou-se um dos pilares da política educacional, isso não tem a ver com a precisão técnica e sim com o caráter ambíguo do conceito. [...] é possível afirmar que a força do conceito de qualidade está precisamente em sua ambigüidade. Qualidade da educação não aparece como um desses conceitos significantes, mobilizadores, carregados de força emocional e valorativa que são amplamente utilizados na sociedade. Sua força e sua riqueza estão precisamente em sua ambigüidade, porque refletem “*algo mais*” que é necessário construir socialmente, como todo objeto de construção cultural (CASASSUS, 2007 p.45).

Uma forma de conceber a qualidade da educação escolar que ganhou vitalidade nos últimos anos no debate e em pesquisas empíricas põe acento no bom desempenho. Exemplo nesse sentido é o estudo de Martín Carnoy (2009), por meio do qual o autor buscou responder,

---

<sup>4</sup> “El problema que enfrentamos hoy es un problema teórico: la construcción de significados que contribuyan a otorgarle una mayor precisión al concepto de calidad y al mejoramiento de la misma.” (texto original)

em estudo comparativo, por que os alunos cubanos têm melhor desempenho do que os chilenos e brasileiros, uma vez que Cuba tem renda *per capita* inferior à do Brasil e à do Chile.

Nesse estudo, Carnoy empregou a noção de capital social trazida por Coleman. Este autor considerou que o capital social familiar independe de classes, indo fortemente contra a ideia de capital cultural defendida por Bourdieu e Passeron que viam a escola como instrumento de uma classe social. Em suas considerações o autor sugere que os Estados podem também gerar, assim como a família,

[...] uma forma de capital social, promovendo o mesmo desempenho educacional proporcionado pelas famílias, e que o capital social gerado pelo Estado é essencial para a melhoria do desempenho educacional dos grupos de baixa renda, isto é, aqueles que apresentam menor capital social e maior dificuldade em adquirir e acumular capital social por conta própria (Ibid., p. 33).

Para o autor, os Estados podem prover meios para que o aluno distante do acesso à informação, à cultura, às relações sociais, seja contemplado em suas necessidades e promova o mesmo desempenho educacional daqueles que adquirem o capital social proporcionado pela família. Estreitamente ligada ao capital social, a qualidade é entendida por Carnoy como o bom desempenho acadêmico e requer quatro níveis de análise: o do indivíduo, o da sala de aula, o da escola e o do país.

Carnoy (2009) afirma que o capital social gerado pelo Estado é essencial no que se refere à organização do sistema escolar, assim como para a qualidade do currículo, a geração de oportunidades para os alunos aprenderem diversos elementos do currículo e para a distribuição dos alunos por classe, raça, etnia e sexo nas escolas. Defende ainda que fatores como a origem familiar e a formação do professor são influenciados pelo contexto social e por sua vez, influenciam o ensino em sala de aula e as expectativas do professor.

No Brasil, argumentações produzidas pela literatura educacional na década de 1990 evidenciam preocupação quanto à qualidade do ensino pensada sob um viés empresarial, como o da Qualidade Total. Um exemplo disso é a conhecida coletânea organizada por Gentili e Silva (1994), “Neoliberalismo, qualidade total e educação”. Nessa publicação, autores como Enguita, Frigotto e Apple, entre outros, tratam da temática qualidade na área educacional frente a ideais neoliberais predominantes. As análises expostas no livro consideram a reorganização social, econômica, política e ideológica da década de 1990 em diversos países. Para os autores, há uma forte sustentação no Brasil, nessa época, de que é necessário, assim como em outros países, reorganizar as esferas da vida social, sob a ótica

neoliberal, inclusive o espaço escolar, de acordo com os imperativos do mercado e da livre concorrência.

Nesse sentido, os autores chamam a atenção para a ingerência de questões relacionadas à Qualidade Total no interior da escola, noção essa importada das empresas capitalistas. As reflexões se baseiam na aceitação dessa lógica pelos envolvidos na educação como algo desejável, pois apresenta atrativos dos quais não há porque ser desfavorável. O alerta que se faz é o de que esta forma está inteiramente ligada a uma concepção política e social neoliberal que carrega preocupantes conseqüências. Para evidenciar tais conseqüências, os autores buscam relatar e avaliar o avanço neoliberal e conservador mundialmente e no Brasil, colocando em xeque quais são as reais propostas neoliberais para a educação e para a escola.

A intenção dessas propostas é, na visão dos autores, a de transformar “a educação em mercado”, “pais em consumidores”, “direito à educação em mercadoria”, não resultando em melhoria de vida, mas em maior exclusão social. Para Silva (1994, p. 18) o pensamento neoliberal no campo educacional tende a transformar questões políticas e sociais em questões técnicas.

A oposição aos discursos sobre Qualidade Total (do campo empresarial) enquanto condutora dos ideais de qualidade no campo educacional e as críticas às propostas neoliberais para a educação, permitem observar a defesa de uma distinta concepção de qualidade. Concepção que não se restrinja a um modelo único de educação e que não privilegie ao atendimento a interesses de produtividade e competitividade, basicamente uma concepção de qualidade muito mais ampla e complexa.

Beisiegel (2005) e Oliveira e Araújo (2005) examinam a questão informados empiricamente no caso brasileiro, ressaltando que a qualidade da educação escolar evoluiu da concepção de qualidade como capacidade de oferta, de garantia de acesso e de progressão regular na escolarização para a qualidade como bom desempenho em avaliações padronizadas.

As análises encontradas na literatura educacional brasileira afirmam que a oferta insuficiente de ensino à população fez com que a sua necessidade se instaurasse como um indicador de qualidade incorporado à cultura escolar no país. Compreendeu-se que, garantindo condições básicas de oferta se atingiria determinada concepção de qualidade no ensino. Essa concepção de qualidade como capacidade de oferta dissemina a ideia de que a qualidade consiste em igualdade de oportunidades educacionais para todos, para o que se requeriam políticas de expansão escolar, de aparelhamento, de oferta de vagas.

Mas, a expansão escolar fez com que a qualidade fosse também compreendida enquanto garantia de acesso. Como bem ressaltou Beisiegel (2005), populações jamais atendidas adentraram a escola, tendo oportunidades educacionais inéditas o que, para elas e para a sociedade, representou ganhos em qualidade educacional. Entretanto, mesmo com esse avanço o acesso não supriu a qualidade educacional socialmente necessária.

A prioridade dada à universalização do acesso ao ensino fundamental para a faixa etária de sete a catorze anos permitiu que o país, nos primeiros cinco anos da década, considerasse esse desafio praticamente atingido (OLIVEIRA, 2007). Passo seguinte foi dado no ano de 2006, com a determinação de que o ingresso no ensino fundamental passasse a ser obrigatório à população de seis anos de idade (Lei n. 11.111/2005) tendo esse ensino a sua duração ampliada para nove anos até o ano 2010 (Lei n. 11.274/2006).

Esse entendimento permitiu que ações políticas se viabilizassem com base nos seguintes pontos: alcance de ampliação da obrigatoriedade escolar; incorporação de novos contingentes da população ao processo de escolarização básica; estabelecimento de um novo patamar qualitativo-quantitativo da educação básica; sistema de ensino acessível a um contingente expressivo da população.

Porém, não bastou garantir a inserção quantitativa da população brasileira na escola. O país deparou-se com o problema da evasão e da reprovação. Assim, a qualidade passou a ser enfatizada também como a capacidade de permanência com sucesso, na escola.

Estudo de Azevedo (1994, p. 449) mostrou que no início da década de 1990, menos de 30% das crianças e jovens haviam conseguido concluir as oito séries do ensino obrigatório. O número de reprovados e evadidos também era alto e variava de região para região em todo o país, assim como as taxas de analfabetismo, que representavam 22% da população nos contingentes acima de quinze anos de idade.

Medidas de correção de fluxo intensificaram-se no país desde os anos de 1980, prioritariamente no ensino fundamental. Surgiram iniciativas de organização ciclada do ensino; introdução de mecanismos de gestão democrática; redefinição de currículos e programas; políticas de atendimento à infância.

Basicamente, a preocupação com a qualidade associou prioritariamente os temas universalização do acesso ao ensino fundamental e correção de fluxo. Mais recentemente, a avaliação de resultados de ensino, centrada na aferição de proficiência dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática foi também associada ao alcance da qualidade de ensino no país.

Com vistas a isso, iniciativas nacionais de avaliação de rendimento de alunos, por meio de testes em larga escala, foram institucionalizadas (FRANCO e BONAMINO, 1999),

aperfeiçoadas (BONAMINO, 2001), cumprindo função normativa, pedagógica e educativa na regulação educacional emergente no país (FREITAS, 2005).

A consolidação, o aprimoramento e os rearranjos dessas iniciativas concorreram para por em destaque a nova ênfase da qualidade da educação escolar, qual seja: a do bom desempenho dos alunos em componentes curriculares avaliados e, ao mesmo tempo, a eficiência das escolas, redes, sistemas de ensino expressa por meio de indicadores estatísticos.

Diversos trabalhos acentuam tal concepção de qualidade para a educação escolar. Entre os que se voltam para a educação básica, principalmente para o ensino fundamental, menciono Soares (2005), Klein (2006), Brooke (2006) e Alves (2009).

Esses autores expressam concepções de qualidade de ensino quando examinam o cenário educacional brasileiro utilizando-se de indicadores estatísticos, fatores intra e extraescolares, preocupados com a melhoria dos resultados das políticas educacionais, da atuação da escola e do desempenho dos alunos.

Referenciado em aporte teórico internacional que discutem questões relacionadas à eficácia escolar, Soares (2005) considera fatores intra e extra-escolares para a explicação do desempenho cognitivo dos alunos, utilizando-se das avaliações em larga escala para evidenciar a situação educacional no Brasil. Sua concepção de qualidade emerge da argumentação que faz sobre o grau de influência da escola e dos fatores externos no aprendizado do aluno. Para o autor, medidas específicas internas escolares podem ser tomadas em caráter de curto prazo, enquanto que as mudanças nas estruturas sociais só ocorrem em longo prazo. Implícita está uma concepção de qualidade de ensino que enfatiza o âmbito intraescolar e a atuação dos seus atores sobre os fatores que restringem o alcance de desempenhos cognitivos e maior equidade escolar.

Brooke (2006), em estudos longitudinais sobre qualidade e eficácia escolar brasileira, tem privilegiado o desempenho dos alunos e, assim, a decorrente concepção de qualidade. Seus estudos operam teorias estatísticas e matemáticas que acompanham as questões pedagógicas, na busca de evidenciá-las com objetividade.

Para Klein (2006, p. 140), a qualidade de um sistema educacional tem como expressão fundamental o aprendizado e o avanço regular na escolarização, o que entende deva ser universal em todas as etapas da educação básica.

Em estudo sobre a qualidade do ensino fundamental público nas capitais brasileiras (27 municípios), Alves (2009, p. 160) afirma que uma educação é de qualidade quando proporciona bom desempenho escolar e políticas educacionais como prioridade de agenda. Em vista disso, considera imprescindível políticas que enfrentem o fato de que “O fluxo já

parou de melhorar há muitos anos, há indícios de aumento da reprovação, o acesso ao ensino médio parou de aumentar e os indicadores de qualidade oscilam entre pequena melhora e pequena piora [...].”

Estudo organizado pela Fundação Carlos Chagas, em 2002, buscou fazer “Consulta sobre a qualidade da educação na escola”. A assessoria e elaboração técnica foram realizadas pela pesquisadora Maria Malta Campos. Essa consulta foi promovida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.<sup>5</sup>

O estudo aponta os achados em duas realidades escolares do país, uma no Rio Grande do Sul e outra em Pernambuco. A concepção de qualidade percebida vai além da garantia de acesso, e supõe questionar a educação que se almeja para a construção de uma sociedade mais democrática e solidária. A ideia prevalecente é a de que a qualidade deve ser construída pelos diretamente envolvidos na escola e no seu entorno, ou seja, a comunidade escolar. Assim, a concepção de qualidade parte das lutas e reivindicações dos atores locais e se considera que ela não pode ser avaliada sem levar em conta a cultura da escola e dos que dela fazem parte.

No estudo “A Qualidade da Educação: conceitos e definições”, publicado pelo INEP/MEC, Dourado, Oliveira e Santos (2007) analisaram pesquisas educacionais, documentos de organismos internacionais e multilaterais e óticas de Ministérios da Educação dos países da Cúpula das Américas com o intuito de lançar luzes sobre o entendimento do que seja qualidade de educação.

Os autores constataram que a concepção de qualidade nas fontes consultadas resulta polissêmica, histórica, vinculada ao desenvolvimento humano integral. Assim, requer a consideração das dimensões extraescolares e intraescolares, suas condições e atores. Fazer avançar a discussão e a busca por caminhos para enfrentar o problema da melhoria da qualidade de ensino implica que essas dimensões e os diferentes atores individuais e institucionais sejam tratados como elementos fundamentais para a análise da situação escolar sob o enfoque da qualidade.

Em resumo, a literatura educacional e os documentos oficiais consideram que, para a efetivação e garantia de ensino e educação de qualidade, é preciso que:

---

<sup>5</sup> A campanha Nacional pelo Direito à Educação foi lançada em outubro de 1999. Teve como objetivo disseminar o conceito de educação enquanto direito social, focalizando a qualidade, o financiamento e a gestão democrática, assim como a valorização de seus profissionais. Esta campanha foi coordenada por representantes da Ação educativa, Centro de Cultura Luiz Freire, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Observatório da Cidadania/ Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, Centro de Criação de Imagem Popular e Actionaid (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, 2002).

- o sucesso na aprendizagem seja alcançado por todos os indivíduos, independente de suas necessidades específicas;
- o contexto social, econômico e cultural sejam considerados;
- o preparo de cada indivíduo em seus padrões cognitivos e formativos lhe garanta conhecimento para que possa lutar pelos seus direitos e construir suas decisões na sociedade;
- os padrões mínimos de dignidade humana sejam exigidos para todos;
- a educação atenda os anseios comunitários e familiares;
- a educação alcance eficácia e eficiência;
- as agendas políticas educacionais de cada governo, organismo e setor social a tenham como prioridade;
- a equidade seja buscada no interior e exterior da escola;
- os gestores e professores sejam qualificados para as suas funções;
- a infraestrutura adequada para todas as condições individuais sejam propiciadas;
- as políticas de combate à evasão e repetência sejam afirmadas.

Conforme visto até aqui a qualidade da educação ou mesmo do ensino é inequivocamente uma questão complexa. Logo, o seu enfrentamento pelo Estado tende a prosseguir com um enfoque centrado nas urgências de oferta, de acesso, de permanência, de conclusão com êxito (este entendido como efetivo aprendizado de componentes curriculares específicos).

A qualidade buscada atualmente para o ensino fundamental no Brasil gira em torno da concepção de qualidade expressa pelo Ideb instituído pelo Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” (Decreto 6.094/2007). Esse Índice permite ao governo federal projetar e monitorar metas educacionais para o país, estabelecendo compromissos de melhoria a serem atendidos pelos entes subnacionais.

Com o Ideb o governo brasileiro difundiu uma específica concepção de qualidade, estabeleceu parâmetros mínimos da sua progressão bianual e fixou o padrão de qualidade a ser atingido pelo país até o ano 2021, qual seja, a média nacional 6,0. Esse padrão tem como base os resultados registrados até 2007 por países avançados, referenciando-se no Programa de avaliação internacional comparada (PISA).

A concepção de qualidade do Ideb é restrita na medida em que se limita a indicadores de rendimento escolar (aprovação) e de proficiência dos alunos em um limitado conjunto de conhecimentos e habilidades de Língua Portuguesa e Matemática. Ela expressa a priorização

da eficiência e eficácia do ensino (fundamental e médio), com esta última limitada a conhecimentos, competências e habilidades selecionadas com base no critério instrumental mínimo.

Mas, a importância atribuída à geração dessa qualidade coexiste com medidas que visam melhorar a educação, estendendo a obrigatoriedade de ensino para a faixa de quatro a dezessete anos de idade (Emenda Constitucional de n. 59, de 11 de novembro de 2009). Nesse sentido, o projeto de lei do Plano Nacional de Educação 2011-2020 (PNE), encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010 (BRASIL, 2010) propõe metas quantitativo-qualitativas para universalização do ensino básico, alfabetização, matrícula no ensino superior.

A sétima meta do PNE reafirma as médias nacionais bianuais projetadas para o Ideb até 2021. As estratégias para isso condicionam a assistência técnica e financeira do governo federal aos governos subnacionais a melhorias da qualidade de ensino, da gestão educacional e da formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar.

Os documentos oficiais deixam claro que as ações caminham para que a qualidade a alcançar seja a esperada no Ideb, sendo o governo federal a instância indutora e reguladora das políticas destinadas a esse fim.

A busca por melhoria da qualidade do ensino escolar no Brasil tem suscitado crescente interesse pela avaliação, bem como a sua articulação com outras ferramentas de levantamento de informações de modo a propiciar o monitoramento<sup>6</sup> educacional no país.

## **2. Ênfase na avaliação: tendências, apontamentos, cenários**

A ênfase atual à qualidade do ensino criou um ambiente favorável à disseminação da avaliação nas políticas educacionais. Heyneman (2005) ressalta que não há país no mundo que deixe de levar em consideração a importância da avaliação como mecanismo imprescindível no processo de transformações voltadas para a qualidade do seu sistema educacional.

---

<sup>6</sup> O monitoramento consiste no acompanhamento da evolução de indicadores, por meio do que podem ser identificadas as situações que necessitam de intervenções e ações imediatas. Logo, monitorar significa acompanhar, vigiar, rastrear determinado fim. Nesse sentido, podem ser compreendidos como componentes de um sistema de monitoramento na área educacional medidas como: avaliações nacionais e internacionais; acompanhamento de resultados quantitativos do ensino com base em dados e indicadores estatísticos; avaliação dos insumos, aferição da pedagogia e das interações nas salas de aula; análise de desempenho de egressos no mercado de trabalho (FLETCHER, 1995; WOLFF, 1997).

O autor (Id. p. 42) considera que “[...] nenhuma nação pode pretender melhorar a qualidade de sua educação a menos que tenha algumas medidas confiáveis da qualidade da educação existente”. Considerando que “[...] a ausência de estatísticas confiáveis provoca problemas novos, até mesmo em termos de monitoramento da informação mais básica [...]”. Um fator indispensável à proposição de melhorias da qualidade da educação de um país são os dados apresentados pelo seu sistema de avaliação, apontando os principais problemas a serem solucionados.

Embora essa ideia não seja nova na área da educação, ela ganhou destaque no contexto da globalização, quando a ênfase à melhoria da qualidade da educação escolar levou, entre outras coisas, à ênfase na avaliação, à emergência do monitoramento e ao aumento de pesquisas sobre ambos (avaliação e monitoramento).

Na literatura educacional, o relatório produzido em 1966 por James S. Coleman e seus colegas tem sido amplamente aceito como um marco inicial e mais influente estudo de levantamento na área da educação no mundo. O extenso *survey* buscou descrever a distribuição diferencial das oportunidades educacionais nos Estados Unidos segundo as características associadas à qualidade da educação. Os resultados desse levantamento foram compatíveis com os do Relatório Plowden, na mesma época na Inglaterra (BROOKE; SOARES, 2008).

Esses estudos constataram que as diferenças de desempenho escolar dos alunos eram explicadas em maior medida pelas variáveis socioeconômicas do que pelas intraescolares. Nesse sentido, destacam Brooke e Soares (2008, p. 16), o Relatório Coleman afirmava que “[...] os insumos tradicionalmente considerados indicadores da qualidade da escola em pouco ou nada influíam no sucesso do aluno em termos do seu aproveitamento educacional”. Também o Relatório Plowden, ao reforçar a importância da família no sucesso escolar, tirava o mérito exclusivo da escola como instituição que faz a diferença.

Para as políticas educacionais americanas, as conclusões a que se chegou através do Relatório Coleman levaram à valorização de ações de educação compensatória. Em termos de visão geral de Educação, as conclusões desse relatório reforçaram as críticas à Teoria do Capital Humano e à visão do papel redentor da educação (Ibid.)

No início da década de 1970, especialmente na Inglaterra, alguns trabalhos de pesquisas começam a aparecer sendo possível mensurar de modo mais detalhado as variáveis intraescolares e testar empiricamente a validade das críticas, que buscavam combater a ideia de que “a escola não faz a diferença”. Os novos resultados obtidos corrigiram apenas

levemente as estimativas anteriores, não causando modificações no sentido geral das conclusões obtidas na década anterior (Ibid.).

O Relatório Coleman deu origem a diversos estudos e pesquisas no que tange à questão educacional. Em 1969, por influência desse relatório e decisão do Congresso americano, o país criou o *National Assessment of Educational Progress* (NAEP), que foi tomado pelo Brasil como referência para a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e informou iniciativas nesse sentido em muitos países (Ibid.).

A proliferação nos anos subsequentes de estudos com ênfase na qualidade da educação escolar apresentaram tendências que concorreram para a afirmação de iniciativas de avaliação nas políticas educacionais dos mais diferentes países.

Uma dessas tendências pode ser observada nas pesquisas internacionais no campo da educação que se voltaram mais para aspectos micro do que aspectos macro-organizacionais. Pesquisam-se insumos relevantes à melhoria educacional, escolas que fazem diferença, efeito escola, países com resultados favoráveis em avaliações internacionais. Cada vez mais é buscada a realização de estudos de ordem prática, para atender às necessidades emergentes. Suposto está considerar-se mais fácil mudar questões de cunho micro, comprovadas em sua eficácia, do que as de cunho macro que necessitam de grandes transformações.

Exemplo disso tem sido a disseminação na Inglaterra e nos Estados Unidos da tendência conhecida como a ‘educação baseada na prova’. As argumentações que sustentam essa tendência realçam a cientificidade como meio de eliminação de mitos e crenças para evitar-se a aplicação errônea dos investimentos públicos, tendo em vista surtir efeitos imediatos. Assim, os governos só financiarão e implementarão o que se comprovar, por meio das evidências convincentes produzidas pela pesquisa, que funciona regularmente, com um bom desempenho, com base nas melhores provas científicas disponíveis (SAUSSEZ; LESSARD, 2009, p.149).

O discurso da “educação baseada na prova” alia-se a um discurso sobre a melhoria da qualidade, o aumento da eficácia e do nível de desempenho ou ainda da imputabilidade. A crítica é a de que esta abordagem tem como objetivo sufocar as epistemologias alternativas, bem como desqualificar determinadas atividades eruditas que contribuem para desenvolver leituras alternativas do social, sendo uma forma de manipular e controlar a pesquisa (LINCOLN; CANELLA, 2004 apud SAUSSEZ; LESSARD, 2009).

A tendência apontada pelos autores pode ser vista como desdobramento da evolução da própria pesquisa educacional sobre o tema da qualidade da educação e sobre resultados das avaliações educacionais nas últimas décadas.

Cabe lembrar que são expressivas e diversas as abordagens da pesquisa voltadas para fatores intraescolares como determinantes de mudanças e melhorias na educação escolar mundial. Muitas centram nos fatores explicativos de escolas, redes e sistemas de ensino considerados eficazes, assim como estudos comparativos entre experiências ineficazes e eficazes.

A pesquisa realizada por Sammons (1999) denominada “As características-chave das escolas eficazes”, baseada empiricamente nos Estados Unidos e Reino Unido, apontou onze fatores chaves para que uma escola seja eficaz, quais sejam: liderança profissional; objetivos e visões compartilhadas; um ambiente de aprendizagem; ensino e objetivos claros; altas expectativas; incentivo positivo; monitoramento do progresso; direitos e responsabilidades do aluno; parceria casa-escola; uma organização orientada à aprendizagem.

Nessa pesquisa, a avaliação é apontada como uma importante ferramenta para o monitoramento das ocorrências cotidianas, tendo em vista o “monitoramento do progresso”. A esse respeito Sammons (1999, p. 371) enfatiza que “[...] mecanismos bem estabelecidos para o monitoramento do desempenho e progresso dos alunos, das salas de aula, da escola como um todo e dos programas de melhoramento, são características importantes de muitas escolas eficazes”. Os mecanismos de monitoramento podem ser usados de maneira formal e informal, mas com uma única função: focar no ensino e na aprendizagem.

Segundo Sammons (1999) o monitoramento frequente e sistemático do progresso dos alunos e das turmas, por si só, tem pouco impacto no desempenho, mas tem mostrado ser um componente importante do trabalho de uma escola eficaz.

A autora (1999, p.371) revela quatro pontos que justificam a importância do “monitoramento do progresso”. Em primeiro lugar, este mecanismo permite enxergar até que ponto os objetivos das escolas, das redes e conseqüentemente dos sistemas de ensino estão sendo alcançados. Segundo, o monitoramento concentra a atenção dos gestores, professores, alunos e pais nos objetivos traçados. Terceiro, informa o planejamento, os métodos de ensino e a avaliação. E quarto, mostra ao aluno o porquê do interesse pelo seu desenvolvimento.

Pesquisas anteriormente realizadas (SCHEERENS, 1992, LEZOTE (1989) apud SAMMONS 1999, p. 372) evidenciaram que uma avaliação apropriada seria um pré-requisito essencial para medidas de melhoria da eficácia. “Avaliar a melhora de programas escolares é especialmente importante”. E ainda, o uso de medidas de desempenho dos alunos é de essencial necessidade como base para avaliação de programas. Para Sammons (1999, p. 372) “[...] o *feedback* e a incorporação de monitoramento e de avaliação rotineiramente no processo de tomada de decisão na escola assegura que as informações sejam usadas

ativamente. Tal informação precisa também, estar relacionada com o desenvolvimento dos professores”. Essas ocorrências contribuem, segundo a autora, para “uma organização orientada para a aprendizagem”. Uma escola, uma rede, um sistema de ensino para ser eficaz, necessita que todos aprendam rotineiramente.

Estudos anteriores ao de Sammons (1999) como o de Mortimore, et al, 1988; Stedman, 1987; Coleman e LaRocque, 1990; apontam para a necessidade de que as práticas de formação, avaliação e acompanhamento tenham real sentido para os que dela participam. Um ambiente de cooperação, integração e compreensão são imprescindíveis para o favorecimento da aprendizagem.

Reynolds e Teddlie (2000), no mesmo campo empírico Reino Unido e Estados Unidos, apontam “Os processos da eficácia escolar”, trazendo um esboço sobre isso em estudos de campo, considerando os vinte anos que antecederam os anos 2000.

Dentre diversos fatores explicitados pela revisão de literatura realizada pelos pesquisadores do estudo, o “monitoramento do progresso” se faz presente como um fator necessário para o alcance da eficácia escolar.

Segundo Edmonds (1979 apud REYNOLDS; TEDDLIE, 2000, p. 322) esse monitoramento contribui para a disponibilidade de dados, sendo que seus efeitos positivos podem advir de: disponibilidade de dados para a avaliação do impacto e da qualidade do programa de ensino; reflexos na auto-estima e motivação dos alunos que percebem o interesse de seus professores no seu desenvolvimento; fiscalização das escolas nos objetivos centrais avaliados; uso do monitoramento para identificar aqueles que precisam de reforço escolar; uso para analisar o progresso dos alunos.

Nas análises de Sammons (1999); Reynolds e Teddlie (2000) a avaliação é tida como uma ferramenta essencial para se ter um monitoramento confiável que contribua no alcance da eficácia escolar.

Estudo de Casassus (2007), financiado pela UNESCO e realizado em catorze países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela), aponta fatores que podem favorecer a aprendizagem do aluno e contribuir na diminuição da desigualdade arraigada no ambiente escolar.

Para o autor, os fatores explicativos de experiências eficazes, nos países estudados, evidenciam instituições de ensino onde há: prédios escolares adequados; materiais didáticos e uma quantidade suficiente de livros e recursos na biblioteca; autonomia na gestão; docentes com formação inicial pós-médio; poucos alunos por professor na sala; docentes com

autonomia profissional e que assumem a responsabilidade pelo êxito ou fracasso de seus alunos; avaliação de forma sistemática; nenhum tipo de segregação; pais envolvidos com as atividades da comunidade escolar; ambiente emocional favorável à aprendizagem.

Em relação à avaliação enquanto fator explicativo para o alcance de melhoria na qualidade educacional, Casassus (2007, p.155) enfatiza que ela se transformou, nos últimos tempos, num instrumento central e preponderante na educação. Existem avaliações diferentes com efeitos diferentes, dependendo de seus objetivos e de suas modalidades. Para o autor o que importa é que se produza uma guinada política e metodológica de forma que a avaliação sistemática esteja a serviço do ensino e da aprendizagem e não somente da gestão central. “Uma avaliação a serviço do ensino e da aprendizagem, que não seja do tipo “objetiva”, igual para todos, mas elaborada com o propósito de se adequar às necessidades de aprendizagem dos alunos”.

Apontadas as ênfases da avaliação e da pesquisa a ela associada no contexto internacional, passo a sumariar como isso vem ocorrendo no Brasil.

Os autores que estudam como a avaliação ganhou ênfase na educação básica brasileira (SOUSA, 1997; BONAMINO, 2002; FREITAS, 2005) deixam claro que se tratou de um longo processo.

Especificamente da avaliação em larga escala da educação básica, Freitas (2005, p.63) afirmou que foram necessárias

[...] mais ou menos cinco décadas para que a avaliação (externa, em larga escala, centralizada e com foco no rendimento do aluno no desempenho dos sistemas de ensino) viesse a ser introduzida como prática sistemática no governo da educação básica. O interesse estatal pela avaliação, mesmo presente desde os primórdios da pesquisa institucionalizada, e do planejamento educacional no Brasil (anos de 1930), somente ao final dos anos de 1980 culminou no delineamento de um sistema nacional de avaliação, que propunha articular medida, avaliação e informação educacionais e estas ao planejamento da área.

No decorrer dos anos de 1990 e ingresso dos anos 2000, foram desencadeadas no país, a criação, implantação, institucionalização, o aprimoramento e a consolidação de avaliações em âmbito nacional, destacadamente o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) introduzido em 1990 (BONAMINO, 2002) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) com início em 1998 (SOUSA, 1999; VIANNA, 2003).

Ao mesmo tempo o Brasil aperfeiçoou a geração e difusão de estatísticas educacionais por meio do Censo Escolar e da crescente informatização e disponibilização de indicadores

educacionais. Para Freitas (2005), o país construiu um complexo de “medida-avaliação-informação” como componente importante da busca de mudanças na regulação da educação básica.

Cabe esclarecer brevemente em que consiste o SAEB, uma vez que ele contempla o ensino fundamental, que é objeto de interesse deste trabalho. O SAEB é uma avaliação em larga escala que, com seu desenho censitário, possibilitou que os sistemas de ensino do país fossem avaliados seguidamente, com propósitos de informar a política e gestão educacionais.

Na trilha do SAEB surgiram iniciativas de avaliação em diversos estados brasileiros, destacadamente em: SP (1992), MG (1992), CE (1992), PR (1995), Distrito Federal (1998), BA (1999) e PE (2000) (BONAMINO, 2004; FREITAS, 2005). Também se viu iniciar a avaliação na esfera municipal sendo pioneiro o município de Campo Grande, MS, em 1999.

A busca de aperfeiçoamento da avaliação e de criação de condições para o monitoramento da educação básica no país teve passo importante com a portaria n. 931 de 2005 pela qual o SAEB passou a ser composto por dois instrumentos: a Prova Brasil que avalia alunos das escolas públicas de 4ª (5º ano) e 8ª (9º ano) série, e a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que mantém as características do SAEB e por isso é divulgado com o mesmo nome.

A Prova Brasil apresenta as mesmas características do SAEB dele se distinguindo pelo fato de ser uma avaliação censitária do ensino urbano. Com isso seus objetivos são outros. A Prova Brasil expande o alcance dos resultados que são oferecidos pelo SAEB, pois fornece as médias de desempenho para o Brasil, regiões e unidades da federação para cada um dos municípios e escolas que participam.

Com a introdução da “Prova Brasil”, o país ultrapassou a fase de avaliação de sistemas de ensino sem deixá-la para trás. Ao mesmo tempo, o país aperfeiçoou o Censo Escolar e a informação educacional, melhorando as condições de monitoramento educacional.

A introdução do Ideb, por meio do Decreto n. 6.094 de 2007, permitiu a articulação entre a avaliação e estatística educacionais. Com o Ideb, o país pode estabelecer e monitorar metas educacionais. Isso reforçou a visibilidade da Prova Brasil na escola e na sociedade.

Outra iniciativa proposta pelo governo federal no contexto do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (Decreto n. 6.094/2007) foi a Provinha Brasil, cujo objetivo é possibilitar a realização de um diagnóstico do nível de alfabetização das crianças da rede pública de ensino no segundo ano de escolaridade. Essa avaliação é aplicada pelas próprias escolas no início e no final do ano letivo. Quem elabora o conteúdo da prova é o próprio INEP, sendo ela distribuída às secretarias de educação pelo MEC. A apuração e

utilização dos resultados da avaliação ficam a cargo das redes estaduais ou municipais de educação.

As avaliações nacionais são consideradas positivas com base em argumentos como os de Pestana (1998, p. 72), para quem elas se justificam pelo fato de que dispõem de recursos poderosos, na medida em que “[...] sinalizam padrões de aprendizagem que a escola básica deve assumir como seu objetivo, mostrando se os ganhos de qualidade do sistema educacional estão socialmente bem distribuídos”.

Argumenta-se que países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, com problemas de acentuado “fracasso escolar”, necessitam da avaliação para aumentar a transparência de informações requerida para suas ações, auxiliando na realização de diagnósticos mais precisos (HEYNEMAN, 2005). Esse, então, seria o papel da avaliação educacional, complementada pelo monitoramento mediante o uso de indicadores educacionais. Mas, é preciso ter clareza dos inúmeros desafios que estão detrás de um sistema de avaliação que venha realmente a ser instrumento de contribuição no alcance de uma qualidade educacional com vistas a alcançar ideais democráticos.

Sousa (2001, p. 85), através de apontamentos encontrados na literatura divulgada no Brasil até início dos anos 2000, sintetiza algumas das razões que evidenciam o significado da implantação de sistemas de avaliação de rendimento escolar, como instrumento de gestão educacional. Segundo a autora, os argumentos de maior visibilidade, “[...] os quais, no limite, expressam uma concepção do papel do Estado na condução das políticas educacionais”, são: (a) possibilidade de intervir na realidade educacional; (b) necessidade de controle de resultados pelo Estado; (c) estabelecimentos de parâmetros para comparação e classificação das escolas; (d) estímulo à escola e ao aluno por meio de premiação; (e) possibilidade de controle público do desempenho escolar.

Enquanto instrumento essencial para intervenções estatais mais precisas a avaliação tem adicionado ganhos na área educacional. Em que pese isso, faz sentido a preocupação de Sousa (2001) de que a avaliação tende a ter uma repercussão deletéria quando associada a políticas de incentivo à competição inter e extraescolar, por meio de recursos financeiros, prêmios, destaques. Isso porque seu uso passa a impulsionar a seletividade, estratificação e prevalência dos interesses privados sobre os públicos.

Cabe ainda mencionar que o Brasil passou a participar cada vez mais de estudos, pesquisas e avaliações comparativas internacionais, quais seguem, o Pisa (*Programme for International Student Assessment*) que, em português, foi traduzido como Programa Internacional de Avaliação de Estudantes; Primeiro Estudo Regional Comparativo e

Explicativo (PERCE); Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (SERCE); Programa Mundial de Indicadores Educacionais (WEI-SPS); *Education At A Glance* (Panorama da Educação); TALIS, pesquisa internacional sobre Ensino e Aprendizagem; Mercosul Educacional; Fórum Hemisférico de Avaliação Educacional; Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP); Rede Íbero-americana para Acreditação da Qualidade da Educação Superior (RIACES). (INEP, 2011)

Por fim, a ênfase na avaliação tem feito crescer o número de estados que possuem sistemas próprios de avaliação educacional. Lopes (2007) registrou catorze unidades da federação que os possuíam.

Assim como observado nos estados, aos poucos surgem iniciativas municipais de avaliação. Nesta pesquisa, abordo investigação realizada em dez redes escolares municipais sul-mato-grossenses destaques no Ideb em 2007.

Basicamente, a proliferação da avaliação da educação básica em escala nacional, estadual ou municipal aponta para a ênfase dada no país à avaliação como ferramenta essencial associada à melhoria da qualidade da educação.

Sousa e Lopes (2010) alertam para os princípios de desigualdade e competição que tem tomado os propósitos da avaliação no país. Os aspectos de ranking entre escolas, redes e sistemas de ensino retiram a avaliação do seu papel indutor de reflexão e ação, transformando-a em instrumento de competição.

A responsabilização de cada ente federativo frente aos resultados das avaliações é outra questão levantada pela literatura da área. As avaliações não devem ser vistas como instrumento de pressão da União para com estados e municípios. Segundo Sousa e Lopes (2010) é necessário que se invistam monetariamente em programas e projetos governamentais para a melhoria dos resultados e consequentemente da qualidade de ensino.

O poder indutor só poderá ser transformador na medida em que todos tiverem ciência de sua relevância para o alcance de uma qualidade educacional. Se isto não ocorre o risco de falseamento da realidade se torna incontrolável, uma vez que, para se conseguir recursos, escolas e municípios acharão formas de condução a bons resultados que não expressam necessariamente garantia de qualidade no ensino.

Delineado o cenário atual relativo à noção de qualidade e ao emprego crescente de avaliação e monitoramento para promovê-la, passo, no próximo capítulo, a tratar especificamente dessas mesmas questões em sua configuração nas redes municipais da amostra da pesquisa.

## **CAPÍTULO II**

### **AVALIAÇÕES NO CONTEXTO MUNICIPAL**

Neste capítulo, primeiramente trago aspectos gerais e educacionais dos dez municípios sul-mato-grossenses investigados. Para isso, trabalho com dados e informações obtidos basicamente nas seguintes fontes: SIDRA do IBGE; PNUD; EDUDATA; DATAESCOLA; CENSO ESCOLAR e Indicadores Demográficos e Educacionais do INEP; Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul.

A seguir, apresento como tem se dado a participação das redes escolares municipais da pesquisa em avaliações externas e os usos desses instrumentos pela política educacional das redes. Trato ainda do emprego do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e das mudanças locais observadas após a sua institucionalização. Neste caso, trabalho com dados qualitativos obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas, questionário e documentos, utilizando técnicas da análise de conteúdo e análise documental.

Os roteiros das entrevistas (Anexo A) foram elaborados pela equipe de pesquisadores da investigação intitulada “Bons Resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”<sup>7</sup>. Foram eles organizados para coleta de dados com gestores das Secretarias Municipais de Educação e também da escola de cada município que registrou, em 2007, a

---

<sup>7</sup> Sobre a pesquisa, ver a introdução deste trabalho.

maior variação no Ideb. Utilizo-me das informações coletadas pela equipe responsável pela realização da referida pesquisa no estado de Mato Grosso do Sul, da qual participo.

O questionário (Apêndice A) foi elaborado especificamente para esta pesquisa, contendo questões abertas e fechadas direcionadas aos técnicos das Secretarias Municipais de Educação responsáveis pelas questões referentes à avaliação na rede.

Uso, ainda, registros textuais escritos realizados durante o I, II e III Colóquios sobre Avaliação e Qualidade de Ensino na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), nos anos de 2008, 2009 e 2010<sup>8</sup>.

As redes escolares municipais de Campo Grande e Bonito disponibilizaram documentação existente sobre avaliação municipal que também foi utilizada como fonte nesta pesquisa.

Basicamente, procuro neste capítulo apresentar fatores contextuais que propiciam uma visão ampla do campo empírico da pesquisa e saber como as avaliações externas e o Ideb têm sido compreendidos e utilizados pelas redes da amostra, assim como as mudanças decorrentes desse uso.

## **1. Municípios**

Apresento nesta seção as características gerais e educacionais dos municípios pertencentes à amostra sul-mato-grossense, sendo eles:

- redes escolares municipais sul-mato-grossenses com mais elevado Ideb em 2007: Campo Grande, São Gabriel do Oeste, Aparecida do Taboado, Chapadão do Sul e Naviraí;
- redes escolares municipais sul-mato-grossenses com as maiores variações positivas no Ideb 2005-2007: Bonito, Paranhos, Amambai, Paranaíba e Bela Vista.

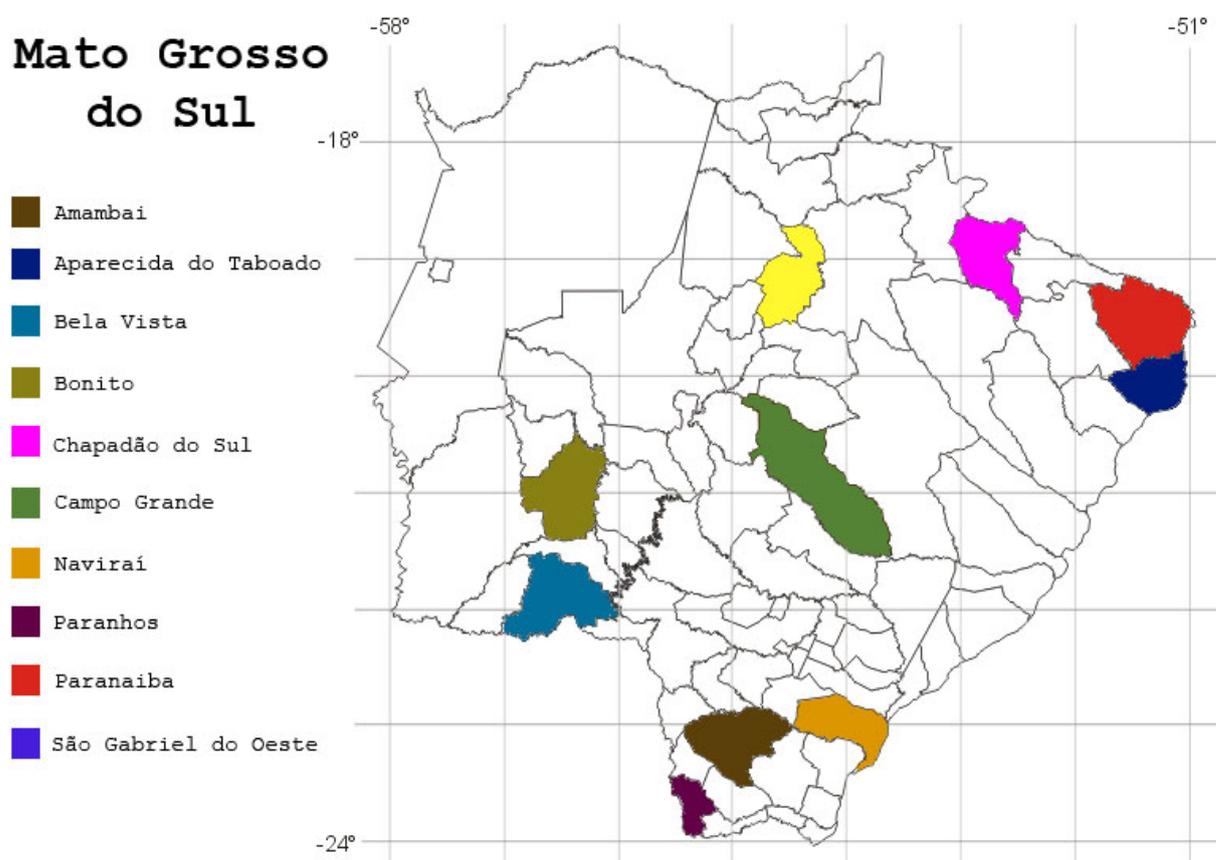
O levantamento de dados realizado num primeiro momento centrou na necessidade de se conhecer as realidades municipais em foco. Para uma visão geral dos municípios envolvidos na pesquisa, foram levantados dados de natureza histórica, demográfica, social e econômica.

---

<sup>8</sup>. O evento envolve Secretarias Municipais de educação, docentes da educação básica e da Universidade, mestrandos, e discentes de diversas licenciaturas. Tem como objetivo discutir questões relacionadas à avaliação e qualidade do ensino. Faz parte da sua metodologia o registro dos colóquios realizados, com vistas à pesquisa e ao ensino. Eu mesma coordenei as equipes de trabalho responsáveis pelos registros em texto e imagens. O material foi disponibilizado pelo Laboratório de Políticas, Avaliação e Gestão da Educação (LAPAGE) para esta investigação.

Os municípios de São Gabriel do Oeste e Campo Grande estão situados na mesorregião do Centro-Norte do estado. Na mesorregião do Leste estão Chapadão do Sul, Paranaíba e Aparecida do Taboado. Enquanto que Bonito, Bela Vista, Amambai, Paranhos e Naviraí situam-se na mesorregião do Sudoeste. A mesorregião Leste do estado é a que concentra a área de maior arrecadação fiscal do estado e também a mais rica em termos de Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, com quase o dobro do PIB das demais regiões.

Figura 01 – Localização dos municípios da amostra sul-mato-grossense



Fonte: Google Mapas, 2010

A tabela 01 apresenta sinteticamente um conjunto de características municipais dos cinco municípios sul-mato-grossenses cujas redes escolares obtiveram os mais elevados Ideb 2007 (MI) da amostra e os cinco que apresentaram as maiores variações positivas no período 2005-2007 (MV).

Com 162 anos o município de Aparecida do Taboado é o mais antigo entre os municípios da amostra. Segundo dados do IBGE/2007, a sua população urbana era de 88%, sendo que 15% do total estavam na faixa etária de seis a quatorze anos de idade. O seu PIB *per capita*, era no mesmo ano, o terceiro melhor entre os municípios da amostra. O município

detinha o 19º melhor IDH-M do estado de Mato Grosso do Sul (PNUD, 2000), com 2,20% de sua população de dez a quinze anos analfabeta. A sua gestão política está atualmente a cargo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

O município de Campo Grande, capital do estado, com 111 anos está entre os mais antigos municípios da amostra. Segundo dados do IBGE/2007, a sua população urbana era de 98%, sendo que 15% do total estavam na faixa etária de seis a quatorze anos de idade. Seu PIB *per capita* era no mesmo ano o quarto melhor entre os municípios da amostra. O município detinha o 2º melhor IDH-M do estado de Mato Grosso do Sul (PNUD, 2000), com 1,40% de sua população de dez a quinze anos analfabeta. A sua gestão política está atualmente a cargo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Chapadão do Sul é o município mais recente da amostra, com 23 anos. Segundo dados do IBGE/2007, a sua população urbana era de 81%, sendo que 17% do total estavam na faixa etária de seis a quatorze anos de idade. Seu PIB *per capita* era, no mesmo ano, o primeiro melhor entre os municípios da amostra. O município detinha o primeiro melhor IDH-M do estado de Mato Grosso do Sul (PNUD, 2000), com 1,20% de sua população de dez a quinze anos analfabeta. A sua gestão política está a cargo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Com 47 anos, Naviraí está entre os municípios mais novos da amostra. Segundo dados do IBGE/2007, a sua população urbana era de 91%, sendo que 17% do total estavam na faixa etária de seis a quatorze anos de idade. Seu PIB *per capita* era no mesmo ano o quinto melhor entre os municípios da amostra. O município detinha o 32º melhor IDH-M do estado de Mato Grosso do Sul (PNUD, 2000), com 2,30% de sua população de dez a quinze anos analfabeta. A sua gestão política está a cargo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

São Gabriel do Oeste está também entre os municípios mais novos da amostra, com 30 anos. Segundo dados do IBGE/2007, a sua população urbana era de 86%, sendo que 17% do total estavam na faixa etária de seis a quatorze anos de idade. Seu PIB *per capita* era no mesmo ano o segundo melhor entre os municípios da amostra. O município detinha o 3º melhor IDH-M do estado de Mato Grosso do Sul (PNUD, 2000), com 1,70% de sua população de dez a quinze anos analfabeta. A sua gestão política está a cargo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

O município de Amambai tem 62 anos existência. Segundo dados do IBGE/2007, a sua população urbana era de 59% , sendo que 19% do total estavam na faixa etária de seis a quatorze anos de idade. Seu PIB *per capita* era no mesmo ano o sétimo melhor entre os municípios da amostra. O município detinha o 22º melhor IDH-M do estado de Mato Grosso

do Sul (PNUD, 2000), com 5,50% de sua população de dez a quinze anos analfabeta. A sua gestão política está a cargo do Partido da República (PR).

Bela Vista, com 102 anos, está entre os municípios mais antigos da amostra. Segundo dados do IBGE/2007, a sua população urbana era de 79% , sendo que 19% do total estavam na faixa etária de seis a quatorze anos de idade. Seu PIB *per capita* era no mesmo ano o nono melhor entre os municípios da amostra. O município detinha o 27º melhor IDH-M do estado de Mato Grosso do Sul (PNUD, 2000), com 2,20% de sua população de dez a quinze anos analfabeta. A sua gestão política está a cargo do Partido dos Trabalhadores (PT).

O município de Bonito tem 62 anos existência. Segundo dados do IBGE/2007, a sua população urbana era de 77%, sendo que 18% do total estavam na faixa etária de seis a quatorze anos de idade. Seu PIB *per capita* era no mesmo ano o oitavo melhor entre os municípios da amostra. O município detinha o 18º melhor IDH-M do estado de Mato Grosso do Sul (PNUD, 2000), com 2,00% de sua população de dez a quinze anos analfabeta. A sua gestão política está a cargo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Com 153 anos, Paranaíba está entre os municípios mais antigos da amostra. Segundo dados do IBGE/2007, a sua população urbana era de 87%, sendo que 15% do total estavam na faixa etária de seis a quatorze anos de idade. Seu PIB *per capita* era no mesmo ano o sexto melhor entre os municípios da amostra. O município detinha o 14º melhor IDH-M do estado de Mato Grosso do Sul (PNUD, 2000), com 2,60% de sua população de dez a quinze anos analfabeta. A sua gestão política está a cargo do (PDT).

Paranhos está entre os municípios mais novos da amostra, com 23 anos. Segundo dados do IBGE/2007, a sua população urbana era de 46% sendo que 23% do total estavam na faixa etária de seis a quatorze anos de idade. Seu PIB *per capita* era no mesmo ano o décimo melhor entre os municípios da amostra. O município detinha o 75º lugar no IDH-M entre os setenta e oito municípios do estado de Mato Grosso do Sul (PNUD, 2000), com 7,20% de sua população de dez a quinze anos analfabeta. A sua gestão política está a cargo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Tabela 01 – Características gerais dos municípios sul-mato-grossenses selecionados (ano de criação do município; gestão atual municipal; Produto Interno Bruto corrente e per capita; população residente por faixa etária; Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e ranking estadual; taxa de analfabetismo)

INDICADORES	Maior Ideb 2007					Maior Variação no Ideb 2005-2007				
	Aparecida do Taboado	Campo Grande	Chapadão do Sul	Naviraí	São Gabriel do Oeste	Amambai	Bela Vista	Bonito	Paranaíba	Paranhos
Ano de criação (1)	1848	1899	1987	1963	1980	1948	1908	1948	1857	1987
Gestão 2009 (2)	PMDB	PMDB - PMDB / PRB / PR / PDT / PP / PPS / PSDB / DEM / PV / PTN / PRP / PSC / PT do B / PTC / PSDC / PRTB / PTB / PHS / PSB	PMDB/PMN/PCB/ PMDB / DEM / PV / PR / PSB / PSDB / PP / PTN	PMDB - PMDB / PT / PR / PC do B / PSC / PRTB	PSDB - PC do B / PMN / PSL / PMDB / DEM / PT do B / PSC / PR / PSDB / PSB / PHS / PRB	PR - PR / DEM / PSDB / PRB / PRP / PC do B / PTC / PHS / PT do B / PTN / PSC / PT / PV / PSDC / PMN / PTB	PT - PT / PSB / PP / PPS / PSC / PRB / PSL	PMDB - PTC / PMDB / DEM / PSC / PR / PSDB / PP / PPS	PDT - PC do B / PSL / PMDB / PDT / PV / PSB	PSDB - PSDB / PMDB
<b>População 2007 (3)</b>										
Total	19.819	724.524	16.193	43.391	20.524	33.426	22.868	17.275	38.969	11.092
Urbana %	88	98	81	91	86	59	79	77	87	46
Rural%	12	02	19	09	14	40	21	23	12	49
0 a 5 anos de idade %	08	09	10	09	10	12	11	09	08	16
6 a 14 anos de idade %	15	15	17	17	17	19	19	18	15	23
15 a 17 anos de idade%	05	05	06	06	06	05	06	0,6	05	06
<b>Economia 2007 (4)</b>										
PIB	287.315	8.944.688	450.419	532.385	444.969	305.263	170.469	157.384	400.041	55.501
PIB <i>per capita</i> (R\$)	14.497	12.346	27.816	12.269	21.126	9.132	7.454	9.111	10.266	5.004
<b>Desenvolvimento Humano 2000 (5)</b>										
IDH-M (ranking estadual) (5)	0,763	0,814	0,826	0,751	0,808	0,759	0,755	0,767	0,778	0,676
	19°	2°	1°	32°	3°	22°	27°	18°	14°	75°
Taxa de analfabetismo (10 a 15 anos) (5)	2,20	1,40	1,20	2,30	1,70	5,50	2,20	2,00	2,60	7,20

Fonte: (1) Confederação Nacional dos Municípios, 2009; (2) Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, (3) Indicadores Demográficos e educacionais INEP, 2007; (4) IBGE, 2007; (5) PNUD - Brasil (Atlas do Desenvolvimento Humano), 2000

Em síntese, Aparecida do Taboado é o município mais antigo (162 anos), sendo Paranhos e Chapadão do Sul os mais novos (23 anos). Campo Grande é o mais populoso e com mais alto grau de urbanização. Paranhos é o município que apresenta a maior taxa de população rural. Os maiores PIBs *per capita* (IBGE/2007) foram obtidos por Chapadão do Sul e São Gabriel do Oeste e os menores por Paranhos e Bela Vista. O município de Chapadão do Sul apresentava no ano de 2000 a menor taxa de analfabetismo e o município de Paranhos a mais elevada. Chapadão do Sul liderava também o ranking estadual do IDH-M (PNUD, 2000), logo em seguida estavam Campo Grande e São Gabriel do Oeste.

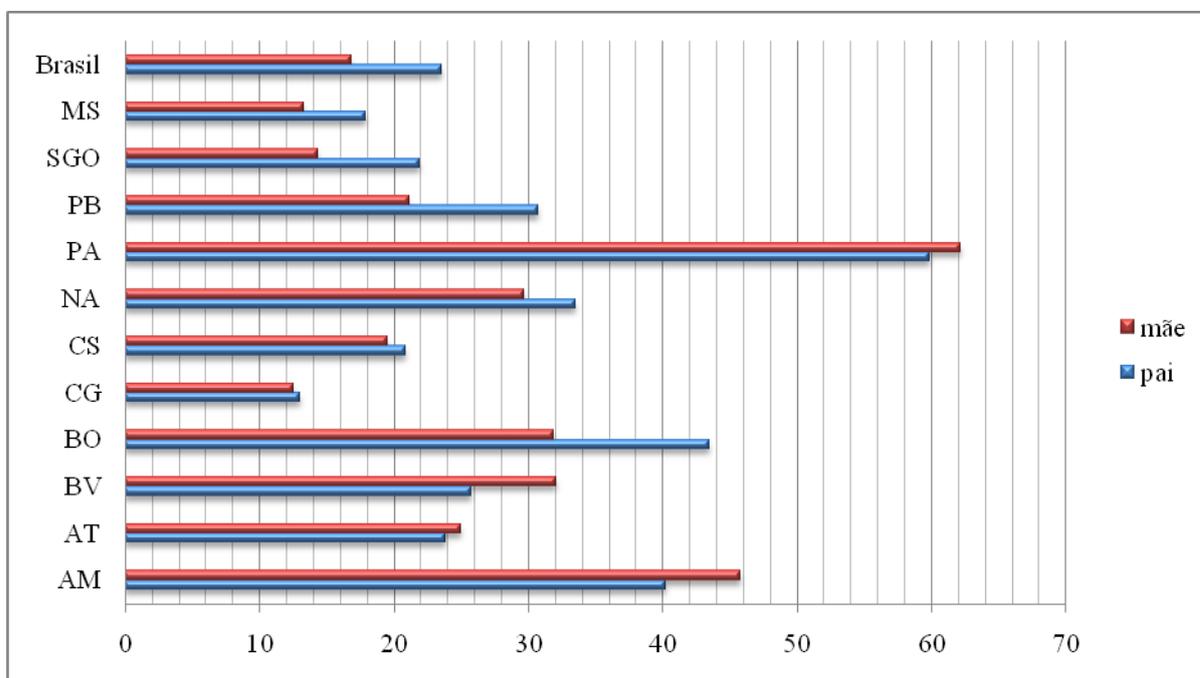
Os municípios com melhores PIB *per capita* (Chapadão do Sul e São Gabriel do Oeste) apresentavam também as melhores condições demográficas e sociais. São Gabriel do Oeste, Chapadão do Sul e Campo Grande têm a menor taxa de analfabetismo entre os dez municípios selecionados. Esses municípios apresentavam em 2000 um Índice de Desenvolvimento Humano superior ao do Estado de Mato Grosso do Sul (de 0,769) como também do Brasil (0,766). Eles fazem parte da mesma região geográfica do estado, exceto Campo Grande.

Os municípios com os piores PIB *per capita* 2007, Paranhos e Amambai, apresentavam também altas taxas de analfabetismo e IDH-M inferior aos demais municípios da amostra. Esses municípios concentram grande parte de sua população na área rural, o que pode ser visto como um fator de contexto relevante para compreender os seus desempenhos educacionais.

O gráfico 01 evidencia o tempo de estudos dos pais dos alunos inseridos nas escolas municipais da rede da amostra, podendo ser observado um alto percentual de pais, na maioria dos municípios, com menos de quatro anos de estudo básico.

No município de Paranhos 62,2% das mães e 59,9% dos pais, possuíam, em 2004, menos de quatro anos de estudo. Nos municípios de Campo Grande e Chapadão do Sul o número de pais com menos de quatro anos de estudo é bem menor, quando comparados à Paranhos. Esses municípios apresentam renda *per capita* mais favorável, e tiveram o IDH-M mais acentuado em 2000.

**Gráfico 01 – Pais com menos de quatro anos de estudo nos municípios de Amambai (AM), Aparecida do Taboado (AT), Bela Vista (BV), Bonito (BO), Campo Grande (CG), Chapadão do Sul (CS), Naviraí (NA), Paranaíba (PB), Paranhos (PA) e São Gabriel do Oeste (SGO), no ano de 2004**



Fonte: UNICEF/ Todos Pela Educação.

O conjunto de dados contextuais mostra que há na amostra cenários mais ou menos favoráveis, configurando condição socioeconômica mais desvantajosas nos municípios de Paranhos, Bela Vista e Amambai. Esse dado revela o que a literatura educacional tem apontado em relação à importância da família na aprendizagem do aluno.

## 2. Redes escolares municipais

Passo às informações sobre as condições educacionais do campo empírico da pesquisa.

Os dados coletados são especificamente sobre a rede escolar municipal, considerando escolas urbanas e rurais. Esse recorte é justificado pela amostra da pesquisa, que se restringe às redes municipais com mil ou mais alunos nos anos iniciais do ensino fundamental, que obtiveram os resultados mais elevados ou maiores variações positivas no Ideb em 2007. A fonte de dados é o INEP, sendo a maior parte do ano 2005, mas também foram considerados dados de 2007 e 2009 disponíveis. Utilizo também informações obtidas por meio de consulta

a sites das prefeituras, observação documental e entrevistas com dirigentes e gestores de Secretarias Municipais de Educação.

Início a caracterização educacional dos municípios destacando que o maior grau de institucionalização da educação municipal foi verificado nos municípios de Campo Grande, Aparecida do Taboado, Chapadão do Sul, Naviraí e Amambai. Estes municípios constituíram sistemas próprios de ensino entre o ano de 1996 e 1999. Eles possuem Secretaria de Educação ou Gerência de Educação, Conselho Municipal de Educação em atividade, escolas com organização formal e administração própria, elaboraram Plano Municipal de Educação (PME) e possuem Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR).

Os municípios de Bela Vista e Paranhos constituíram sistemas próprios de ensino entre o ano de 1997 e 2002. Possuem Secretaria de Educação e Conselho Municipal de Educação. Segundo relato dos gestores municipais, os conselhos são atuantes e funcionam como órgãos internos de fiscalização do sistema. Em Bela Vista o Conselho Municipal (criado em 1997) passou a atuar somente em 2005. Estes municípios estão em fase de elaboração do Plano Municipal de Educação.

Bonito, São Gabriel do Oeste e Paranaíba estão entre os municípios da amostra com o menor grau de institucionalização da educação. Não possuem sistemas próprios de ensino e conseqüentemente também não possuem Conselho Municipal de Educação. No entanto, Paranaíba e São Gabriel do Oeste possuem Plano Municipal de Educação, instituído entre 2006 e 2007.

A tabela 02 retrata o número de estabelecimentos de ensino municipais com atendimento à educação básica nas etapas de educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e na modalidade educação de jovens e adultos.

**Tabela 02 – Número de estabelecimentos de ensino pela dependência administrativa municipal da amostra com creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos no ano de 2005 e 2010**

	Municípios	Número de estabelecimentos de ensino/rede municipal 2005							
		Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio		EJA	
		2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
MI	Aparecida do Taboado	1	1	6	5	-	-	5	4
	Campo Grande	53	96	85	93	-	-	10	30
	Chapadão do Sul	2	8	4	1	-	-	-	-
	Naviraí	4	5	5	7	-	-	2	3
	São Gabriel do Oeste	2	3	5	5	-	-	-	-
MV	Amambai	3	5	10	10	-	-	-	7
	Bela Vista	6	5	11	12	-	-	-	-
	Bonito	3	4	8	8	1	-	-	-

Paranaíba	1	2	8	8	-	-	-	-
Paranhos	2	2	4	5	-	-	-	-

Fonte: Edudata Brasil, Data Escola/ INEP, 2005/2010

Na etapa de ensino que corresponde à educação infantil, houve crescimento no atendimento em praticamente todas as redes municipais, exceto em Bela Vista, Aparecida do Taboado e Paranhos.

No ensino fundamental, houve crescimento no número de estabelecimentos em quatro redes municipais de ensino. Já a etapa ensino médio, não foi oferecida em nenhuma das redes municipais, em 2010. Em quatro redes se constata estabelecimentos municipais que atendem a educação de jovens e adultos. Em Campo Grande houve um crescimento acentuado no oferecimento desta modalidade de ensino.

No ano de 2005, Paranhos e Amambai possuíam dois estabelecimentos de ensino fundamental e pré-escola na área indígena e Bela Vista uma escola de ensino fundamental. Em 2010, esse cenário continua inalterado.

Todas as redes da amostra, exceto São Gabriel do Oeste, possuíam estabelecimentos de ensino fundamental na área rural, no ano de 2005. Em 2010, houve crescimento no número de estabelecimentos na área rural em Bela Vista e Paranhos.

**Tabela 03 – Número de estabelecimentos de ensino fundamental das redes municipais da amostra pela área urbana e rural, no ano de 2005 e 2010**

Municípios		Número de estabelecimentos de ensino fundamental			
		Urbana		Rural	
		2005	2010	2005	2010
MI	Aparecida do Taboado	5	5	1	0
	Campo Grande	77	84	8	9
	Chapadão do Sul	3	0	1	1
	Naviraí	4	6	1	1
	São Gabriel do Oeste	5	5	0	0
MV	Amambai	5	5	5	5
	Bela Vista	5	5	6	7
	Bonito	6	6	2	2
	Paranaíba	5	5	3	3
	Paranhos	1	2	3	3

Fonte: Edudata Brasil, Data Escola/ INEP, 2005

Em três redes municipais houve acréscimo no número de estabelecimentos de ensino na área urbana, no período observado. Cinco redes de ensino mantiveram o mesmo número de estabelecimentos de ensino fundamental decorridos cinco anos. As redes municipais de Bela

Vista e Paranhos possuem um número maior de escolas na área rural do que na área urbana. Essa situação evidencia os desafios que estas redes têm a enfrentar em relação à infraestrutura e instalações básicas como, por exemplo, o acesso à internet, trazido adiante na tabela 05.

A tabela 04 permite observar, o número de alunos por turma, até a 4ª série do ensino fundamental, no ano de 2005, nas redes municipais selecionadas.

Os dados revelam que as redes mantêm de 20 a 29 alunos por turma. Na 4ª série do ensino fundamental. Importa lembrar que a literatura da área educacional evidencia que o excesso de alunos em sala de aula dificulta o desenvolvimento, a aprendizagem do aluno e a atuação docente.

**Tabela 04 – Percentual de alunos por turma até a 4ª série, nas redes municipais da amostra, no ano de 2005**

	Municípios	Rede municipal – 2005
		Até a 4ª série %
		Número médio de alunos por turma
MI	Aparecida do Taboado	25,6
	Campo Grande	29,7
	Chapadão do Sul	26,4
	Naviraí	31
	São Gabriel do Oeste	25,7
MV	Amambai	25,4
	Bela Vista	21,6
	Bonito	25,2
	Paranaíba	20,8
	Paranhos*	-

\* A informação de Paranhos não está disponível

Fonte: Edudata Brasil, INEP

A rede municipal de Naviraí concentra o maior número de alunos por turma até a 4ª série do ensino fundamental entre os municípios da amostra. A tabela 03 permite observar que o número de estabelecimentos de ensino fundamental na rede é reduzido. Essa situação pode explicar o expressivo percentual de alunos por turma no ano de 2005.

A tabela 05 evidencia a situação dos estabelecimentos de ensino, das redes municipais da amostra, em termos de instalações básicas, como biblioteca, acesso à internet, quadra de esportes, laboratório de informática e ciências.

No período de 2000 a 2005 diminuiu expressivamente o número de escolas municipais com biblioteca. O laboratório de ciências é inexistente em grande parte das escolas municipais da amostra. Nesse mesmo período houve acréscimo na implantação de laboratórios de informática, facilitando também o acesso à internet. Pela falta de estrutura física, escolas transformaram a biblioteca em laboratórios de informática.

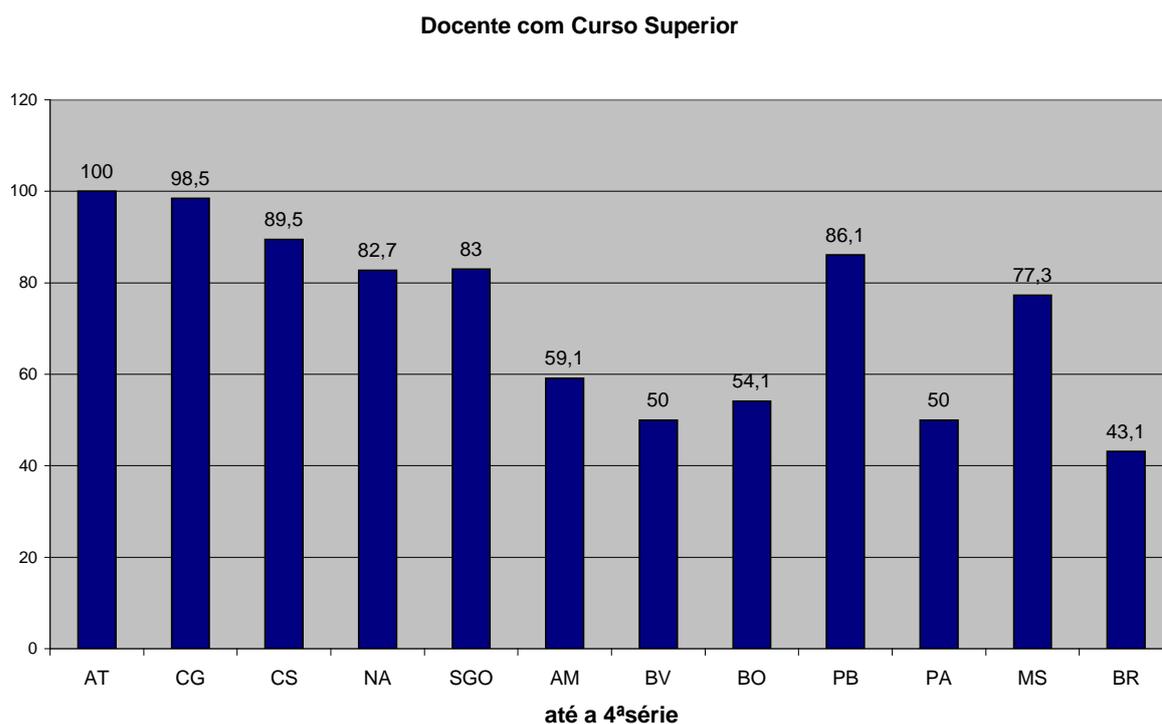
**Tabela 05 – Percentual de escolas municipais com biblioteca, laboratório de informática, quadras de esporte, acesso à internet, nos municípios da amostra sul-mato-grossense, nos anos de 2000 e 2005**

	Escolas com biblioteca %			Escolas com Laboratório de Informática %			Escolas com laboratório de ciências %			Escolas com quadras de esporte %			Escolas com acesso à internet %		
	2000	2005	Crescimento 2000-2005	2000	2005	Crescimento 2000-2005	2000	2005	Crescimento 2000-2005	2000	2005	Crescimento 2000-2005	2000	2005	Crescimento 2000-2005
Amambaí	66,6	50	-16,6	-	10	-	16,6	20	3,4	83,3	60	-23,5	-	10	-
Ap. do Taboado	16,6	33,3	16,7	16,6	-	-	-	-	-	66,6	66,6	-	-	-	-
Bela Vista	9	-	-	9	9	-	9	-	-	9	9	-	9	-	-
Bonito	-	-	-	-	-	-	-	-	-	28,5	25	-3,5	-	-	-
Campo Grande	90,1	85,8	-4,3	41,9	100	50,1	4,9	8,2	3,3	79	98,7	19,7	75,3	85,8	10,5
Chapadão do Sul	33,3	25	-8,3	-	75	-	-	-	-	33,3	66,6	33,3	-	75	-
Naviraí	100	30	-70	-	60	-	20	-	-	80	80	-	-	80	-
Paranhos	16,6	-	-	16,6	-	-	-	-	-	33,3	-	-	-	-	-
Paranaíba	11,1	37,5	26,4	-	25	-	-	-	-	33,3	62,5	29,2	-	12,5	-
São G. do Oeste	12,5	40	27,5	-	-	-	12,5	-	-	62,5	80	17,5	-	-	-
MS	47,5	50,4	2,9	19,5	45,3	25,8	10,6	13	2,4	64,1	73,9	9,8	20,5	49,9	29,4
Brasil	24,9	24,8	-0,1	8,9	16,7	7,8	7,2	8,9	1,7	19	27	8	6,7	17,9	11,2

Fonte: EDUDATA BRASIL/Inep

O gráfico 02 evidencia o percentual de docentes com curso superior no ano de 2005, que lecionavam até a 4ª série do ensino fundamental, nas redes municipais da amostra.

**Gráfico 02 - Percentual de docentes com curso superior, nas séries iniciais do ensino fundamental, das redes municipais de Amambai (AM), Aparecida do Taboado (AT), Bela Vista (BV), Bonito (BO) Campo Grande (CG), Chapadão do Sul (CS), Naviraí (NA), Paranaíba (PB), Paranhos (PA) e São Gabriel do Oeste (SGO), no ano de 2005**



Fonte: Edudata Brasil, INEP

O grupo de redes municipais com os mais elevados Ideb em 2007 é o que apresentava o maior número de docentes com curso superior no ano de 2005. Bela Vista, Paranhos, Bonito e Amambai detinham o menor percentual de docentes com curso superior entre as redes consideradas.

Em comparação ao percentual de docentes com curso superior do MS e do Brasil, observa-se um resultado favorável em praticamente todas as redes municipais da amostra.

Através das visitas e entrevistas realizadas com os dirigentes e gestores educacionais das redes municipais da amostra, foi possível observar que a formação inicial e continuada dos professores tem sido uma preocupação e um desafio para todas as redes. A maioria delas aderiu aos programas de formação continuada disponibilizados pelo Ministério da Educação, destacadamente o Profa, Gestar I e II, Proletramento e Proinfo.

A rede municipal de Campo Grande oferece aos professores e gestores efetivos cursos de especialização executados em conjunto entre a Secretaria de Educação e Instituições de Ensino Superior. Em Amambai há formações específicas para os professores indígenas que se dão em parceria com a Secretaria Estadual de Educação e Instituições de Ensino Superior. Para a assessora entrevistada em Bela Vista, a formação em nível superior é um fator concorrente para a obtenção de melhores resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

A tabela 06 mostra a evolução da matrícula inicial no período de 2005 a 2009 nas redes escolares municipais da amostra, tanto na educação infantil como nos anos iniciais do ensino fundamental.

Na maioria das redes escolares municipais da amostra houve crescimento nas matrículas iniciais em creches como, também, nos anos iniciais do ensino fundamental. Na pré-escola houve decréscimo nas matrículas iniciais na maioria dos municípios.

No período 2005 a 2009, as matrículas iniciais aumentaram em todas as etapas consideradas nas redes dos municípios de Paranhos, Aparecida do Taboado e Naviraí. Em todas as redes, exceto na de Bela Vista, a matrícula inicial em creches cresceu. Já na pré-escola houve decréscimo em quase todas as redes municipais, exceto nas de Naviraí, Paranhos e Aparecida do Taboado. No ensino fundamental houve crescimento nas matrículas em todas as redes, menos na de Amambai.

O decréscimo observado nas matrículas iniciais da pré-escola e o aumento nas matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental, no período de 2005 a 2009, pode também relacionar-se à inserção das crianças de seis anos de idade neste ensino a partir das mudanças legais de 2006.<sup>9</sup>

A partir de 2007, como exposto no capítulo anterior, o cenário educacional brasileiro pode dispor do Ideb como ferramenta de acompanhamento da qualidade educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do atual governo.

---

<sup>9</sup> Por razão da ampliação do ensino fundamental para nove anos, com inserção das crianças, a partir dos seis anos de idade, prevista na Lei nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), e em uma das metas do Ensino Fundamental no Plano Nacional de Educação (PNE).

Tabela 06 - Matrícula inicial por etapa de ensino e dependência administrativa municipal e crescimento no período de 2005 a 2009

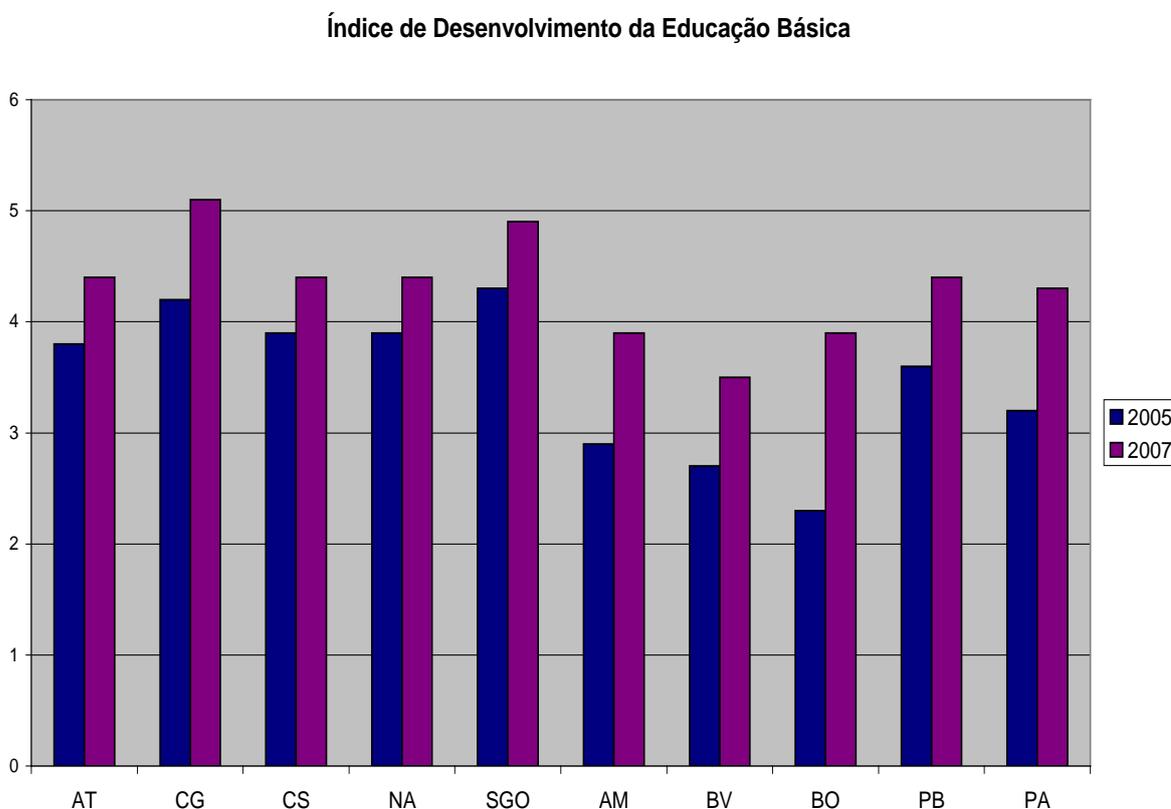
Municípios		2005			2009			Crescimento 2005-2009 %		
		Educação infantil		Ensino fundamental	Educação infantil		Ensino fundamental	Educação infantil		Ensino fundamental
		Creche	Pré-escola	Anos iniciais	Creche	Pré-escola	Anos iniciais	Creche	Pré-escola	Anos iniciais
MI	Aparecida do Taboado	105	310	1.000	115	463	1.058	9,5	49,3	5,8
	Campo Grande	4.756	9.165	38.386	11.680	7.078	41.951	145,5	-22,7	9,2
	Chapadão do Sul	140	521	1.075	563	452	1.258	302,1	-13,2	17,0
	Naviraí	390	996	2.238	650	1.255	2.494	66,6	26,0	11,4
	São Gabriel do Oeste	259	243	1.029	401	176	1.301	54,8	-27,5	26,4
MV	Amambai	76	838	2.975	419	785	2.703	451,3	-6,3	-9,14
	Bela Vista	229	476	1.633	205	420	1.722	- 10,4	-11,7	5,4
	Bonito	122	415	1.517	230	248	1.650	88,5	-40,2	8,7
	Paranaíba	101	798	1.426	253	598	1.598	150,4	- 25,06	12,06
	Paranhos	117	477	1.647	182	516	1.764	55,5	8,1	7,1

Fonte: Censo escolar, Inep

O gráfico 03 (em tabela – Apêndice B) retrata o Ideb observado nas redes municipais de educação da amostra no período de 2005 e 2007 e suas respectivas variações.

Entre as redes selecionadas, Bonito é a que apresenta a maior variação 2005-2007 (1,6) sendo seguida pelas redes municipais de Paranhos (1,1) e Amambai (1,0). Campo Grande é a que apresenta o maior Ideb em 2007 (5,1), seguida por São Gabriel do Oeste (4,9).

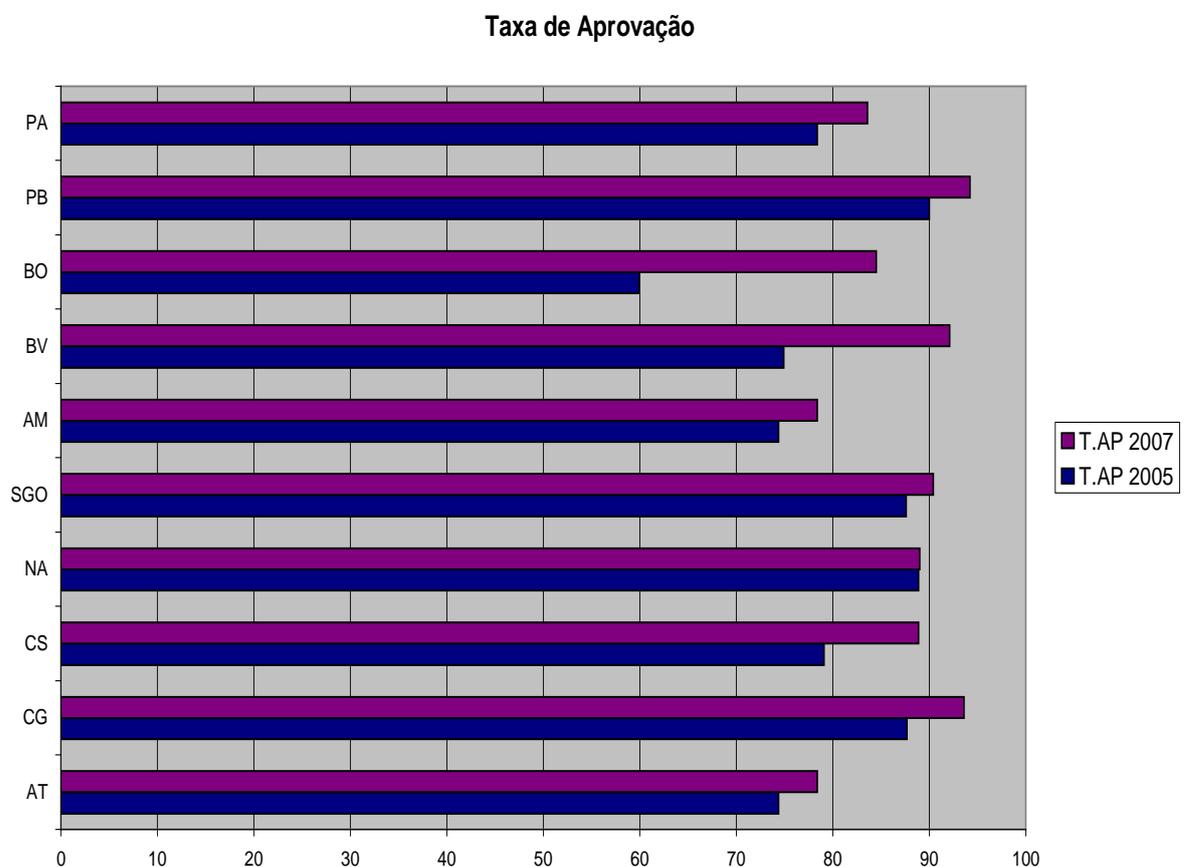
**Gráfico 03 - IDEB observado nos anos iniciais do ensino fundamental, das redes municipais de Amambai (AM), Aparecida do Taboado (AT), Bela Vista (BV), Bonito (BO), Campo Grande (CG), Chapadão do Sul (CS), Naviraí (NA), Paranaíba (PB), Paranhos (PA) e São Gabriel do Oeste (SGO), nos anos 2005, 2007 e variação 2005-2007**



Fonte: MEC/INEP - Prova Brasil e Censo Escolar (2010)

A taxa de aprovação é um dos indicadores que compõem o Ideb. O gráfico 04 permite (em tabela – Apêndice C) observar a variação positiva ou negativa nas taxas de aprovação na 4ª série do ensino fundamental das redes municipais da amostra, no período de 2005 e 2007.

**Gráfico 04 - Taxa de aprovação escolar da 4ª série do ensino fundamental, das redes municipais de Amambai (AM), Aparecida do Taboado (AT), Bela Vista (BV), Bonito (BO), Campo Grande (CG), Chapadão do Sul (CS), Naviraí (NA), Paranaíba (PA), Paranhos e São Gabriel do Oeste (SGO), nos anos de 2005 e 2007**



Fonte: Indicadores Demográficos e Educacionais/Inep, 2010

Houve crescimento na taxa de aprovação da 4ª série do ensino fundamental, em todas as redes municipais da amostra de 2005 para 2007. Mas, as maiores elevações na taxa de aprovação ocorreram nas redes municipais de Bonito e de Bela Vista. Conforme já dito, elas estão entre as redes da amostra que mais variaram no Ideb de 2005 para 2007. Chapadão do Sul também obteve uma variação considerável na taxa de aprovação. São Gabriel do Oeste, Aparecida do Taboado, Amambai, Paranhos, Paranaíba e Campo Grande variaram em menor percentual na taxa de aprovação de 2005 para 2007.

No período de 2005 para 2007, a taxa de reprovação diminuiu em todas as redes da amostra, tendo um percentual expressivo nessa diminuição as redes de Bonito, Bela Vista e Aparecida do Taboado.

A tabela 07 identifica a queda das reprovações na 4ª série do ensino fundamental em todas as redes municipais da amostra. Naviraí e São Gabriel do Oeste apresentaram acréscimos nas taxas de abandono dessa específica série.

Nas redes municipais da amostra há um elevado número de alunos que se encontram fora da idade esperada na 4ª série do ensino fundamental. Todas apresentam um percentual significativo de alunos nessas condições. Os maiores percentuais foram encontrados em Paranhos, Amambai, Bonito e Paranaíba.

Tabela 07 - **Rendimento dos anos iniciais do ensino fundamental das redes escolares municipais da amostra (2005 e 2007)**

Taxa de rendimento escolar – Rede Municipal 4ª série do ensino fundamental %								
Municípios	Reprovação			Abandono			Distorção idade-série 2005	
	2005	2007	Variação 2005-2007	2005	2007	Variação 2005-2007		
MI	Aparecida do Taboado	15,2	4,0	-11,2	2,6	0,7	-1,9	21
	Campo Grande	11,2	5,9	-5,3	1,1	0,5	-0,6	21,4
	Chapadão do Sul	20,9	11,1	-9,8	0	0	0	19,1
	Naviraí	11,1	10,8	-1	0	0,2	0,2	23,9
	São Gabriel do Oeste	12,0	8,8	-3,2	0,4	0,8	0,4	22,9
MV	Amambai	20,7	17,4	-3,3	4,9	4,2	-0,7	45,4
	Bela Vista	20,6	4,8	-15,8	4,5	3,1	-1,4	27
	Bonito	37,1	13,0	-24,1	3,0	2,5	-0,5	36,3
	Paranaíba	7,4	5,5	-1,9	2,6	0,3	-2,3	30
	Paranhos	17,1	12,2	-4,9	4,5	4,2	-0,3	47,3

Fonte: Indicadores Demográficos e Educacionais / Edudata Brasil/ INEP, 2010

Quanto ao desempenho cognitivo dos alunos em componentes curriculares avaliados pela Prova Brasil nos anos de 2005 e 2007 (Língua Portuguesa e Matemática), os dados mostram que a rede municipal de Paranhos teve uma variação significativa no primeiro componente, no período. São Gabriel do Oeste manteve a mesma pontuação de 2005 para 2007, enquanto que Campo Grande apresentou a melhor pontuação da amostra em Língua Portuguesa, nos dois anos considerados. Bela Vista obteve a menor pontuação entre as redes comparadas, tanto no ano de 2005 como no ano de 2007, o acréscimo nesse período também foi inferior às demais.

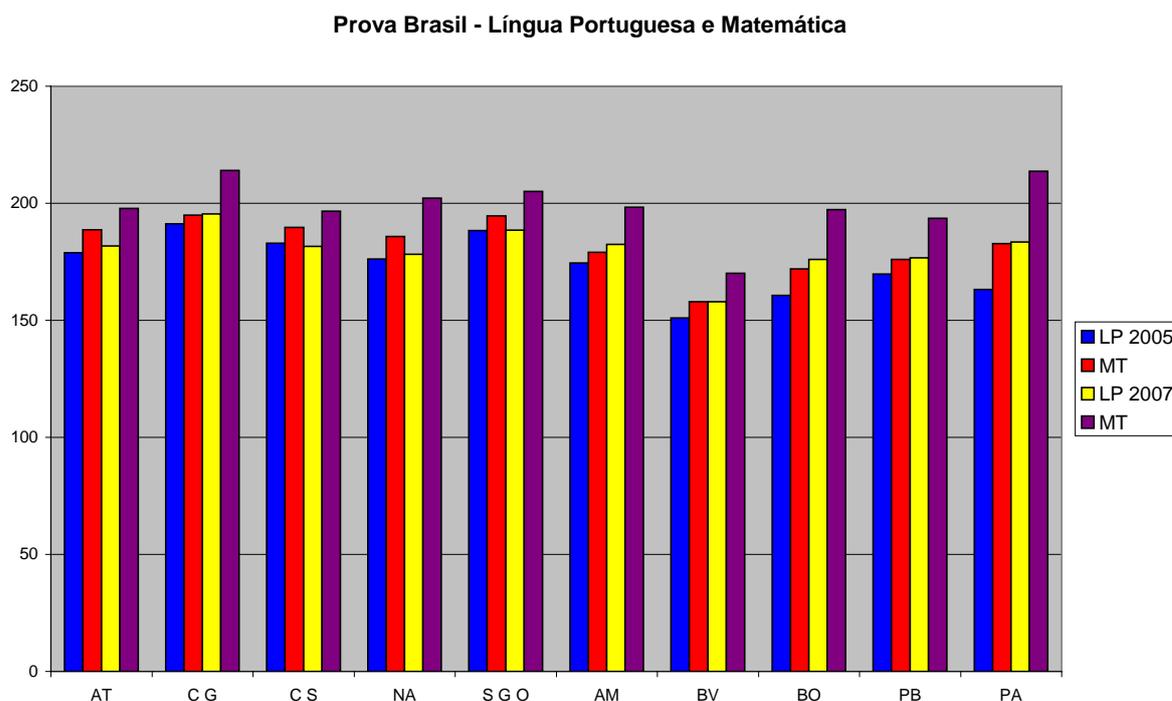
Apresento a seguir, dados na forma gráfica (em tabela - Apêndice D), para facilitar a análise comparativa da evolução do desempenho das escolas nos componentes avaliados pela Prova Brasil nos anos 2005 e 2007. O gráfico 05 traz os resultados em Língua Portuguesa (LP) e Matemática (MT).

No componente curricular Matemática as variações em todas as redes municipais da amostra foram mais expressivas. Campo Grande e Paranhos são as redes que apresentaram os melhores resultados de 2007 no conjunto das redes observadas.

Em resumo, foram encontradas as seguintes situações:

- elevação da taxa de aprovação e do desempenho, caso da rede escolar de Bonito;
- elevação da taxa de aprovação e estabilização do desempenho, caso das redes escolares de Chapadão do Sul e de Bela Vista;
- estabilização da taxa de aprovação e elevação do desempenho, caso de Paranhos;
- estabilização da taxa de aprovação e do desempenho, casos das redes escolares de Aparecida do Taboado, São Gabriel do Oeste, Campo Grande, Naviraí, Paranaíba e Amambai.

**Gráfico 05 – Resultado da Prova Brasil nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, na 4ª série do ensino fundamental das redes municipais de Amambai (AM), Aparecida do Taboado (AT), Bela Vista (BV), Bonito (BO), Campo Grande (CG), Chapadão do Sul (CS), Naviraí (NA), Paranaíba (PB), Paranhos (PA) e São Gabriel do Oeste (SGO), nos anos de 2005 e 2007**



Fonte: Indicadores Demográficos e educacionais, INEP

O conjunto de dados acima apresentados permite a identificação de avanços e também fragilidades nas redes municipais da amostra.

Entre as dez redes, cinco se destacaram pelo grau de institucionalidade. Possuem sistemas próprios de ensino, Conselho Municipal de Educação, Plano Municipal de Educação, escolas com organização formal e administração própria. Mas, nas outras cinco a institucionalidade é baixa, sendo que os gestores entrevistados argumentam que as providências estão em tramitação no legislativo municipal.

No que tange ao aparelho escolar, com exceção de Campo Grande (com 93 escolas de EF), as redes são em sua maioria pequenas e variam entre 6 a 15 escolas municipais. Paranhos, Amambaí e Bela Vista possuem escolas específicas para atendimento à população indígena. As salas de aula variam entre 20 e 30 alunos. Todas as redes municipais possuem escolas na área rural que atendem a pré-escola e as primeiras séries do ensino fundamental.

Em relação ao quadro docente, em 2005 é possível observar percentuais insuficientes quanto ao número de docentes com curso superior atuando nas escolas municipais. As redes de Paranhos (50), Bela Vista (50), Bonito (54,1) e Amambai (59,1) são as que apresentaram o percentual mais baixo de docentes com curso superior. Em relatos nas entrevistas foi possível constatar que todas as redes municipais citam como uma de suas prioridades a formação inicial e continuada de seu quadro docente.

As matrículas na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental cresceram no período de 2005 a 2009, tendo também crescido as taxas de aprovação. Nas 80% das redes escolares as taxas de reprovação também cresceram, sendo que 20% delas conseguiram variações positivas no desempenho dos alunos na Prova Brasil e 80% mantiveram-se próximas à estabilidade.

O cenário encontrado mostra que são desafios das redes: a formação inicial e continuada docente; as questões de fluxo; o grau de institucionalidade das redes e a melhoria no desempenho cognitivo dos alunos.

### **3. Avaliações externas**

Observado o contexto, a situação e o desempenho das dez redes escolares municipais, passo a apontar a participação e os usos das redes escolares municipais em avaliações externas.

Freitas (2005) mostrou como o Estado-avaliador se configurou na educação básica brasileira juntamente com um Estado-Regulador levando ao enfraquecimento o Estado-

Executor existente. Essa regulação da educação escolar básica aponta para a reordenação de relações e práticas intergovernamentais no sistema federativo brasileiro, bem como para uma dimensão pedagógica e educativa da avaliação em larga escala. A atuação pedagógica e a ação educativa do Estado central concorreram para o surgimento de um movimento subnacional de uma auto-regulação. Para a autora, se o Estado-avaliador implicou, por um lado, um deslocamento do controle de resultados das instâncias subnacionais para a instância central da administração estatal, por outro lado revelou a emergência de um movimento contrário. A mudança local das funções de controle do Estado-avaliador configura-se ainda hoje como um ponto de tensão nas relações federativas, que se comprova por meio desta pesquisa.

Por essa trilha, nos anos 2000, a União passou a fixar parâmetros da progressão esperada das unidades e redes escolares, determinando, de forma centralizada, o ritmo e a dimensão dos avanços a serem obtidos por municípios e estados na educação básica. Essa medida aliada a outros estímulos tem concorrido para crescente aceitação subnacional da regulação avaliativa pela União. Estados e municípios participam das avaliações nacionais e alguns têm introduzido em suas redes iniciativas próprias de avaliação.

As avaliações externas, em larga escala, realizadas pela União, de interesse para o ensino fundamental, são basicamente o SAEB e a Prova Brasil, das quais tratei no capítulo 1 deste trabalho.

O quadro 01 revela o cenário da amostra quanto à participação em avaliações externas, no período observado.

**Quadro 01 - Participação em avaliações pelas redes escolares dos municípios da amostra 2000-2009**

Municípios	Avaliações			
	SAEB	Prova Brasil	Provinha Brasil	SAEMS
Amambaí		x	x	
Aparecida do Taboado		x	x	x
Bela Vista		x	x	
Bonito		x	x	
Campo Grande	x	x	x	x
Chapadão do Sul	x	x	x	
Naviraí	x	x	x	x
Paranaíba	x	x	x	
Paranhos	x	x	x	
São Gabriel do Oeste	x	x	x	x

Fonte: gestores educacionais municipais (2009)

Houve participação de todas as redes da amostra na Prova Brasil e na Provinha Brasil. Somente Amambai, Aparecida do Taboado, Bela Vista e Bonito relataram não ter participado do Saeb (2001, 2003).

O Sistema de Avaliação da Educação Básica no Estado de Mato Grosso do Sul (SAEMS), do qual quatro municípios indicam ter participado, foi definido pela Secretaria de Educação do Estado (SED/MS) como uma avaliação de rendimento da escola. Esta avaliação (com desenho censitário) teve início em 2003, quando alunos matriculados na 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental e na 3<sup>a</sup> série do ensino médio responderam a testes nos componentes curriculares de Matemática e Língua Portuguesa. Essa iniciativa foi reportada, na época, pelo diretor de avaliação do INEP, como experiência “piloto” que antecedeu a introdução da Prova Brasil. Além dos testes, alunos, professores e diretores responderam a questionários com o objetivo de levantar fatores associados ao rendimento escolar.

Cada unidade escolar teve acesso a Cadernos contendo relatório dos resultados dos testes aplicados. Segundo a SED/MS, as metodologias e tecnologias aplicadas foram as mais recentes na área da avaliação educacional em larga escala da época. Por meio dos relatórios produzidos foi possível verificar a média de desempenho por escola em resultados comparáveis ao do SAEB. O diagnóstico foi construído por meio de avaliação censitária. (SED, 2003). Essa avaliação foi concebida pela SED em parceria com o INEP/ MEC, contando com a assessoria da Universidade Federal de Juiz de Fora.

A primeira aferição foi realizada no ano de 2003 e, segundo informações da SED, participaram 117.790 alunos, 30.132 gestores e professores e 1.501 escolas em todo o estado de Mato Grosso do Sul. No ano de 2005, trinta mil alunos da rede pública foram avaliados pelo SAEMS. A prioridade foi avaliar os alunos que não foram atingidos pelo SAEB.

Segundo a própria SED, a iniciativa de avaliar teve como um dos objetivos principais atender a comunidade escolar, “[...] que diante dos resultados da avaliação, pode promover discussões, reflexões [...] para repensar o fazer pedagógico, planejar as ações, traçar estratégias de trabalho que resultem na efetiva melhoria da aprendizagem dos alunos”.

Mas, essa iniciativa foi modificada pelo Decreto n.12.358 de 02/07/2007 que instituiu a avaliação de desempenho escolar no âmbito da Rede Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (REE). O SAEMS foi então substituído pela Avaliação Estadual de Desempenho de Alunos na REE.

Os objetivos expressos pela SED referentes à avaliação estadual não foram percebidos nos municípios da amostra. Os dados de campo revelaram pouco envolvimento das redes municipais desta pesquisa na utilização dos resultados da avaliação estadual em sua

política educacional local. Não foram citadas discussões, estudos, divulgação, atividades, acompanhamento ou outras ações com base nos Cadernos enviados pela SED a cada município. Nessas condições a avaliação estadual, tende a ser apenas instrumento para o próprio governo do estado.

Em face dos resultados das avaliações nacionais, gestores das redes escolares da pesquisa relataram desenvolver diversas ações as quais constam no quadro 02, a seguir.

**Quadro 02 – Ações desenvolvidas pelas redes municipais da amostra diante dos resultados das avaliações nacionais**

Ações	Redes									
	AM	AT	BO	B V	CG	CS	NA	PA	PB	SGO
Divulgação na imprensa local	x	x		x	x	x	x	x	x	x
Estudo dos resultados pela equipe pedagógica da Secretaria de Educação		x			x		x			x
Estudo dos resultados pelo responsável na Secretaria de Educação pelas avaliações		x			x		x			
Discussão dos resultados com os chefes de núcleos, departamentos ou superintendência	x				x	x				x
Discussão dos resultados com o Secretário de Educação	x	x						x		x
Discussão dos resultados com o Conselho Municipal de Educação		x			x	x		x		
Discussão dos resultados com os diretores escolares	x	x				x	x	x	x	
Discussão dos resultados com os coordenadores pedagógicos		x					x	x	x	
Discussão dos resultados pela escola no Conselho Escolar	x	x								
Orientação e acompanhamento do estudo dos resultados pela escola		x					x	x	x	
Divulgação dos resultados em reuniões de pais	x	x	x		x	x	x	x	x	x
Acompanhamento pedagógico com base nas evidências trazidas pela avaliação		x	x		x	x	x	x	x	x
Realização de atividade de formação continuada desenhada a partir das evidências trazidas pela avaliação		x	x	x	x	x	x	x	x	x
O trabalho com os dados fica a critério de cada escola.		x			x			x	x	x

Fonte: gestores municipais (2009)

Os usos das avaliações externas pelos municípios da amostra se assemelham em alguns pontos com os achados de pesquisas financiadas pelo Unicef (2007, 2008,2010) e pelo Banco Mundial (2008), em parceria com o Ministério da Educação, em distintas realidades municipais do país. (quadro 03)

Quadro 03 – Utilização das avaliações externas em municípios brasileiros

Apontamentos das pesquisas	Unicef 2007	Unicef 2008	Banco Mundial 2008	Unicef 2010	Redes municipais sul-mato-grossenses										
					AM	AT	BV	BO	CG	CS	NA	PA	PB	SGO	
Análise pela equipe pedagógica do resultado das avaliações em larga escala (nacionais, estaduais, e outras) de que os alunos participam.	x		x			x		x	x		x				x
Estudo com docentes sobre o resultado das avaliações.	x			x		x			x						
Divulgação dos resultados das avaliações aos pais, alunos e comunidade em geral.	x				x	x		x	x	x	x	x	x	x	x
Processos de avaliação vinculados ao Projeto Pedagógico da escola.	x					x			x	x	x	x	x	x	x
Sistemas de avaliação e monitoramento desenvolvidos com o apoio de parcerias externas ou a contratação de consultoria especializada.		x	x						x						
Valorização das avaliações do Mec, especialmente nos municípios que não possuem seus sistemas próprios de avaliação.		x	x												x
Interação entre a formação continuada docente e a avaliação de desempenho dos alunos.									x		x				

Fonte: Pesquisas UNICEF; Banco Mundial; Fonte: entrevista semi-estruturada /pesquisa “Bons Resultados no Ideb.” /Documentos SEMED

A regulação avaliativa nacional, aos poucos, tem feito com que a política em âmbito local se reorganize e crie estratégias que contemplem estudos, acompanhamentos, orientações e discussões voltadas aos seus resultados.

Essa situação tem acrescentado novas funções ao trabalho dos gestores, coordenadores pedagógicos, professores e demais envolvidos na educação escolar, que começam a ter questões relacionadas à avaliação como parte de suas responsabilidades.

É possível perceber que no caso das redes de ensino da amostra, a utilização das avaliações externas, assim como o impacto delas na política educacional municipal ainda é reduzido. O quadro 04 explicita essa afirmação.

**Quadro 04 - Uso das avaliações nacionais e iniciativas de avaliação local nas redes municipais sul-mato-grossenses**

Iniciativas municipais	Municípios									
	AM	AT	BV	BO	CG	CS	NA	PB	PR	SGO
Política educacional focada na formação, avaliação e acompanhamento					x		x			
Indução de políticas educacionais com base nos resultados da Prova Brasil e do Saeb					x		x			x
Avaliação municipal de rendimento do aluno*	x			x	x		x			
Avaliação institucional*							x			x

Fonte: entrevista semi-estruturada/pesquisa “Bons Resultados no Ideb.”

\*questionário destinado aos técnicos da Secretaria Municipal de Educação

É possível observar que os tópicos elencados são preenchidos quase sempre pelas mesmas redes. Os gestores afirmam ter sua política educacional focada na avaliação, formação e no acompanhamento de desempenho dos alunos. Essa afirmação se deve ao fato dessas redes terem investido em instrumentos de avaliação própria, em estudos das avaliações nacionais entre os gestores municipais e em alinhamento entre a formação continuada docente de acordo com as necessidades observadas, tendo como base as avaliações. As mesmas redes dizem utilizar o Saeb e a Prova Brasil como instrumentos de indução de políticas locais. As iniciativas próprias de avaliação, com foco no rendimento do aluno são encontradas em quatro das dez redes municipais da amostra.

A preocupação com a utilização das avaliações nacionais nas decisões locais tem crescido lentamente nas redes municipais observadas, tendo sido fundamental para isso as metas estabelecidas pelo Ideb, a adesão ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela

Educação” (Decreto n. 6.094/2007 do Executivo federal), principalmente por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Os usos das avaliações externas (no caso as nacionais, pois a avaliação estadual foi minimamente citada) pelas redes são de tipo externo e interno.

Um dos usos de tipo externo consiste no reconhecimento público dos resultados das avaliações nacionais, principalmente por meio da sua divulgação nos meios de comunicação local. As mídias impressas e televisivas têm sido acionadas pelo MEC na divulgação dos resultados das avaliações no país e para a propagação da ideia de mobilização social pela educação. Os governos municipais tendem a reproduzir essa estratégia. A rede de Campo Grande é a que mais lança mão desse canal, divulgando os resultados obtidos difusamente. Nas outras redes a propagação ampla tem sido dificultada pela escassez de mídias. Constatamos que os usos externos dos resultados das avaliações têm finalidades motivacionais ou publicitárias.

Três redes municipais premiaram as escolas que obtiveram os melhores resultados no Ideb, como forma de elogio público e estímulo aos esforços coletivos alcançados. Essas premiações foram divulgadas pela imprensa como maneira de comemoração pública desses resultados.

Em sua maioria, as divulgações são para fins de propagandas governamentais da gestão da Semed e de atividades realizadas pelas escolas. Em uma das redes da amostra a divulgação dos resultados levou pais de alunos a transferirem os seus filhos para escolas que obtiveram os melhores Índices.

Não foram realizadas divulgações de resultados da Prova Brasil ou do Ideb como forma de prestação de contas públicas do que tem sido feito pela educação municipal. Também não encontrei informe de que meios de comunicação tenham sido usados para críticas ou denúncias sobre as avaliações, as condições de trabalho, ou mesmo sobre as políticas nacionais ou municipais para a educação básica.

Do uso externo da avaliação, posso afirmar que a divulgação dos resultados tem sido a maneira encontrada pelas administrações municipais de fazer com que as avaliações nacionais sejam de conhecimento da população local.

Em outras pesquisas consultadas, o argumento é o de que a divulgação faz com que a população conheça os instrumentos de avaliação e monitoramento do governo federal e se mobilize socialmente em contribuir para que resultados favoráveis sejam alcançados. A divulgação dos resultados foi apontada como impulsionadora de melhorias no Ideb, uma vez

que o conhecimento populacional gerou cobrança e pressão aos órgãos públicos (UNICEF; MEC, 2010).

A finalidade política do uso dos resultados das avaliações e do Ideb verificada na pesquisa do Unicef não se confirmou nesta pesquisa, conforme mencionado acima.

Em relação ao uso interno das avaliações nacionais (na, pela e para a própria rede), constatei que tem ocorrido de diversas formas, principalmente por meio de: estudo dos resultados pelos gestores e docentes; discussão dos resultados entre pais e mestres; realização de atividade de formação continuada desenhada a partir das evidências trazidas pelas avaliações nacionais; acompanhamento pedagógico com base nas evidências trazidas pelas avaliações.

Em relação às finalidades políticas é possível destacar que, no conjunto da amostra, quatro das redes municipais relataram que os resultados das avaliações são discutidos na Secretaria de Educação, cinco redes discutem no Conselho Municipal de Educação, seis redes com os diretores escolares, quatro redes com os coordenadores pedagógicos, duas redes, com a escola no conselho escolar. Segundo relatos proporcionados pelas entrevistas, estas discussões orientam as medidas políticas a serem tomadas e as ações implementadas.

Porém, a realização dos debates ocorre de forma fragmentada. A discussão dos resultados das avaliações com vistas a conhecer e encontrar meios de ação, com a participação de toda a comunidade escolar, não é uma prática disseminada nas redes municipais da amostra. Na maioria das vezes essa tarefa acaba por ficar limitada à Secretaria de Educação, que toma a frente e prioriza as ações a serem efetivadas.

Cinco redes municipais afirmaram realizar estudos dos resultados das avaliações nacionais pela equipe pedagógica das SEMEDs encarregadas de orientar e acompanhar como as mudanças curriculares serão realizadas nas escolas.

Oito redes municipais disseram se preocupar em desenhar a formação continuada de acordo com as necessidades expressas por meio da avaliação. O discurso dos gestores, em sua maioria, é o de que investir na formação do professor com base nas evidências detectadas pela avaliação nacional incide positivamente no aprendizado do aluno. Essas redes afirmaram ter a formação continuada como principal estratégia para a melhoria do Ideb.

A formação continuada docente em diversas redes buscou enfatizar pontos que podem vir a repercutir nos resultados das avaliações nacionais como: avaliação da aprendizagem; educação especial; organização do trabalho pedagógico; reflexões sobre o aprendizado; projeto pedagógico docente; produção de texto, educação matemática.

Nove redes estariam usando as informações disponibilizadas pelas avaliações nacionais para orientar as atividades escolares de recuperação paralela dos alunos com dificuldade na aprendizagem.

As iniciativas de uso interno das avaliações nacionais, nas redes municipais da amostra são similares às iniciativas observadas em outras pesquisas consultadas que investigam redes municipais de outras localidades do país (BANCO MUNDIAL; MEC, 2008). Ressalta-se a análise pedagógica, com regularidade do resultado das avaliações nacionais que os alunos participam, assim como os debates entre docentes e gestores sobre os resultados, o reforço escolar com base nas avaliações.

Sobre a utilização das avaliações nacionais, os relatos dos gestores atuantes nas redes municipais de ensino da amostra evidenciam que esta tem sido entendida como ferramenta de maior interesse da gestão central. É possível perceber uma tentativa de apropriação dos resultados das avaliações nacionais para uso do ensino e aprendizagem nas redes de ensino, porém incipientes e eventuais. Na maioria das redes municipais as avaliações nacionais são percebidas em sua função de indução e regulação. Apresentam-se enquanto ferramenta do governo federal para controlar e coordenar os sistemas municipais e estaduais de ensino.

#### **4. Índice de qualidade**

O governo federal elenca como prioridade de sua política educacional a melhoria da qualidade de oferta da educação básica, em especial da etapa obrigatória, o ensino fundamental.

Medidas tomadas pelo Poder Executivo tentam reverter situações que se apresentam como impasses para a educação no país. Como analisa Krawczyk (2009, p.100)

Os impasses estão atrelados ao crescimento desmedido de municípios; a segmentação territorial constitutiva da educação pública; a diminuição da responsabilidade da União com a educação; a proliferação de programas desarticulados entre si, vinculados à mudança da gestão escolar e à melhora da aprendizagem no ensino fundamental; a privatização acelerada da educação superior na década de 1990; a ausência de um regime de colaboração no processo de municipalização deslanchado dez anos atrás; o velho debate em torno da constituição de um sistema nacional de educação; e os baixos índices de rendimento escolar na rede de educação pública em todo o País.

Sob esse cenário, com o intuito de vencer a falta de equidade, qualidade e eficiência, difundida na educação básica brasileira, a avaliação se afirma como ferramenta da nova regulação educacional no país (FREITAS, 2005).

A política nacional atual revisa as responsabilidades da União, ficando esta incumbida de regular por meio de assistência técnica, financeira, de instrumentos de avaliação e de implementação de políticas que ofereçam condições e possibilidades de equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade. Aos Estados e Municípios compete o desenvolvimento educacional em suas localidades.

A ferramenta utilizada para a regulação e indução de políticas educacionais da União para com estados e municípios é o Ideb. A melhoria do ensino é medida conforme os resultados obtidos nesse Índice.

Para o cumprimento de seu compromisso com a melhoria do ensino fundamental as redes municipais de ensino da amostra realizam as ações que constam no quadro 05:

**Quadro 05 – Ações realizadas para a melhoria do ensino, nas redes municipais sul-mato-grossenses destaques no Ideb 2007**

Foco	Ações	Municípios									
		AM	AT	BV	BO	CG	CS	NA	PB	PA	SGO
Professores e profissionais de apoio escolar	Formação continuada	x	x			x	x	x			x
	Estímulo à formação inicial					x				x	x
	Reestruturação e implementação do Plano de Carreira para os Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	x						x			x
Ensino e aprendizagem	Projetos de apoio pedagógico		x		x	x	x			x	x
	Atendimento específico no contra turno escolar/ reforço escolar	x				x		x	x	x	x
	Seleção de melhor professor para o trabalho com o reforço escolar				x						x
Inclusão escolar	Monitoria para alunos especiais					x			x		
Condições de oferta	Incentivo salarial ao docente da alfabetização						x		x		x
	Material didático apostilado para a escola						x				
	Laboratórios em todas as escolas								x		
	Melhorias no transporte escolar			x					x		
Avaliação, planejamento e	Avaliação municipal externa	x			x	x		x			

monitoramento	Planejamento do ensino com base nos indicadores (Prova Brasil/Provinha Brasil)									x	
	Divulgação e discussão do Ideb com os segmentos da escola e na sociedade	x	x		x	x	x	x	x	x	x
	Levantamento das necessidades e discussão de possibilidades de soluções por meio de reuniões com os coordenadores e diretores									x	x
Família-escola	Projetos de inserção da família na escola		x				x	x			
Escola-comunidade	Articulação entre escola, Conselho Tutelar e Ministério Público		x	x	x	x	x	x	x	x	
	Parcerias externas					x	x				

Fonte: entrevista semi-estruturada /pesquisa “Bons Resultados no Ideb.”/documentos SEMED

As ações realizadas com vistas à melhoria do ensino, especialmente da etapa obrigatória, somam claramente com as metas estabelecidas pelas diretrizes do Decreto n.6.094/2007 averiguadas por meio do Ideb.

Pesquisas financiadas por organismos internacionais (UNICEF, 2007, 2008, 2010 BANCO MUNDIAL 2008) em parceria com o Ministério da Educação revelaram que a adequação dos objetivos a serem alcançados pela educação escolar local estão inteiramente de acordo com as metas projetadas pelo governo federal, em diversos municípios brasileiros.

Exercendo a sua autonomia, municípios da amostra sul-mato-grossense tem implementado em sua rede escolar a política de melhoria da qualidade do ensino obrigatório centrada nos eixos: formação continuada docente; monitoramento do desempenho escolar; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e avaliação municipal.

As estratégias utilizadas passam pela adesão formal às iniciativas da União conjugadas com estratégias de adaptação, complementação e articulação com as iniciativas municipais e escolares. Essas estratégias evidenciam a opção pelo caminho da promoção da qualidade do ensino fundamental mediante intervenções voltadas para o saneamento de problemas detectados nas avaliações e monitoramento educacionais.

O que fica evidente é que a ação indutora do governo central foi mais efetiva com o Plano de Metas “Compromisso todos pela educação”, em especial com o Ideb. Em decorrência, a concepção restrita de qualidade que ela privilegia tornou-se prioridade da política e gestão municipais, pois, em que pese a autonomia municipal, a ação indutora e

reguladora central ganha capilaridade em razão de condicionamentos financeiros, políticos e técnicos.

As redes escolares municipais observadas se mostraram atentas ao monitoramento de desempenho do ensino fundamental pela União e propensas a se empenharem em iniciativas locais a ele vinculadas.

Na educação é possível monitorar os insumos, o acesso à educação, o fluxo escolar, a formação, capacitação e atuação docente e de demais profissionais atuantes na educação, as políticas educacionais locais e nacionais, o desempenho cognitivo dos alunos, as desigualdades sociais, culturais e econômicas do país.

O Ideb, embora muito recente, tem impulsionado iniciativas das Secretarias Municipais de Educação junto a suas escolas e destas junto à comunidade escolar. Tem operado como estímulo à busca de solução para os problemas de fluxo e de aprendizagem dos alunos. No geral, há preocupação por parte dos gestores entrevistados de quais medidas devem tomar para melhorar o índice de sua escola ou rede.

As redes escolares municipais citaram iniciativas que teriam sido adotadas no intuito de promover avanços com qualidade no processo educacional (quadro 06).

**Quadro 06 – Iniciativas destacadas pelas redes municipais da amostra diante dos resultados das avaliações nacionais**

Iniciativas	Redes municipais									
	AM	AT	BV	BO	CG	CS	NA	PB	PA	SGO
Alteração do Projeto Pedagógico da escola		X			X	X	X	X	X	X
Alteração do currículo		X				X	X		X	X
Implantação de Programas do MEC	X			X	X	X	X	X		
Estímulo à formação inicial					X				X	X
Ações de formação continuada	X	X			X	X	X		X	X
Projeto de apoio pedagógico	X	X			X		X		X	
Oferta de atendimento escolar complementar	X	X			X	X			X	X
Monitoria de ensino com base em diagnóstico				X	X				X	X
Premiação dos bons resultados							X		X	X
Melhoria salarial					X				X	
Incentivo financeiro aos diretores escolares					X		X	X	X	
Incentivo financeiro aos professores					X				X	
Incentivo financeiro aos coordenadores pedagógicos					X		X		X	

Fonte: gestores municipais (2009)

As iniciativas mais frequentes relatadas pelas entrevistas foram: ações de formação continuada; alteração do Projeto Político Pedagógico da escola; oferta de atendimento escolar complementar e implantação de programas do MEC.

Do total de gestores entrevistados nas dez redes da amostra 90% associaram o desempenho do aluno ao desempenho do professor em sala de aula.

A adequação do Projeto Político Pedagógico nas escolas é também uma das iniciativas mais citadas pelas redes municipais, havendo o entendimento de que os objetivos e metas da escola devem atender aos objetivos e metas governamentais.

As iniciativas diretamente ligadas ao desempenho do aluno, como o atendimento no contra turno (reforço escolar, classes de aceleração, acompanhamento pedagógico) foram ações intensas em grande parte das redes municipais.

Em todas as redes é possível observar programas do Ministério da Educação presentes, especialmente àqueles voltados para a formação continuada de docentes. Foram citados os programas: Pró-letramento, Gestar I, Programa Escola Ativa, Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA) e Proinfantil.

Iniciativas medianamente frequentes citadas pelas redes foram: monitoria de ensino com base em diagnóstico; incentivo financeiro a coordenadores pedagógicos e diretores; projeto de apoio pedagógico e premiação dos bons resultados.

Já a melhoria salarial e o incentivo financeiro aos professores foram raramente citados entre as iniciativas das redes municipais da amostra.

Fica claro que o monitoramento local de desempenhos aos poucos tem voltado total atenção para o cumprimento das metas difundidas nacionalmente.

No próximo capítulo trato especificamente de iniciativas de avaliação municipal, pensadas como estratégias para a melhoria da qualidade do ensino local. Essas iniciativas revelam a necessidade subnacional de garantir sua autonomia, participação e o controle diante dos resultados educacionais apresentados pelas ferramentas de monitoramento e avaliação do governo federal.

### **CAPÍTULO III**

#### **APROPRIAÇÕES DA AVALIAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS**

A política de promoção da melhoria da qualidade do ensino é, na atualidade, objeto de iniciativas públicas no contexto federativo brasileiro. Medidas da União relativas a essa política chegam aos entes subnacionais, sendo por eles recepcionadas em diferentes graus e de diversas maneiras.

No capítulo anterior, contextualizei os municípios da amostra e apontei como as avaliações externas e o Ideb têm sido incorporados na política educacional local.

Neste capítulo, apresento como vem se dando a apropriação da avaliação na política educacional das redes escolares da amostra, na busca de melhoria de qualidade de seu ensino. Com vistas a isso, analiso os dados de campo valendo-me dos estudos mencionados no capítulo I.

#### **6. Modalidades de avaliação**

A avaliação do ensino fundamental foi encontrada nas redes escolares da amostra nas modalidades informal e formal.

### **1.1- Avaliação informal**

Na modalidade informal, avaliação e monitoramento ocorrem ocasionalmente, com procedimentos e regras casualmente estabelecidos e com baixa sistematização ou mesmo se dão de forma assistemática. As iniciativas dessa modalidade geralmente ocorrem nos processos interativos cotidianos da escola por meio de conversas, observações, contatos entre interessados (pais, professores, coordenadores) e, por vezes, como item de pauta de reuniões e assembléias.

A rede municipal de Paranhos relata que o instrumento utilizado para a avaliação de desempenho de suas escolas, pela Secretaria Municipal de Educação, são as reuniões realizadas semestralmente ou anualmente. Segundo a Secretária de Educação do município, nessas reuniões participam diretores, coordenadores pedagógicos e representantes da Secretaria Municipal de Educação. São ali discutidos pontos positivos, negativos e a estratégia a adotar para melhorias futuras.

Essa modalidade tem sido frequentemente usada pelas redes de menor porte. Cinco redes da amostra citaram as reuniões como meio para realização de avaliação e monitoramento do ensino, que ocorrem conforme a necessidade percebida por gestores, ao longo do ano letivo.

### **1.2 - Avaliação formal**

Na modalidade formal, a avaliação se realiza de forma sistemática e a intervalos pré-estabelecidos, por diversos meios e com diversos procedimentos e instrumentos.

Nessa modalidade, encontrei iniciativas das SEMEDs de avaliação do desempenho dos alunos, avaliações diagnósticas, simulados de preparação para a Prova Brasil, mapeamento precedendo a Provinha Brasil, avaliação institucional.

A avaliação com foco no desempenho do aluno foi constatada em quatro redes da amostra. Apenas nas redes de Campo Grande e Bonito a documentação dessas iniciativas está disponível ao acesso público (quadro 07).

Quadro 07 – Avaliação própria das redes municipais da amostra sul-mato-grossense

Municípios	Denominação	Ano de criação	Série avaliada	Componentes curriculares	Formulação
Amambai	Prova Amambai	2007	3º ano do EF	Língua Portuguesa e Matemática	Secretaria de Educação
Bonito	Projeto de Avaliação Diagnóstica	2005	1º ao 9º ano do EF	Língua Portuguesa e Matemática	Secretaria de Educação
Campo Grande	Promover	1999	1º ao 8º ano do EF	Língua Portuguesa, Matemática, Produção de Texto	Professores/Secretaria de Educação/ Técnicos externos
Naviraí	Avaliação externa	2005	3º, 5º e 8º ano do EF	Língua Portuguesa e Matemática	Professores/ Secretaria de Educação

Fonte: questionário respondido por técnicos das SEMEDs e documentos da SEMED (2009)

Em Campo Grande aplica-se uma prova anualmente para toda a rede escolar municipal.

O quadro 08, elaborado pela própria Secretaria Municipal de Educação, retrata as séries e os componentes curriculares envolvidos nas avaliações de desempenho da REME.

Quadro 08 - Componente curricular, ano e série avaliada nas avaliações externas da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, MS

AVALIAÇÕES EXTERNAS DE DESEMPENHO DA REME 1999–2008		
Ano	Séries	Componentes
1999	4º	Língua Portuguesa e Matemática
2000	4º e 8º	Língua Portuguesa e Matemática
2001	4º e 7º	Língua Portuguesa e Matemática, História Geografia e Ciências
2002	1º	Língua Portuguesa, Produção de Texto e Matemática
2003	1º, 2º, 5º e 8º	Língua Portuguesa, Produção de Texto e Matemática
2004	1º, 2º, 3º, 4º e 7º	Língua Portuguesa, Produção de Texto e Matemática
2005	1º, 4º e 7º	Língua Portuguesa, Produção de Texto e Matemática
2006	4º e 7º	Língua Portuguesa, Produção de Texto e Matemática
2007	2º, 5º e 8º	Língua Portuguesa, Produção de Texto e Matemática
2008	3º, 4º e 8º	Língua Portuguesa, Produção de Texto e Matemática

Fonte: Secretaria Municipal de Educação – Campo Grande, MS

A iniciativa de avaliação municipal vigora desde 1999, ano de sua implantação e foi denominada desde então como “Programa Municipal de Avaliação de desempenho dos Alunos” (PROMOVER).

Em Bonito avaliam-se todas as séries do ensino fundamental anualmente, nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática. Os resultados destinam-se ao uso exclusivo da Secretaria de Educação.

Esta iniciativa teve início no ano de 2005 e foi denominada desde então como “Projeto de Avaliação Diagnóstica”. A avaliação é realizada anualmente para todas as escolas de ensino fundamental.

Naviraí avalia o desempenho dos alunos nos componentes de Língua Portuguesa e Matemática, do 3º ano (2ª série), 5º ano (4ª série) e 8º ano (7ª série) do ensino fundamental por semestre, para fins de informar a ação do ensino.

Esta avaliação municipal iniciou no ano de 2005 e teve continuidade. A rede aplica uma prova ao final de cada semestre letivo.

Na rede municipal de Amambai a prova foi aplicada no 3º ano do ensino fundamental, nos anos de 2007 e 2008 e não chegou a dar devolutiva para a escola. Foi retomada no ano de 2010 segundo informação da Secretaria de Educação (visita realizada à rede em retorno nesse ano). A formulação e correção são feitas pela equipe pedagógica da Semed, enquanto que a aplicação fica a cargo dos coordenadores pedagógicos.

O objetivo com a iniciativa de avaliação própria, expresso pelos gestores e nos documentos, se assemelham em alguns pontos e apresenta particularidades em outros.

Em Campo Grande, no entendimento da rede, a finalidade da avaliação é a de fazer com que a escola tenha informações sobre os alunos, por turma, série e turno de atendimento. O programa Promover foi estruturado com os objetivos de levar o aluno a exercitar suas habilidades para que adquira as competências necessárias a sua formação; contribuir para o professor modificar sua prática pedagógica; contribuir para que a escola entenda a avaliação municipal como uma etapa do processo de avaliação e para orientar tomada de decisões da política educacional local (REME, 2007).

Em Bonito, a iniciativa se apresenta com a função de fazer levantamento do ensino e da aprendizagem dos alunos da sua rede. Os objetivos estão assim expressos no Projeto de 2008:

**Geral:** Buscar através da Avaliação Diagnóstica informações para repensar e reformular atividades educacionais, [tendo] como meta o reconhecimento pela busca da qualidade do ensino.

**Específicos:** avaliar o aluno/[tendo] o seu desempenho nas competências de Língua Portuguesa e Matemática; avaliar a qualidade do ensino da unidade escolar em relação à aprendizagem do aluno e a prática do professor (PROJETO AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA, 2009. Grifos meus).

Na rede municipal de Naviraí o objetivo com a iniciativa de avaliação é a de que venha a servir como um diagnóstico para que se possa agir na recuperação paralela, no decorrer do segundo semestre do ano letivo. Segundo relatos dos entrevistados os resultados das provas aplicadas são discutidos com os coordenadores pedagógicos e com os professores. Objetiva-se que o instrumento seja suporte para o docente em sala de aula.

Amambai, segundo o documento “Memorial da Gestão da Educação Municipal 2005-2008” (p. 9), o objetivo seria o de “avaliar a educação na Rede Municipal de Ensino e assim implementar políticas de melhoria da qualidade da educação”.

Nas quatro redes, a visão dos gestores quanto ao que tem sido alcançado com a iniciativa de avaliação própria de desempenho dos alunos se apresentou positiva.

Em Campo Grande, segundo a Secretária Municipal de Educação, a continuidade dessa iniciativa tem sido assegurada, devido à possibilidade de acompanhamento das carências educacionais que necessitam de mudanças. No geral, os gestores entrevistados argumentam que o planejamento direcionado pelo monitoramento das ações pedagógicas e pelo resultado da avaliação de desempenho dos alunos (realizada anualmente e no processo) tem permitido que ações de intervenção sejam mais focadas no necessário e processual.

Na rede de Bonito, até o ano de 2008, segundo considerações da equipe que tem trabalhado no “Projeto de Avaliação Diagnóstica”, 80% das escolas conseguiram melhorar o nível de aprendizagem, comparando-se os dados dos quatro anos em que essa avaliação foi aplicada. Na visão da Secretaria de Educação, esse trabalho com avaliação diagnóstica tem contribuído para delinear metas e propor mudanças para os próximos anos, “principalmente na Proposta Curricular Anual do Projeto Político Pedagógico das escolas municipais” (PROJETO AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA, 2008 e 2009).

Em Naviraí, a técnica da Secretaria esclareceu que, no primeiro ano de aplicação da avaliação nas escolas da rede, houve certa desconfiança por parte dos professores quanto aos objetivos implícitos nessa avaliação. Mas, o trabalho de devolutiva dos resultados e discussões nas escolas contribuiu para o esclarecimento aos docentes das intenções da avaliação.

No caso de Amambai, a avaliação tem se dado de maneira descontínua, mesmo assim os relatos dos gestores entrevistados são de que esta iniciativa é positiva e apresenta elementos para a tomada de decisões pontuais na rede de ensino.

As iniciativas municipais não diferem muito das nacionais no que dizem respeito a componentes curriculares e séries/ano avaliados. As diferenças se devem, segundo os entrevistados, a necessidades que não teriam sido atendidas pelas avaliações nacionais. Excetuada a iniciativa de Campo Grande, as demais são metodológica e tecnicamente bem diferentes das avaliações nacionais, muito próximas das práticas escolares usuais de formulação de itens de provas, de aferição e de resultados.

A elaboração e aplicação das provas se dão por meio de contratação de equipe externa no caso de Campo Grande, ou pela própria SEMED, ou mesmo pelos coordenadores pedagógicos e professores nas demais redes.

Em Campo Grande a perspectiva é a de que a participação efetiva do professor no processo de elaboração e formulação dessa modalidade de avaliação faça com que os seus resultados sejam uma forte ferramenta em sala de aula. A rede investe em formação continuada para que os professores tenham maior facilidade em elaborar os itens avaliativos. Essa participação dos professores parece positiva, considerando que ela pode desautorizar o entendimento de que a avaliação é imposta de fora para dentro da escola, tendo como foco a pressão a quem atua na sala de aula.

Na rede de Bonito e de Amambai, como uma das intenções da avaliação é a de monitorar o trabalho docente, não há nenhum contato desse profissional com a avaliação aplicada. Em Naviraí, a avaliação parte do próprio professor e, mesmo que seja um instrumento para fins de monitoramento da Secretaria de Educação, tem como objetivo ser subsídio para o docente em sala de aula.

Essa modalidade de avaliação é diretamente voltada para o desempenho do aluno e indiretamente para o desempenho dos profissionais, da escola e da rede escolar como um todo.

A avaliação institucional também foi relatada como iniciativa formal, porém não há documentação de acesso público a respeito. Conforme os entrevistados, essa avaliação ocorre anualmente, envolve a comunidade interna e externa, utilizando um questionário, elaborado pelas próprias escolas.

São Gabriel do Oeste e Naviraí monitoram o desempenho de suas escolas através de avaliação institucional realizada anualmente com a comunidade interna e externa da escola.

Técnica entrevistada em Naviraí relata que a avaliação institucional é um mecanismo

de avaliação e acompanhamento do desempenho escolar, pelo qual a Secretaria de Educação, através de uma reunião anual com gestores e coordenadores pedagógicos busca identificar a metodologia adotada pela escola. A avaliação institucional que se dá no interior da escola, busca envolver seus atores, utilizando como instrumento um questionário.

Segundo uma das coordenadoras pedagógicas que atua na rede, a participação envolve todos os segmentos do contexto escolar. Aos pais encaminha-se questionário. “[...] a avaliação institucional realizada pela escola parte de onde estamos e onde queremos chegar”. O monitoramento do desempenho acontece através de ações de acompanhamento da equipe pedagógica da SEMED que meio de visitas às escolas, formação continuada, reuniões avaliativas, incentivo e apoio pedagógico.

Em São Gabriel do Oeste um dos gestores entrevistados afirma que a avaliação institucional é feita pela Secretaria de Educação em relação à gestão das escolas. Tem contribuído para que os que atuam no interior escolar tenham clareza de seu papel e das metas a serem alcançadas pelo seu trabalho e pela escola. A avaliação caminha junto ao monitoramento realizado. Utilizam como instrumentos para o monitoramento, dados estatísticos e relatórios produzidos pelas escolas, que são encaminhados para a Secretaria Municipal de Educação e trabalhados em reuniões pedagógicas.

A avaliação diagnóstica de aprendizagem foi citada como um instrumento de avaliação e monitoramento da rede municipal de Campo Grande. Essa iniciativa se apresenta como um acompanhamento durante o processo de escolarização anual.

Essa avaliação tem sido aplicada no primeiro e no segundo semestres nas escolas da rede, desde o ano de 2007. Tem o mesmo caráter da Provinha Brasil e visa ser um instrumento para o professor em sala de aula. Segundo relato dos técnicos, não tem a intenção de classificar alunos, turmas, escolas, mas informar o trabalho pedagógico da escola. Não são estabelecidas notas e seu critério é constatar a situação existente para intervir no processo. Portanto é um instrumento de avaliação e monitoramento do ensino e da aprendizagem.

A partir da avaliação diagnóstica professores e Secretaria têm conseguido intervir no processo, auxiliando os alunos por meio do reforço e direcionando a formação continuada docente.

Outra iniciativa na modalidade formal frequentemente encontrada nas redes foi o acompanhamento, pelas SEMEDs, do rendimento escolar dos alunos, com base nos resultados gerados pela avaliação da aprendizagem realizada pelos docentes. Duas redes mencionaram que os resultados obtidos pelos alunos nas avaliações da aprendizagem são suficientes para avaliar se as escolas caminham positiva ou negativamente e para formulação das ações

necessárias. Uma vez que os dados não resultam de avaliação padronizada, não há comparações entre escolas. Esse acompanhamento, bimestral ou semestral, gera indicadores estatísticos do aproveitamento escolar que permitem aos gestores monitorar tendências relativas a dados que serão levantados pelo Censo Escolar, instando as escolas a tomarem providências para melhorar os seus indicadores.

Foi também mencionada por quatro redes a visitação realizada pelas SEMEDs às escolas, utilizando instrumento sistemático de avaliação e monitoramento, com o intuito de detectar o que pode interferir na aprendizagem do aluno para propor medidas, assim como supervisionar o trabalho escolar, principalmente o de ensino.

Em Campo Grande, o supervisor busca reunir professores do ensino fundamental (anos finais) em encontros bimestrais conforme a disciplina ministrada em sala de aula, em pólos para discussões e interação e, ainda, acompanha professores e alunos, traçando um mapeamento da situação encontrada.

Nas redes escolares observadas, as maneiras formais e informais de avaliar e monitorar o ensino fundamental apontam que elas estão preocupadas em: criar estratégias peculiares de melhoria do ensino; utilizar-se de mecanismos existentes e ao seu alcance para monitorar e avaliar o ensino; e ter controle do rendimento escolar dos alunos.

Observei que na maioria dos casos o foco tem sido o desempenho dos alunos ao qual se reduz o desempenho da escola. Iniciativas de avaliação que considerem em conjunto as condições de oferta (pedagógicas, político-administrativo, técnicos e outros) e o desempenho dos demais envolvidos no ensino não foram encontradas.

## **7. Funções das avaliações municipais**

As avaliações encontradas nas redes observadas, na minha avaliação, cumprem principalmente função de regulação e secundariamente função diagnóstica. A função formativa apareceu em alguns casos.

A função reguladora proporciona a aferição de desempenho e produtividade, confronta as intervenções com os resultados obtidos pelos alunos, aquilata a relação entre custo-benefício e custo-efetividade, credencia, estimula a competição entre avaliados e instrumenta o monitoramento (FREITAS, 2009).

Essa ênfase à função reguladora da avaliação está associada ao fato de que começa a ser corrente nas SEMEDs o entendimento de que a melhoria do ensino depende, sobretudo, de

medidas gerenciais baseadas em dados objetivos sobre desempenhos dos atores envolvidos. Com essa função, a avaliação privilegia o controle dos resultados escolares e torna possível a própria ação reguladora sobre profissionais e escolas. O horizonte é manter ou ajustar — em conformidade com normas, injunções, constrangimentos, padrões — a ação de atores sociais e seus resultados, tendo em vista a eficácia e a eficiência. (Ibid.)

Vejo nisso claro reflexo na esfera do município da lógica que tem dado sustentação às avaliações nacionais.

O que percebe-se no campo empírico desta pesquisa é que a função de regulação da avaliação tem ocorrido unicamente para acompanhar a evolução de metas (Ideb). Não se contemplam, por exemplo, regulações de currículo ou práticas de ensino referenciadas pelas avaliações externas. Basicamente as redes escolares procuram ajustar sua avaliação conforme à cobrança do governo federal.

Mesmo que secundariamente, as iniciativas cumprem função diagnóstica. Mas, é difícil afirmar que esta não se dê em estreita conexão com a função de regulação. Seria, sem dúvida, um importante ganho se as avaliações tivessem como razão de ser o propósito de conhecer/compreender a realidade para informar as deliberações, as tomadas de decisão, a execução das ações e o seu acompanhamento.

Porém, sua função diagnóstica fica restrita a informar à gestão a situação do desempenho escolar do aluno. Permite à administração municipal sondagem, projeção e retrospecto do desenvolvimento do avaliado. Um dos objetivos expressos é o de que a avaliação chegue a subsidiar a verificação, o planejamento e a ação diante das dificuldades encontradas, analisando os pressupostos de partida e permitindo tomada de decisão posterior em favor do ensino, o que ainda não se alcançou.

A avaliação das redes cumpre prioritariamente a função de induzir mudanças na política educacional em busca da qualificação do ensino fundamental. A gestão da rede e conseqüentemente da escola têm sido pautadas em resultados.

Há indução de mudanças no papel do coordenador pedagógico que passa a atuar como um mediador entre os resultados da avaliação e o trabalho docente, como também entre a escola e a SEMED. Em relação às práticas de ensino, a avaliação tem induzido à elaboração de projetos com metodologia voltada às carências verificadas pelas avaliações, assim como uma maior atenção ao atendimento específico de alunos com desempenho insatisfatório. A avaliação da aprendizagem tem também sofrido alterações nesse contexto.

A função formativa pareceu ser contemplada em iniciativas que tomam a avaliação como estratégia de melhoria para ajustar e regular os processos educacionais em andamento,

com o intuito de atingir metas e objetivos previstos. Tais iniciativas têm permitido às redes obter informações sobre o desenvolvimento educacional dos alunos, e, ao longo do percurso, usar essas informações para reorientar a aprendizagem e as ações para a melhoria do ensino.

A avaliação em sua função formativa visa frequentemente à consecução de objetivos previamente definidos. Pode apoiar-se em testes criteriais, porém não se baseia exclusivamente nestes instrumentos para a obtenção de informação (AFONSO, 2009).

Afonso (2009) em suas análises afirma que a avaliação formativa, estando relacionada com o Estado enquanto lugar de definição de objetivos educacionais e espaço de cidadania parece ser a forma de avaliação pedagógica mais congruente com o princípio da comunidade e com o pilar da emancipação.

Os instrumentos de avaliação informais citados pelas redes são de caráter participativo e levam ao envolvimento da comunidade nas tomadas de decisões. O trabalho conjugado de avaliações diagnósticas, que permita à rede um panorama da situação existente, com ações informais de avaliação tende a possibilitar ações mais precisas.

A função transformadora e a função de emancipação da avaliação sequer estão no horizonte das redes da amostra. Isso significa que a lógica da avaliação em afirmação nos municípios parece ser menos favorável à gestão democrática do que à gestão gerencial.

A função de avaliação privilegiada pelas redes da amostra desfavorece na maioria das situações uma inter-relação entre avaliação e gestão democrática. Como bem pondera Freitas (2005, p.517) “[...] o valor e a utilidade da avaliação para a gestão democrática precisam ser considerados como critérios de aferição da pertinência da avaliação efetuada”. As redes da amostra não deixam de contemplar em seus argumentos e objetivos aspectos relativos à participação, à coletividade, autonomia no contexto da avaliação. Porém, a lógica gerencial é a que prevalece nas ações municipais com maior intensidade.

### **3. Dificuldades, problemas e limitações**

Entre as dificuldades, problemas e limitações enfrentados pelas redes da amostra, que inseriram avaliação própria para a avaliação e monitoramento educacional, estão principalmente a escassez de recursos financeiros, a falta de rigor metodológico e a forma de apropriação da avaliação pela comunidade escolar.

O aprimoramento metodológico das questões de cunho técnico e pedagógico é um grande desafio para essas redes municipais. Outra dificuldade observada, e que se torna

desafio de longo prazo, é a compreensão e apropriação das avaliações externas e municipais, por toda a comunidade escolar.

Sobre a metodologia adotada, vale ressaltar que na rede municipal de Campo Grande, uma equipe externa foi contratada pela Secretaria de Educação para assessorar o trabalho com a Teoria de Resposta ao Item<sup>10</sup> e com a Teoria Clássica dos Testes, na elaboração e análise dos itens da avaliação municipal. A SEMED Conta com assessoria do pesquisador José Francisco Soares<sup>11</sup>. O corpo técnico é composto por equipe externa contratada; Departamento de avaliação; diretores; supervisores; coordenadores pedagógicos e professores. O quadro 09 mostra como a rede tem organizado a escala de intervalos de seu instrumento avaliativo.

**Quadro 09 - Escala de intervalos da avaliação da REME/ Campo Grande - MS**

Escala de intervalos				
Muito crítico	Crítico	Mediano	Adequado	Avançado
0 - 3,0	3,0 - 5,0	5,0 - 6,5	6,5 - 8,0	8,0 - 10,0

Fonte: REME 2007.

No ano de 2005 a Secretaria passou a analisar as respostas dos alunos com base na Teoria de Resposta ao Item. Essa necessidade se baseia no fato de buscar inserir elementos que permitissem atribuir aos resultados numéricos um significado pedagógico. Mas, ciente das suas limitações, a Secretaria considerou apenas alguns pontos da TRI, devido as inúmeras contribuições desta teoria e sua complexidade. O gráfico 06 organizado pela própria Secretaria Municipal de Educação mostra a forma de organização dos dados coletados através da prova aplicada nos alunos. Traz um comparativo quanto ao desempenho dos alunos por ano de aplicação, componentes curriculares e série avaliada pela avaliação externa do próprio município.

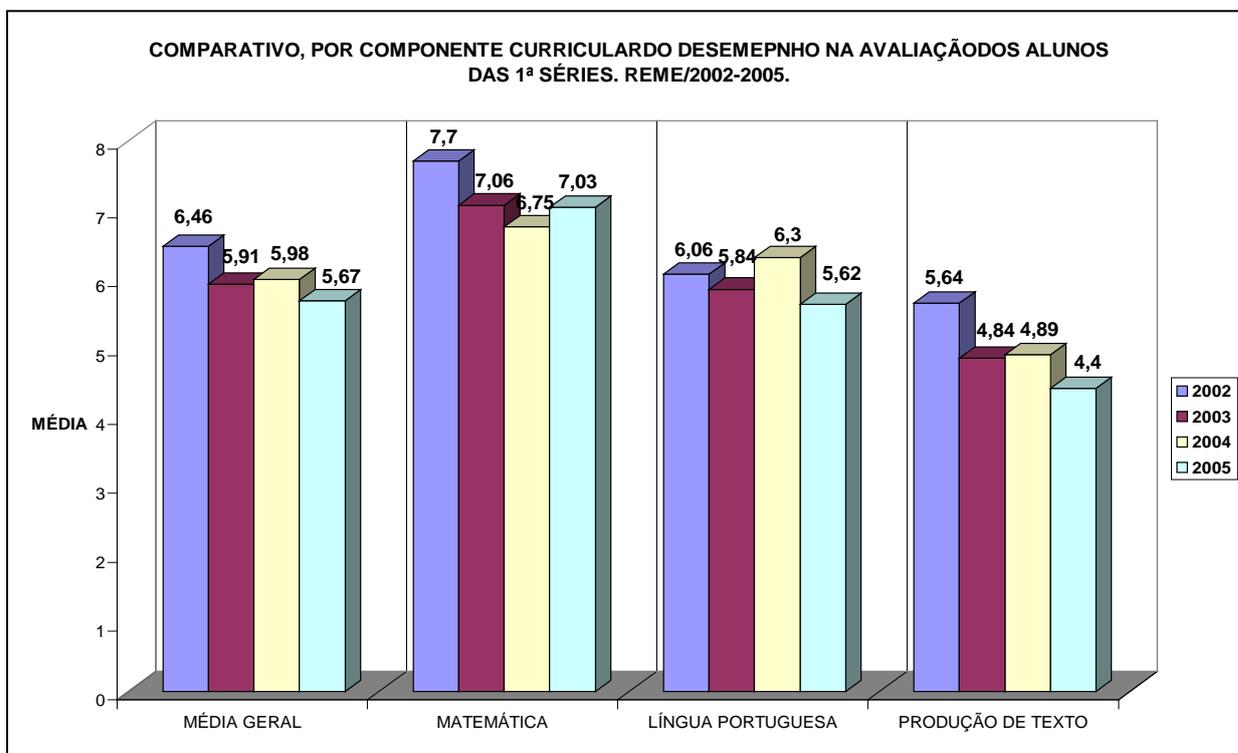
A rede investe financeiramente no instrumento avaliativo com a intenção de que este se torne metodologicamente tão confiável quanto o Saeb a nível nacional, no que tange às questões técnicas, de tratamento e análise de dados. Sendo assim, a equipe busca

<sup>10</sup>A TRI fornece modelos matemáticos para os traços latentes, propondo formas de representar a relação entre a probabilidade de um indivíduo dar certa resposta a um item, seu traço latente e características (parâmetros) dos itens, na área de conhecimento em estudo. A partir de um conjunto de respostas apresentadas por um grupo de respondentes a um conjunto de itens, a TRI permite a estimação dos parâmetros dos itens e dos indivíduos em uma escala de medida. (ARAÚJO; ANDRADE; BORTOLOTTI, 2009)

<sup>11</sup> Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

especialização para construir Matriz de Referência abrangendo todas as disciplinas, na ideia de ‘interdisciplinaridade’. Na SEMED foi criado o departamento específico de avaliação.

**Gráfico 06 - Comparativo do desempenho na avaliação externa da 1ª série por média geral e componente curricular - reme/ 2002-2005**



Fonte: Registro de informações da SEMED/Campo Grande nos Colóquios sobre avaliação e qualidade de ensino, em Dourados, maio de 2008.

Esse cenário positivo, no que se relaciona a investimento nas questões técnicas e pedagógicas da avaliação, foi percebido somente na rede de Campo Grande. Nas demais redes que apresentaram iniciativas de avaliação municipal, a realidade é outra. As limitações, quanto às questões técnicas e pedagógicas das avaliações municipais são diversas.

Em Bonito e em Naviraí, a responsabilidade pela elaboração, aplicação e análise das avaliações fica a cargo do coordenador pedagógico. São os funcionários da Secretaria de Educação que elaboram e selecionam os itens, com base em diversas fontes, para a formulação da avaliação municipal a ser aplicada. Não há equipe que estude técnicas metodológicas de formulação de itens, como ocorre em Campo Grande. As questões técnicas para instrumentalizar a avaliação ficam a desejar. Não há um rigor metodológico, o que problematiza e dificulta a precisão das intervenções.

Na rede de Naviraí a equipe procura organizar o que chamam de “coletânea” de questões aplicadas nas avaliações realizadas pelos docentes das escolas para uso na avaliação

diagnóstica. A técnica da Gerência de Educação entrevistada afirma ter ciência de que esse método nem sempre avalia de forma mais eficaz, mas considera que até no momento isso foi o possível para a rede.

Essa situação permite observar que, mesmo com limites financeiros e de pessoal especializado, as redes de ensino, por menores que sejam, compreendem a utilização da avaliação como necessária ao monitoramento do ensino oferecido em suas escolas. São “eficazes e efetivas” na medida em que operam no âmbito da escola, permitindo que a gestão tenha o controle da situação existente e possa induzir mudanças em sua política educacional.

Porém, por serem iniciativas recentes, com escasso recurso financeiro e de pessoal, não há investimentos no instrumento de medida, e, como apontei anteriormente, esse aspecto da avaliação é necessário para tomadas de decisões e ações cabíveis.

Em Bonito, por exemplo, a escolha dos itens da avaliação municipal é feita com base no referencial curricular, materiais específicos da região, cadernos da Prova Brasil.

Em Naviraí, os itens selecionados para a elaboração da avaliação municipal são àqueles elaborados pelo próprio professor para avaliar a aprendizagem do seu aluno.

As redes compreendem que a avaliação é mecanismo necessário para a melhoria de suas políticas educacionais. Porém, recurso financeiro incipiente e necessidade de suporte técnico têm feito com que elas criem instrumentos de avaliação que buscam reproduzir as avaliações nacionais e, devido às carências, são rudimentares e sem rigor metodológico.

São criativas na medida em que se utilizam das ferramentas disponíveis no momento para a elaboração de seu instrumento. Entretanto, como aponta a literatura, é preciso que se tenha uma metodologia mais sofisticada e precisa que permita, sobretudo, a construção de escalas de conhecimentos e habilidades que possam levar ao acompanhamento do progresso ao longo do tempo.

Iniciativas como a inserção docente na elaboração dos itens das avaliações municipais; a avaliação enquanto instrumento para o trabalho das escolas e do professor; reuniões com pais para exposição e explicação dos resultados das avaliações revelam preocupação de parte dessas redes, em fazer com que a avaliação seja compreendida por todos os que fazem parte da comunidade escolar.

Mas, essa compreensão e apropriação é ainda uma das dificuldades a ser superada e que dependerá das funções da avaliação municipal em cada rede. Em Bonito a avaliação organizada pela Secretaria, adotou a função de cobrar e supervisionar o trabalho escolar, em especial o trabalho docente. Nessas condições, a participação da comunidade escolar na avaliação municipal não é objetivo visado.

A avaliação municipal de Naviraí tem como objetivo principal a autoavaliação das propostas escolares e a avaliação da aprendizagem dos alunos, tendo um caráter mais participativo e vínculo com o planejamento educacional.

#### **4. Contribuições das avaliações municipais**

Como apontado anteriormente, no contexto da política educacional atual tornou-se comum estratégias subnacionais de avaliação própria. Estas se propõem a alcançar as expectativas do poder central, assim como realmente atender às especificidades locais de municípios e estados, uma vez que o Brasil é um país cultural e economicamente diverso.

As iniciativas de avaliação própria revelam uma preocupação das redes municipais de ensino em garantir que aspectos relacionados à autonomia e a participação local sejam considerados na avaliação educacional. Concordam que a condução administrativa de sua própria avaliação pode vir a gerar maior autonomia local, participação e apropriação por parte dos envolvidos.

Procurei saber quais contribuições a avaliação estaria trazendo para o ensino fundamental, na perspectiva de política educacional, gestão da rede, gestão escolar, ações pedagógicas, relações entre os envolvidos.

Segundo entrevistados, a avaliação tem contribuído basicamente para o aprimoramento da política de formação continuada dos professores. Mas, também, para ativar práticas gestoras comprometidas com resultados, para que haja maior discernimento no tocante às principais necessidades da rede, maior preocupação com a aprendizagem do aluno e maior aproximação entre gestores da rede e das escolas.

A avaliação municipal estaria permitindo maior participação da SEMED no interior da escola. Em casos relatados, essa aproximação garante um trabalho conjunto entre coordenadores pedagógicos, professores e profissionais da Secretaria de Educação.

Ao observar os aspectos que a literatura recente enfoca como necessários para que a educação escolar alcance o sucesso e conseqüentemente qualidade, é possível afirmar que contribuições alcançadas com base nas avaliações municipais permitem supor caminhos esperançosos para um melhoramento nas redes de ensino. Mesmo com diversas limitações, a serem solucionadas, as redes tendem a resgatar com essas iniciativas o monitoramento durante o processo e a formação continuada dos docentes.

Com relação a melhorias no Ideb, é possível supor que as Secretarias que investem em avaliação municipal, possuem maior grau de instrumentos para monitorar suas escolas e estão

mais próximas dos profissionais que atuam no ambiente escolar. Nessas condições, as avaliações municipais podem ter contribuído para os resultados alcançados pelas redes municipais no Ideb.

Como explicitado no capítulo anterior, nas redes de Campo Grande e Naviraí, onde a avaliação se apresentou mais consistente, o Ideb está entre os mais elevados da amostra, enquanto que Bonito obteve a maior variação no período de 2005 para 2007 entre as dez redes municipais. A política focada na avaliação e no monitoramento pode ser um dos fatores que contribuíram para tais melhorias.

## **5. A qualidade buscada pela avaliação e monitoramento municipais**

Diante dos achados acima explicitados, convém responder a pergunta: afinal, que qualidade de ensino as redes sul-mato-grossenses buscam por meio dos usos que fazem da avaliação e do monitoramento? E o que ela tem a ver com a política nacional de promoção da qualidade de ensino?

É importante assinalar que a busca por qualidade que especifico neste estudo, expressa precisamente os anseios da gestão municipal. Conforme visto no primeiro capítulo a qualidade é um valor que se define em cada situação e seus anseios dependerão dos sujeitos que a anunciam.

A introdução do Ideb como uma das principais ferramentas da atual política de indução e regulação da qualidade da educação básica no Brasil consistiu em inequívoca tomada de posição do MEC no sentido de priorizar uma específica concepção de qualidade de que tratei também no capítulo 1. Esta se expressou na fórmula que conjugou melhoria do fluxo escolar com melhoria do desempenho dos alunos em componentes curriculares avaliados.

Essa iniciativa representou um passo adiante no aproveitamento de recursos já disponíveis no campo da avaliação educacional e, ao mesmo tempo, no processo de consolidação do papel indutor e regulador do governo federal no campo da educação básica.

Embora desde o ingresso dos anos 1990 o país venha avaliando e gerando indicadores estatísticos, a compreensão do uso, importância e necessidade dessas ferramentas tem se dado aos poucos nas esferas subnacionais. Isso é mais acentuado principalmente nas redes escolares de pequenos municípios onde os efeitos da ação indutora do governo federal apenas começam a influenciar as políticas locais.

De todo modo, a análise dos dados levantados nesta pesquisa mostrou que as redes da amostra estão cada vez mais propensas a colocar no centro de suas preocupações o desafio da melhoria da qualidade de ensino, com a sua atual ênfase, atentando para a política educacional nacional.

Dados do quadro 10 mostram que a qualidade buscada pelas redes escolares da amostra, segundo os entrevistados, está marcada pela concepção de qualidade expressa no Ideb. Todavia, isso não significa que a qualidade que os atores locais percebem como necessária às suas redes seja a mesma privilegiada pelo Ideb.

Quadro 10 – **Desafios educacionais expressos pelos gestores das redes municipais da amostra sul-mato-grossense**

Desafios destacados	Municípios									
	AM	AT	BV	BO	CG	CS	NA	PB	PR	SGO
Infraestrutura		x	x					x	x	
Transporte escolar		x	x			x				
Falta de pessoal administrativo		x		x						
Descentralização financeira/ falta de recursos	x	x	x			x				
Atendimento à demanda por EI				x		x	x	x		x
Formação inicial e continuada docente	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Educação Inclusiva	x	x					x			
Equidade	x	x	x						x	
Participação da família	x			x	x					
Permanência da criança na escola	x			x		x				
Erradicação do analfabetismo							x			
Aprendizagem dos alunos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Reprovação/ distorção idade-série	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Fonte: entrevista semi-estruturada/Pesquisa “Bons Resultados no Ideb.”

Para redes como as de Paranhos, Bela Vista, Amambai e Bonito a qualidade está estreitamente ligada à solução do problema da oferta adequada à demanda, da criação das condições para a prestação educacional. A concepção de qualidade nessas redes ainda não está dissociada do seu entendimento como questão de oferta e de acesso, o que foi notório no passado recente no país, conforme apontei no primeiro capítulo deste trabalho.

A lista dos desafios educacionais municipais não deixou de apontar que a tarefa municipal de qualificação do ensino fundamental ainda abarca questões que a política de financiamento público para a área não logrou resolver até o momento, além da insuficiência de outras políticas públicas, inclusive outras políticas sociais.

Indicativo nesse sentido é o fato de os entrevistados arrolarem na categoria de desafios da educação municipal também itens ligados ao aparelho escolar e meios para a sua atuação.

Uma leitura descuidada poderia minorar o que está expresso através desses dados, a saber: o entendimento dos entrevistados de que não é plausível buscar melhoria da qualidade nas redes apenas na ótica trazida pelo Ideb, abandonando questões não superadas como a da qualidade vista pela ótica da oferta e do acesso à escolarização.

Sempre buscando apreender qual qualidade as redes observadas buscam, fui aos Planos Municipais de Educação das redes que os elaboraram. Nessa fonte, examinei objetivos, metas e prioridades arroladas com vistas à qualidade de ensino. Constatei não haver diferenças ou divergência no que diz respeito à qualidade do ensino entre o que pude apreender dos desafios mencionados pelos entrevistados e os elementos dos PMEs analisados. Portanto, confirmei também nesta fonte, que a qualidade buscada pelas redes não se restringe à que foi realçada com o Ideb.

A natureza dos itens mencionados deixa patente que melhorar a qualidade de ensino nas redes escolares municipais observadas é tarefa que espera por soluções na esfera do financiamento educacional.

O fato de que a melhoria da qualidade do ensino fundamental passe por soluções de financiamento capazes de dar conta da oferta e do acesso, não é incompatível com a atribuição de importância à avaliação e ao monitoramento para a melhoria do ensino para aqueles que tiveram acesso à escola.

Para qualificar o ensino fundamental, não basta resolver os problemas ligados ao financiamento, assim como não basta induzir uma estreita concepção de qualidade de ensino expressa nas avaliações, nas metas do Ideb e no foco do monitoramento educacional no país.

Considero que a avaliação e o monitoramento podem auxiliar os esforços no enfrentamento dos desafios educacionais de oferta, acesso, permanência, progressão regular, financiamento, melhoria dos indicadores educacionais.

A pesquisa mostrou que a atuação municipal tem se dado no sentido de vencer questões relacionadas à oferta do ensino, já que muitas das realidades locais sofrem com a falta de infraestrutura adequada, de pessoal administrativo, de docentes com formação. Ela

enfrenta problemas do acesso de todos à escolarização, buscando a equalização do ensino, especialmente nos municípios em que grande parte da população vive em zona rural, há grande contingente populacional indígena, e o transporte escolar não consegue ser viabilizado para todos. Essa situação acentua ainda mais os problemas relacionados à reprovação e a evasão e conseqüentemente, ao rendimento escolar. As informações examinadas revelam que os municípios consideram todos esses condicionantes como desafios educacionais emergentes.

A avaliação e o monitoramento foram tomados pelas redes municipais como estratégia de ação, no âmbito das políticas educacionais. E recentemente, as funções que predominam, são as de regulação e diagnóstico.

A preocupação com o alcance da qualidade de ensino esperada pelo governo federal, entendida como melhorias na proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática, assim como acréscimos nas aprovações, tem provocado nas redes alto grau de busca de estratégias que levem ao alcance de tais metas.

Essa pesquisa evidenciou que redes pequenas, como é o caso de Bonito e Naviraí, procuraram inserir em sua política educacional uma ferramenta própria de avaliação, uma vez que enxergou na avaliação uma forma de ter o controle da situação escolar de suas redes e intervir no processo. A Rede Municipal de Campo Grande tem obtido importantes avanços com sua política focada nos eixos: formação, avaliação própria e monitoramento educacional. Se qualidade do ensino significa bom desempenho dos alunos nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, e erradicação da reprovação e evasão, como expressa o Ideb, as redes de ensino estão trilhando um caminho promissor.

Os caminhos e estratégias usados pelas redes municipais, em essência, não são diferentes daqueles de que o governo federal tem lançado mão na política educacional para o conjunto do país, de modo que a peculiaridade está no esforço municipal de focar as próprias necessidades.

É possível perceber que as redes municipais da amostra têm aprimorado sua ação reguladora, fazendo uso da avaliação e do monitoramento educacionais. Porém, por um lado, os governos municipais fazem adesão às iniciativas do governo federal voltadas para a melhoria da qualidade do ensino fundamental, e por outro lado, as próprias iniciativas municipais baseiam-se no suposto de que o governo local pode conseguir maior pertinência e suficiência das mesmas.

Os governos municipais empreendem sua gestão baseando-se na conjugação de iniciativas centrais, porém não deixam de criar iniciativas próprias afirmando a sua autonomia enquanto ente federado.

Notei que esforços municipais convergem para que a política de melhoria da qualidade do ensino fundamental do governo federal avance na direção expressa pelo Ideb, denotando significativa colaboração entre as instâncias municipal e nacional.

Porém é de esperar que as instâncias municipais compreendam que qualidade não se restringe as expectativas do governo federal e que o direito à educação de qualidade só será efetivado no momento em que se for além da disponibilidade e acessibilidade de uma ‘educação qualquer’ avaliada por indicadores ‘meramente utilitários e quantitativos’ (MONTEIRO, 2003).

A gestão municipal necessita ir à busca de uma qualidade de ensino socialmente construída, onde todos os cidadãos tomem posse de seus direitos e deveres perante ela (CURY, 2002).

As iniciativas de avaliação própria denotam a necessidade das redes municipais em fazer valer a sua autonomia, decidir, conduzir, controlar, regular e monitorar o ensino municipal. O entendimento é o de que os que estão na base são os que possuem a maior capacidade de transformar o ensino. Os instrumentos nacionais não identificarão os casos mais peculiares de cada rede identificadas pelas avaliações municipais.

A avaliação municipal, quando for construída com rigor e objetivos precisos, será um instrumento ainda mais eficaz para a melhoria do ensino e para a gestão educacional do que as próprias avaliações externas. Entre outras razões porque professores, pais, alunos e gestores podem se apropriar com maior facilidade de um processo do qual podem participar ativamente. As funções de emancipação e transformação da avaliação podem ser viáveis com tal participação.

Esta pesquisa permite responder, dentro de suas limitações, minimamente algumas indagações deixadas por Freitas (2005, p.258) quanto a como surgiram e se firmaram iniciativas próprias de avaliação em larga escala nas unidades federativas? Quais as razões de Estado para a criação, manutenção, aperfeiçoamento de tais iniciativas? Quais nexos se estabelecem entre medida, avaliação e informação educacional no âmbito subnacional? Como essas iniciativas operam no contexto das políticas subnacionais e no âmbito da escola? Quais seus efeitos? São eficazes e efetivas? Que formação promovem? O que representam e propiciam em termos de democratização das relações e de realização do direito à educação?

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa mostrou que iniciativas de avaliação própria da educação básica foram incorporadas às políticas subnacionais pesquisadas, pela necessidade de fazer valer a autonomia, a decisão, a condução, o controle e o monitoramento do ensino de cada município.

Revelou que os usos de avaliações externas (nacional, estadual), assim como o impacto delas na política educacional municipal ainda é reduzido. A ação indutiva das avaliações nacionais foi percebida com maior intensidade pelos entes subnacionais no contexto das metas estabelecidas pelo Ideb, com a adesão ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, principalmente por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), uma vez que este articula Ideb ao financiamento supletivo pela União.

O Ideb tem induzido ações locais com foco na melhoria do desempenho em Língua Portuguesa e Matemática e no fluxo escolar. A concepção restrita de qualidade que essa ferramenta privilegia começa a ser a prioridade da política e gestão municipais, pois, em que pese a autonomia municipal, a ação indutora e reguladora federal ganha capilaridade em razão de condicionamentos financeiros, políticos e técnicos. Nesse sentido, as redes escolares observadas se mostraram atentas ao monitoramento de desempenho do ensino fundamental pela União e propensas a se empenharem em iniciativas locais a ele vinculadas.

Esse cenário favorável à utilização da avaliação se deve a sua associação à promoção de qualidade de ensino expressa na contemporaneidade recorrentemente nos discursos

políticos, no debate e na produção educacionais em documentos, tanto no contexto político internacional como na política educacional brasileira.

A contextualização, mediante análise de dados das dez redes da amostra desta pesquisa permitiu enxergar os diversos desafios educacionais que os municípios tendem a enfrentar para a promoção de melhoria no ensino fundamental, especialmente questões relacionadas à melhoria nas condições de oferta escolar; formação inicial e continuada docente; fluxo escolar; institucionalização das redes; interação família-escola. A atuação municipal tem se dado no sentido de vencer estes desafios, uma vez que sofre com problemas relacionados ao acesso, à reprovação, a evasão, e ao rendimento escolar.

O mapeamento realizado por esta pesquisa, nas redes municipais selecionadas, mostrou como e para que a avaliação tem sido incorporada nas políticas municipais para o ensino fundamental, confirmando apontamentos de outras pesquisas.

Ao analisar as modalidades de avaliação encontradas nas redes escolares municipais deparei-me com aspectos formais e informais. Na modalidade informal (processos interativos cotidianos) os procedimentos estabelecidos ocorrem de maneira assistemática, enquanto que na modalidade formal a avaliação se realiza de forma sistemática e a intervalos pré-estabelecidos, por diversos meios e com diversos procedimentos e instrumentos.

Na modalidade formal encontrei iniciativas das SEMEDs de avaliação do desempenho dos alunos, avaliações diagnósticas, simulados de preparação para a Prova Brasil, mapeamento precedendo a Provinha Brasil, avaliação institucional. Porém, a iniciativa com maior intensidade tem sido a de avaliação do desempenho dos alunos.

Em quatro redes a avaliação de desempenho dos alunos aparece com características similares às avaliações nacionais. Não há criatividade no instrumento de avaliação e em sua maioria reproduzem precisamente os instrumentos nacionais de forma ineficaz, uma vez que há limitações financeiras, de pessoal especializado, técnicas e metodológicas.

Somente em Campo Grande a avaliação se apresenta de maneira intensa na política educacional local. Nessa rede, observa-se uma política inteiramente voltada à avaliação, ao monitoramento educacional e à formação continuada docente. Em Bonito, Amambai e Naviraí a avaliação se apresenta de maneira moderada, na rede de Bonito o uso da avaliação tem sido especialmente voltado a monitorar o trabalho docente. Nas demais redes municipais a utilização da avaliação na política foi percebida de maneira branda.

Em Campo Grande, Naviraí e Bonito a avaliação organizada pela própria rede tem ocorrido de maneira regular e continuada. Na rede de Amambai a avaliação ocorre de maneira regular, porém descontinuada, uma vez que a rede utiliza-se dos mecanismos da avaliação

para suas tomadas da decisão, mesmo que o instrumento não esteja sendo aplicado todos os anos. Essas redes ficam restritas a avaliação de desempenho dos alunos. Em Campo Grande outra modalidade de avaliação começa aos poucos a ser enfatizada pela rede, a avaliação no percurso do ensino escolar, que denominam avaliação diagnóstica.

As modalidades formais e informais de avaliar o ensino fundamental evidenciam que as redes fazem uso dos mecanismos que estão a sua disposição na tentativa de criar estratégias peculiares em busca de melhoria de seu ensino. É de necessidade das redes observadas terem o controle de sua situação educacional.

As avaliações municipais têm como função a indução de mudanças na política de qualificação do ensino fundamental. Começa a ser corrente nas SEMEDs o entendimento de que a melhoria do ensino depende, sobretudo, de medidas gerenciais baseadas em dados objetivos sobre desempenhos dos atores envolvidos. Com a função de regulação a avaliação privilegia o controle dos resultados escolares e torna possível a própria ação reguladora sobre profissionais e escolas.

A busca por resultados atribui aos gestores, coordenadores, professores e demais profissionais novos papéis em suas funções cotidianas. Um deles é o de mediar o ensino com base nos resultados das avaliações. A prática de ensino também tem sofrido mudanças nesse contexto. Cada vez mais os projetos intra e extracurriculares se voltam às necessidades da avaliação. Políticas de atendimento extraclasse para os alunos com dificuldades de aprendizagem foram percebidas praticamente em todas as redes da amostra incrementadas pelas necessidades expostas pelas avaliações.

A regulação da avaliação está diretamente ligada à evolução das metas nacionais. A avaliação municipal reflete claramente a política nacional em foco.

Mesmo em instâncias subnacionais de pequeno porte, como é o caso da maioria dos municípios da amostra, as avaliações começam a se firmar com ênfases à função de regulação e indução, seguindo reflexos da política nacional, confirmando outras pesquisas e respondendo perguntas por elas deixadas.

A pesquisa deixou claro que o emprego da avaliação tem significado avanços para educação subnacional. A política de indução às mudanças políticas tem feito com que a educação se torne aos poucos prioridade local, uma vez que as avaliações propiciam o conhecimento da situação educacional por meio da divulgação, dos estudos, das alterações na prática pedagógica.

Porém, foi possível constatar que os recursos financeiros para a formulação do instrumento são incipientes e a necessidade de suporte técnico tem feito com que as redes

criem instrumentos de avaliação que buscam reproduzir as avaliações nacionais de forma rudimentar e sem rigor metodológico.

Observei que a preocupação com o alcance da qualidade de ensino esperada pelo governo federal tem provocado nas redes alto grau de busca de estratégias que levem ao alcance de tais metas, induzindo suas políticas a uma estreita concepção de qualidade.

Aspectos democráticos são privilegiados a partir do momento em que a avaliação vigora com a participação da comunidade escolar. E essa é uma das vantagens das iniciativas de avaliação própria pelas redes municipais, o envolvimento dos atores na formulação, aplicação, análise e na tomada de decisões, conforme os próprios achados. No entanto, também foram notados, usos da avaliação para cobrar e supervisionar o trabalho escolar, em especial do trabalho docente.

A compreensão e apropriação da avaliação é ainda dificuldade a ser superada e que dependerá das funções da avaliação municipal em cada rede.

Nas redes observadas nesta pesquisa percebi foi que aos poucos a regulação avaliativa nacional tem feito com que a política em âmbito local se reorganize e crie estratégias que contemplem estudos, acompanhamentos, orientações e discussões voltadas aos seus resultados.

Sobre a utilização das avaliações nacionais, os relatos dos gestores atuantes nas redes municipais de ensino da amostra evidenciam que esta tem sido entendida como ferramenta de maior interesse da gestão central. Há uma tentativa de apropriação dos resultados das avaliações nacionais para uso do ensino e aprendizagem nas redes de ensino, porém incipientes e eventuais. Nas redes da amostra as avaliações nacionais têm sido percebidas em sua função de indução e regulação. Apresentam-se enquanto ferramenta do governo federal para controlar e coordenar os sistemas municipais e estaduais de ensino.

Diante da indagação central desta pesquisa concluo que as redes escolares incorporam e se apropriam da avaliação na sua política educacional de forma ativa, refletindo aspectos da política internacional e nacional. Porém, a avaliação municipal tem se dado de forma reprodutora, seguindo os moldes das avaliações nacionais, restrita nos aspectos metodológicos e nem sempre sistemática e regular, visando melhoria da qualidade do ensino e defesa da autonomia municipal.

Mesmo com limitações, esta pesquisa alcançou os objetivos especificados. Ficam questionamentos sobre como as iniciativas de avaliação municipal operam em âmbito escolar? Como diretores, coordenadores, docentes e demais profissionais atuantes na escola compreendem as iniciativas de avaliação municipal? Quais os aspectos necessários para que a

avaliação elaborada em contexto subnacional venha a promover a democratização e a qualidade do ensino? O que representam e propiciam em termos de realização do direito à educação?

## REFERÊNCIAS:

ALVES, Fátima. *Qualidade na educação fundamental pública nas capitais brasileiras: tendências contextos e desafios*. Belo horizonte: Argvmentvm, 2009.

ARAUJO Eutalia Aparecida Candido de; ANDRADE; Dalton Francisco de; BORTOLOTTI; Silvana Ligia Vincenzi. Teoria da Resposta ao Item. *Rev. esc. enferm.* v.43, São Paulo, 2009. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso em: dezembro, 2010.

ARAÚJO, Carlos Henrique; LUZIO, Nildo. *Avaliação da educação básica: em busca da qualidade e equidade no Brasil*. Brasília: INEP, 2005.

ARREDONDO, Santiago Castillo; DIAGO, Jesús Cabrerizo. *Avaliação educacional e promoção escolar*. Curitiba: Ibpx, São Paulo: Unesp, 2009.

AZEVEDO, J. M. L. A temática da qualidade e a política educacional no Brasil. *Educação & Sociedade*. n. 49, dez.1994.

BANCO MUNDIAL. *Desempenho dos alunos na Prova Brasil: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino, Brasília*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

BEISEIEGEL, Celso de Rui. *A qualidade do ensino na escola pública*. 1.ed.Brásíia: Líber Livro Editora, 2005.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13.ed. Brasília: Editora UnB. 2007.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONITO. *Projeto de avaliação diagnóstica 2008*. Bonito, 2008.

BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 108, p. 101-132, 1999

\_\_\_\_\_. *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2001.

\_\_\_\_\_. BESSA, Nícia. O “estado da avaliação” nos estados. In: BONAMINO, Alicia; BESSA, Nícia; FRANCO, Creso. (Orgs.). *A avaliação da educação básica*. Rio de Janeiro: PUC, 2004.

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

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9424 de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.094/07 de 24 de abril de 2007, Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação. *Diário Oficial da União*. Brasília. DF. 25 abr. 2007.

BROOKE, Nigel e SOARES, José Francisco. (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

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

CAMPO GRANDE. *Resultados do desempenho dos alunos nas avaliações externas da REME: uma nova leitura*. Campo Grande: UFMS. 2007.

CAMPOS, Maria Malta Campos. A qualidade da educação em debate. *Estudos em Avaliação Educacional*. n.22, jul/dez 2000.

CARNOY, Martín. *Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber*. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2003.

\_\_\_\_\_. GOVE, Amber. K; MARSHALL, Jeffery H. *A vantagem acadêmica de Cuba: por que seus alunos vão melhor na escola*. São Paulo: Ediouro, Título original: Cuba's academic advantage. 2009.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto da globalização. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 114, 2001.

\_\_\_\_\_. *A escola e a desigualdade*. 2.ed. Brasília: Líber Livro, Unesco, 2007.

CELLARD, A. análise documental. In: \_\_POUPART, J, e outros. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-317. Título original: *La recherche qualitative*.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Disponível em: [http://www.cnm.org.br/dado\\_geral/mumain.asp?iIdMun=100150004](http://www.cnm.org.br/dado_geral/mumain.asp?iIdMun=100150004). Acesso em: junho 2010

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença*. Caderno de Pesquisa. São Paulo, n. 116, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br>. Acesso em: fevereiro, 2010.

CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2. ed. Porto Alegre: ARTEMED, 2007.

CROZIER, Michel. *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. UP, New York. 1975. Disponível em: <http://www.usp.br>. Acesso em: dezembro, 2010.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, n. 16, p. 133-169, 2001.

DEÁK, Csaba. *Rent theory and the prices of urban land/ spatial organization of a capitalist economy*, 1985. Disponível em: <http://www.usp.br>. Acesso em: dezembro, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes (Coord.); OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. *A Qualidade da Educação: conceitos e definições*. Brasília: INEP, 2007.

ENGUITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In \_\_GENTILI, P.A.A; SILVA, T.T.da. (Orgs). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*. 3.ed. Petrópolis:Vozes, 1994.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Consulta sobre qualidade da educação na escola*. 2002

FLETCHER, Philip. R. Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, FCC, n. 11, p. 93-112, jan./jun. 1995.

FRANCO, Maria.L.P.B. *Análise de Conteúdo*. 2. ed. Brasília, 2005.

FREITAS, Dirce. Nei. Teixeira de. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. *Educ.& Soc.* v.28 n.99 Campinas, 2007

\_\_\_\_\_. *A avaliação na educação*. Dourados, 2009. (Inédito).

GENTILI, Pablo. A.A. SILVA, T.T.da. (Orgs). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação* 3.ed. Petrópolis:Vozes, 1994.

HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HEYNEMAN, S. P. Avaliação da qualidade da educação: lições para o Brasil. In\_\_\_\_SOUZA (org.) *Dimensões da avaliação educacional*. Petrópolis: Vozes, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. Acessa diretamente os dados de cada município. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso: 2009 e 2010.

INEP. *Prova Brasil*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br> 2010. Acesso em: junho 2010

\_\_\_\_\_. *Indicadores Demográficos e Educacionais*. Disponível em: <http://ide.mec.gov.br/2008/index>. Acesso em: junho 2010

\_\_\_\_\_. *Edudata Brasil*. Disponível em: <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/2010>. Acesso em: junho 2010

\_\_\_\_\_. *SAEB*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br> 2010. Acesso em: junho 2010

\_\_\_\_\_. *Provinha Brasil*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br> 2010. Acesso em: junho 2010

JESSOP, Bob. A globalização e o Estado nacional. *Crítica Marxista*, São Paulo, Xamã, v. 1, tomo 7, p. 9-45, 1998.

KLEIN, Ruben. Como está a educação no Brasil? O que fazer? *Ensaio: avaliação, políticas públicas, Educação*. v.14. n.51, 2006.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008

LOPES, Valéria. Cartografia da Avaliação Educacional no Brasil. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. O pão do direito à educação. *Educação & Sociedade*. Campinas: CEDES, v.24, n.84, p.763-789, 2003. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: novembro 2009.

MÜREKKEP. Globalização, regionalização, mercado e o Estado: entrevista com Bob Jessop. *Ankara, Currículo sem Fronteiras*, v. 2, n. 2, p. 5-21, jul./dez. 2002.

OCDE. *As escolas e a qualidade*. Portugal: Edições Asa. 1992

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira Educação*. Rio de Janeiro, n.28, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 14 maio 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação & Sociedade*. v. 28, n.100, 2007

PEREIRA, Potyara. A. P. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 59-98.

PESTANA, Maria Inês. O sistema de avaliação brasileiro. *Revista Brasileira Estudos pedagógicos*. Brasília. V.79.n.191, 1998.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do Desenvolvimento Humano. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em: novembro de 2009. Acesso em: junho 2010.

REYNOLDS, David; TEDDLIE, Charles (2000). Os processos da eficácia escolar. In\_\_\_\_ BROOKE, Nigel e SOARES, José Francisco. (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

RISOPATRÓN, Verónica Edwards. *El concepto de calidad de la educación*. Chile: UNESCO/OREALC. 1991.

ROSENAU, N. James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: \_\_\_\_; CZEMPIEL, Ernest-Otto (Orgs.). *Governança sem governo*. Brasília: UnB, 2000.

SAMMONS, Pam(1999). As características-chave das escolas eficazes. In\_\_\_\_ BROOKE, Nigel e SOARES, José Francisco. (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SAUSSEZ, Frédéric; LESSARD, Claude. A educação baseada na prova. De que se trata? Quais são suas implicações? In\_\_FERREIRA,Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Orgs.). *Crise da escola e políticas educativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

SILVA, Tomaz Tadeu da Silva. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In\_\_\_\_GENTILI, P.A.A; SILVA, T.T.da. (Orgs.). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*. 3.ed. Petrópolis:Vozes, 1994.

SOUSA, Sandra Maria Zákia L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In:OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. Avaliação e Políticas Educacionais. Iniciativas em curso no Brasil. In\_\_\_\_. HIDALGO, Ângela Maria; SILVA, Ileizi Luciana Fiorelli. (Org.). *Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 90*. Londrina: UEL, 2001.

\_\_\_\_\_. *Avaliar para quê? Avaliando as políticas de avaliação educacional*. 2003. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

\_\_\_\_\_.LOPES, Valéria Virgínia. Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. *Revista Adusp*, jan.2010

SOARES, José Francisco. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*. v. 37. n. 130. 2007

TORRES, Rosa Maria. *Educação para Todos: a tarefa por fazer*. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

TRE-MS. Eleições 2008. Disponível em: <http://www.trems.gov.br/el2008/prefeito2008.html>

UNESCO. *Educação para Todos: o compromisso de Dakar*. Brasília: Unesco, Consed. Ação Educativa, 2001. Texto adotado pelo Fórum Mundial de Educação, Dakar, Senegal 26 a 28 de Abril de 2000. Inclui o Marco Regional de Ação de Santo Domingo, 2001.

\_\_\_\_\_. OREALC. *Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos*. Brasília: Unesco, Orealc, 2007.

\_\_\_\_\_. Relatório de monitoramento de educação para todos Brasil 2008: educação para todos em 2015; alcançaremos a meta? – Brasília: UNESCO, 2008.

UNICEF. *Aprova Brasil: o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil*/[parceria entre] Ministério da Educação ; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; 2. ed. – Brasília : Fundo das Nações Unidas para a Infância.2007.

\_\_\_\_\_. Redes de aprendizagem. *Boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender*/[parceria entre] Ministério da Educação ; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; 2. ed. – Brasília : Fundo das Nações Unidas para a Infância.2008.

\_\_\_\_\_. Caminhos do Direito de aprender: boas práticas de 26 municípios que melhoraram qualidade da Educação. /[parceria entre] Ministério da Educação ; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Brasília : Fundo das Nações Unidas para a Infância. 2010.

VIANNA, Heraldo Marelim. *Avaliações nacionais em larga escala: análises e propostas*. São Paulo: FCC, 2003.

WOLFF, Laurence. Avaliações educacionais: uma atualização a partir de 1991 e implicações para a América Latina. In: BOMENY, Helena (Org.). *Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 1-8.

## **ANEXO A – Roteiro entrevistas**

### **Pesquisa Bons Resultados no Ideb Entrevista com Técnico da Secretaria de Educação**

#### **Roteiro para municípios com altos Idebs**

1. Quais são os principais desafios que a atual política educacional do município procura responder?
2. Quais são as principais metas estabelecidas na política educacional do município?
3. Visando à melhoria de desempenho dos alunos, vem sendo executado algum projeto de apoio às escolas? Se sim, o que vem sendo feito?
4. Visando à melhoria de fluxo, vem sendo executado algum projeto de apoio às escolas? Se sim, o que vem sendo feito?
5. Há iniciativas voltadas a garantir o acesso de todos à Educação Infantil? Se sim, quais?
6. Há iniciativas voltadas a garantir o acesso de todos ao Ensino Fundamental? Se sim, quais?
7. Comparando a atual política educacional com a anterior, que ações são diferentes? Foi dada continuidade a alguma iniciativa da gestão anterior? Se sim, em relação a quê? Por quê?
8. O seu município apresentou um dos mais altos Ideb do estado em 2007.
  - i. A que você atribui tal resultado?
  - ii. Em sua opinião, que iniciativas educacionais realizadas até 2007 contribuíram para esse resultado?
  - iii. Como e por quem essas iniciativas foram definidas?
  - iv. Como essas iniciativas foram implementadas (planejamento, financiamento, formação, materiais de subsídios, mobilizações, etc.)?
  - v. Quem participou da implantação dessas iniciativas na rede?
9. A Secretaria Municipal divulga os resultados da Prova Brasil e do Ideb? Como e para quem?
10. Há alguma ação da Secretaria Municipal de Educação que foi formulada e está sendo realizada visando à melhoria do Ideb?
11. Os resultados da Prova Brasil e do Ideb vêm sendo utilizados na rede municipal? Se sim, por quem e como?

12. Como se dão os processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações na área educacional do município?
13. A Secretaria Municipal de Educação desenvolve ações de apoio às escolas para o acompanhamento da aprendizagem dos alunos? Quais?
14. As escolas da rede municipal são muito diferentes entre si? Em que aspectos? Como a Secretaria vem lidando com essa realidade?
15. Você considera que as políticas têm favorecido a diminuição da desigualdade de desempenho entre escolas e alunos? Se sim, explique.
16. Há programas do MEC e/ou da Secretaria Estadual de Educação que foram ou têm sido importantes para a melhoria do desempenho dos alunos? Se sim, quais e por quê?
17. Aponte três fatores que têm facilitado e três fatores que têm dificultado as ações da Secretaria de Educação?
18. A atual política educacional mudou seu modo de gerir a escola? Em que aspectos?

Nome do informante: \_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_

Cargo/função: \_\_\_\_\_

Tempo de experiência no serviço público \_\_\_\_\_ anos.

Atividades exercidas/tempo \_\_\_\_\_

Tempo de exercício na função atual \_\_\_\_\_

Vínculo: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Nome do entrevistador: \_\_\_\_\_

Data: / /

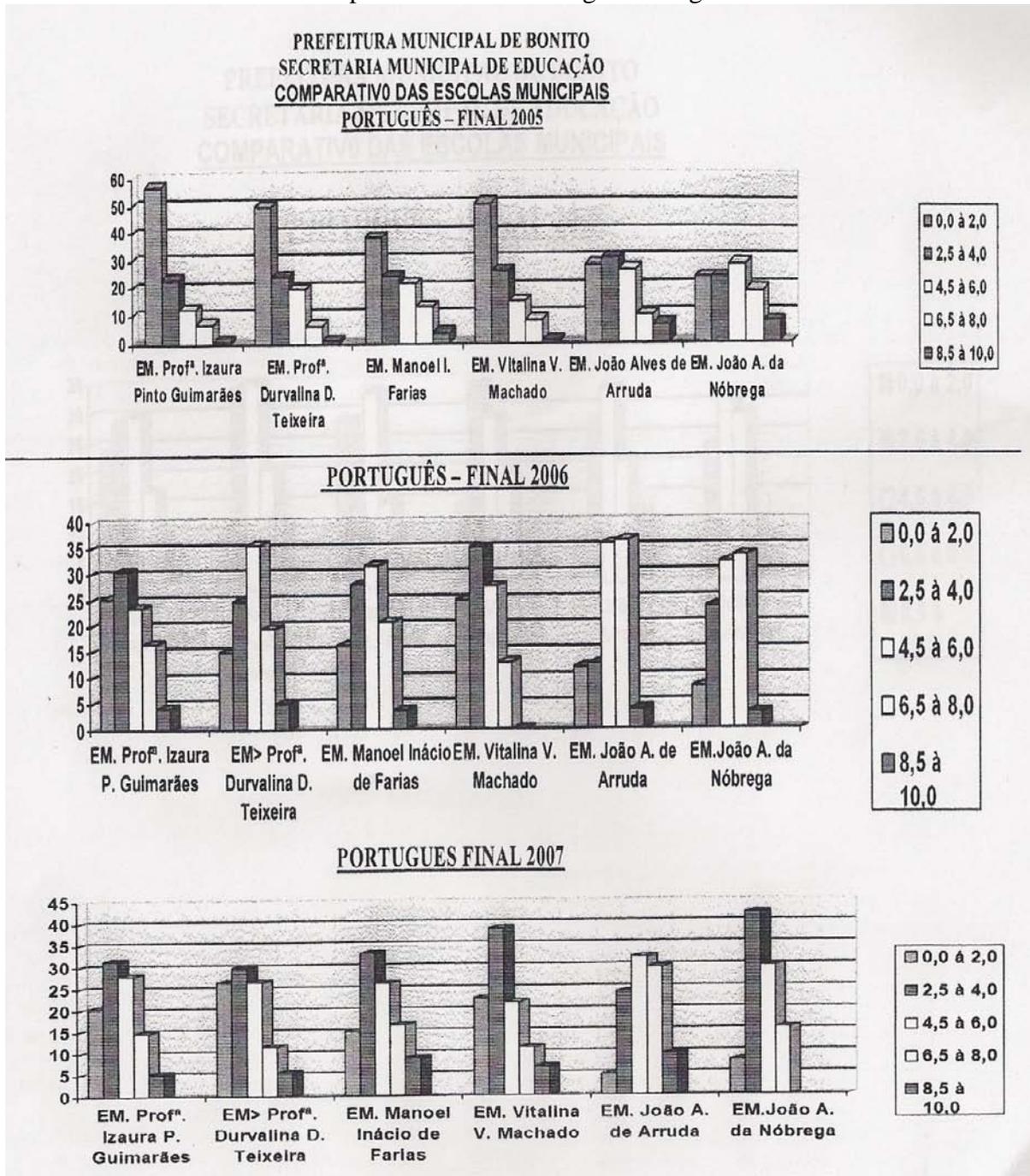
**Pesquisa Bons Resultados no Ideb**  
**Entrevista com Secretários de Educação Atual**

**Roteiro para municípios com altos Idebs**

1. Quais são os principais desafios educacionais do município?
2. Quais são as metas prioritárias da atual política educacional do município?
3. Para o alcance dessas metas, quais são as iniciativas da sua gestão?
4. Quais iniciativas de gestões anteriores têm continuidade assegurada na sua gestão? Pretende realizar mudanças? Se sim, quais e por quê?
5. Na sua gestão, o que tem sido feito para garantir o acesso à educação infantil? E ao ensino fundamental?
6. Quais são as iniciativas voltadas a evitar o abandono, a evasão e a reprovação escolares?
7. Quais são as iniciativas voltadas à melhoria do desempenho dos alunos?
8. O seu município apresentou um dos mais altos Ideb do estado em 2007. A que atribui esse resultado? Quais realizações até 2007 foram decisivas para esse resultado?
9. Há alguma ação da Secretaria Municipal de Educação que foi formulada e está sendo realizada visando à melhoria do Ideb?
10. Como você avalia o Ideb enquanto instrumento de política?
11. Há na Secretaria algum mecanismo de divulgação das informações sobre orçamento e gastos com educação? Se sim, quais?
12. Como se dá o planejamento, o acompanhamento e a avaliação da política educacional do município?
13. Quais conselhos municipais têm sido importantes para a melhoria da educação municipal? Por quê?
14. Há iniciativas articuladas ou conjuntas com outros órgãos municipais? Se sim, quais e como se dão? E com entidades locais?
15. Em que e como têm contribuído para a educação municipal o MEC, a Secretaria Estadual de Educação e a UNDIME?
16. Aponte três fatores que têm facilitado e três fatores que têm dificultado as ações da Secretaria de Educação?
17. Há no município grupos, lideranças ou movimentos contrários à atual política educacional?

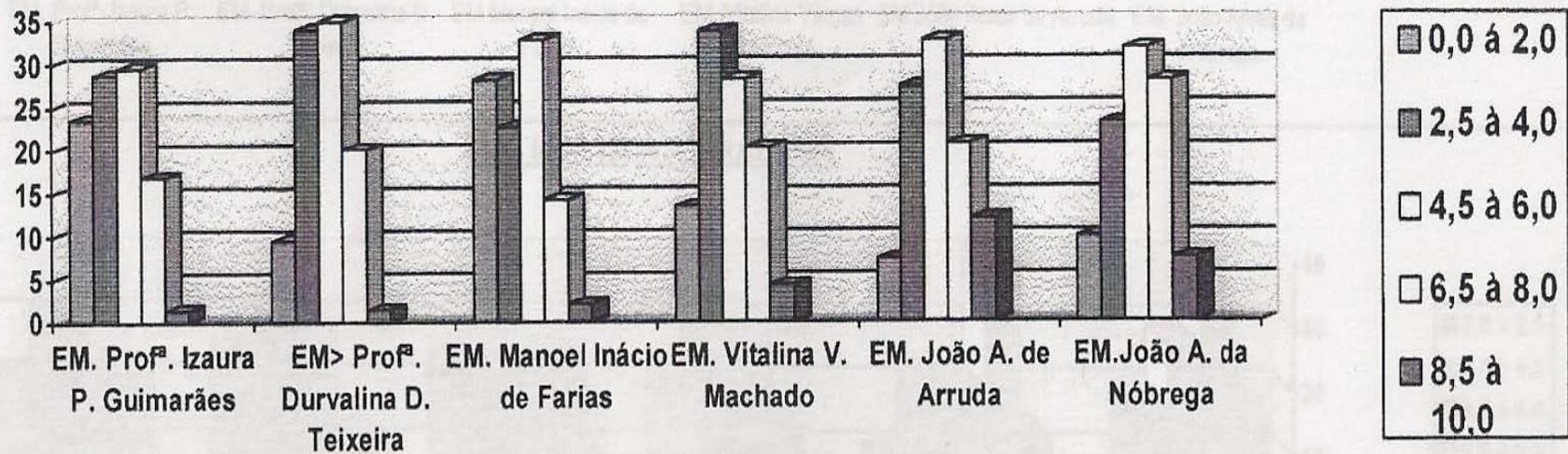
## ANEXO B – Avaliação de Bonito

Resultado das avaliações de Bonito nos anos 2005, 2006, 2007 e 2008 por escola e desempenho curricular. Língua Portuguesa:



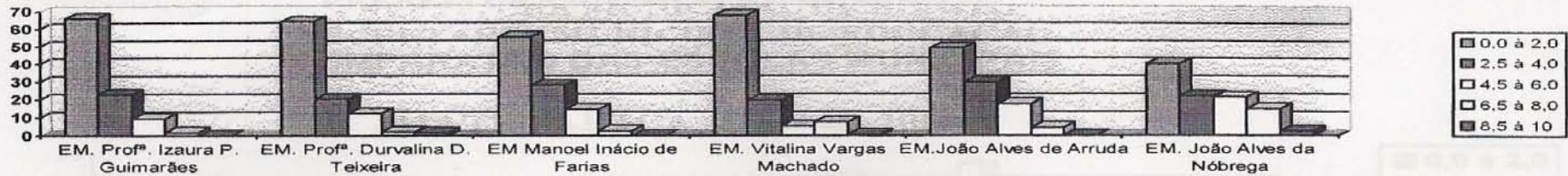
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
COMPARATIVO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS**

**PORTUGUÊS – FINAL 2008**

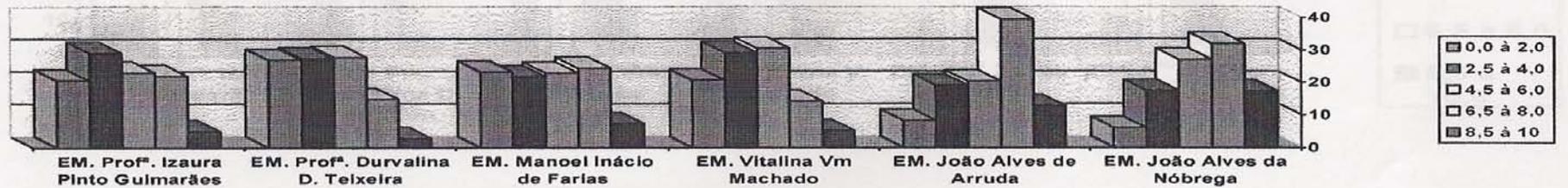


Resultado das avaliações de Bonito nos anos 2005, 2006, 2007 e 2008 por escola e desempenho curricular. Matemática

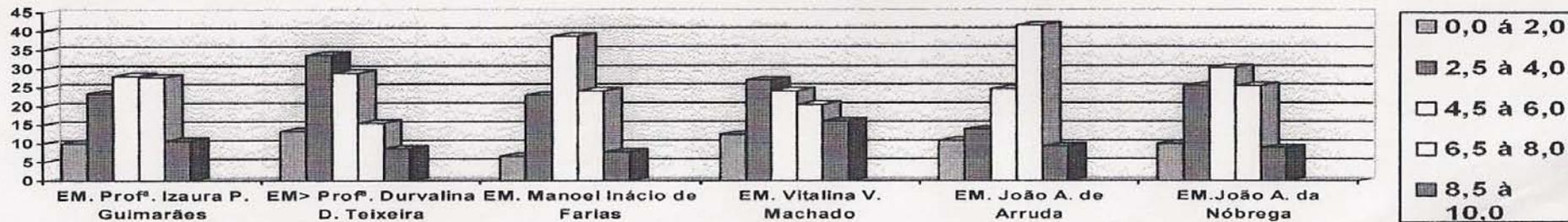
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**COMPARATIVO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS**  
**MATEMÁTICA – FINAL 2005**



**MATEMÁTICA – FINAL 2006**



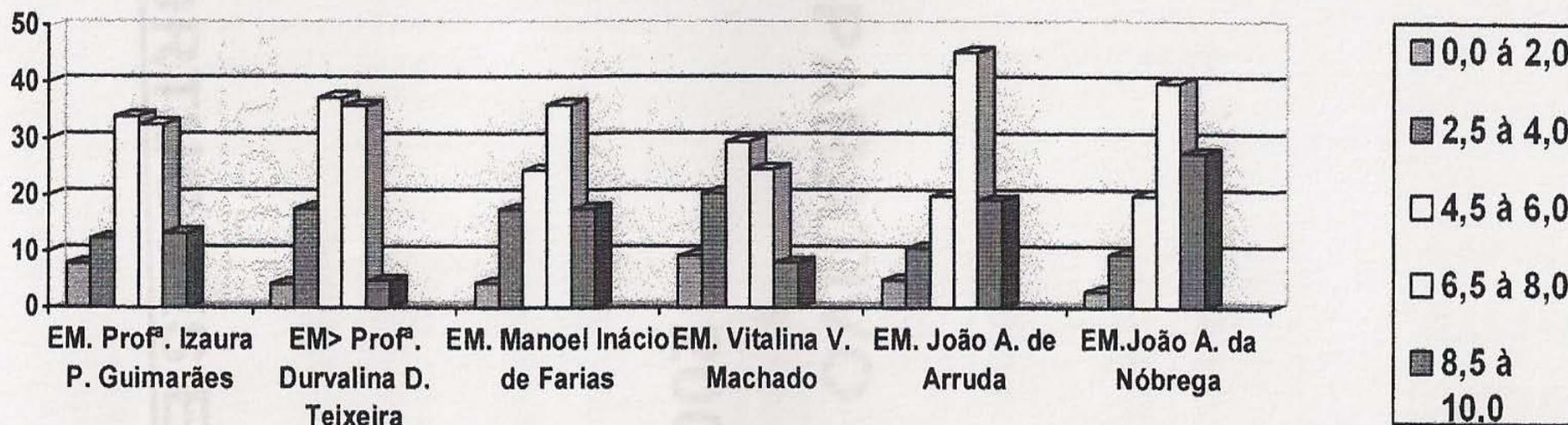
**MATEMÁTICA FINAL 2007**



Resultado das avaliações de Bonito nos anos 2005, 2006, 2007 e 2008 por escola e desempenho curricular. Matemática

**PREFEITURA MUNICIPAL DE BONITO**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**COMPARATIVO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS**

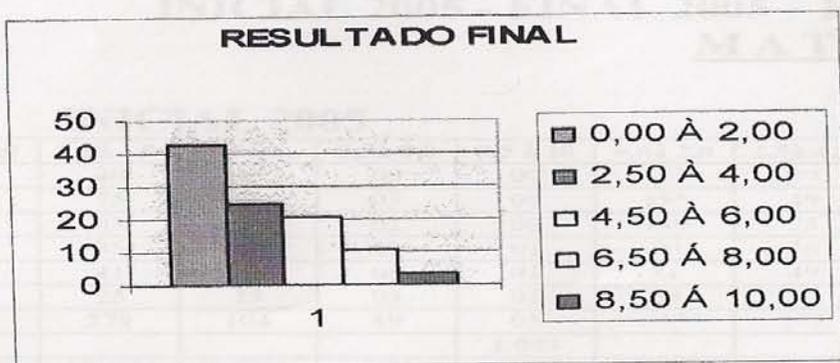
**MATEMÁTICA – FINAL 2008**



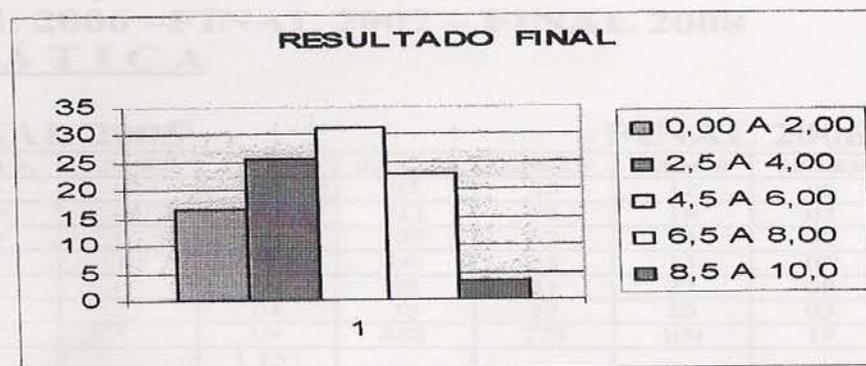
Resultado FINAL das avaliações de Bonito nos anos 2005, 2006, 2007 e 2008 por desempenho curricular. MATEMÁTICA E LÍNGUA PORTUGUESA

## PORTUGUÊS

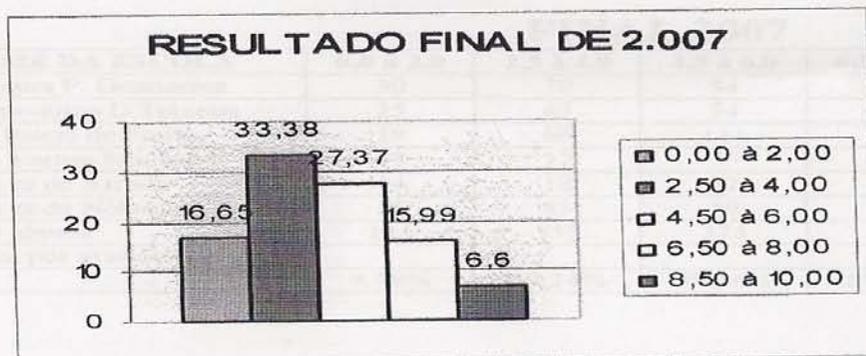
**FINAL 2005**



**FINAL 2006**



**FINAL 2007**

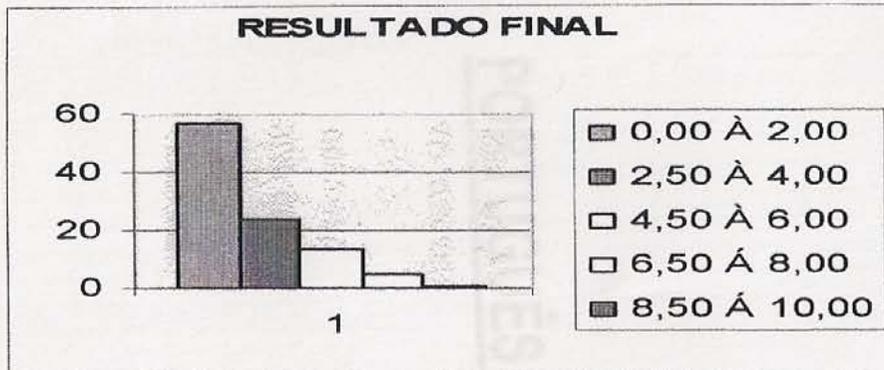


**FINAL 2008**



## MATEMÁTICA

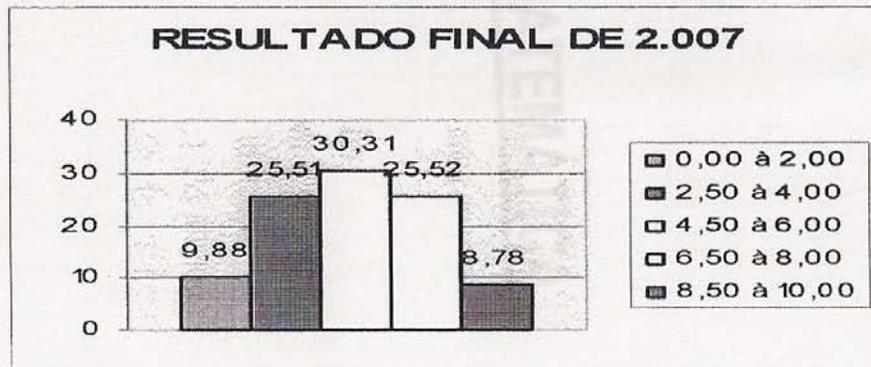
### FINAL 2005



### FINAL 2006



### FINAL 2007



### FINAL 2008



## ANEXO C – Avaliação de Campo Grande

1) Estrutura (baseada na Teoria de Resposta ao Item) utilizada para a seleção do conjunto de itens da avaliação externa realizada pela Rede Municipal de Educação de Campo Grande. (REME, 2007)

- Índice de dificuldade – traço de dificuldade – o percentual de acerto e erro classifica o item em: muito difícil, difícil, médio, fácil e muito fácil. Considera o indivíduo, quanto mais acerto no pré-teste mais fácil é o item. Índice de facilidade e dificuldade.
- Índice de discriminação – distinguir aqueles alunos que desenvolveram daqueles que não desenvolveram determinada competência e habilidade. Geralmente varia de zero a dois, pois um valor negativo significa que a probabilidade de acertar o item estaria inversamente relacionada à habilidade.
- Viés da resposta – indica a probabilidade que o aluno que não desenvolveu determinada habilidade tem de responder corretamente o item. Varia de zero a um os fatores que determinam a resposta ao acaso e são relativos ao sujeito, podem ter como causa a cultura, o nível sócio-econômico, respostas aleatórias e outras.
- Descritores: cada descritor é avaliado por três itens com grau de dificuldade que variam entre fácil, médio e difícil.

São identificados por eixo, descritor e item, os conhecimentos, habilidades e competências, que os alunos devem ter na avaliação.

- Determinação do índice dos descritores – o índice de desempenho de um descritor representa o percentual de alunos que responderam de forma correta todos os itens desse descritor.
- Determinação de índice de desempenho dos eixos - representa a média dos percentuais de desempenho nos descritores.
- Histograma - gráfico composto por retângulos justapostos em que a base de cada um deles corresponde ao intervalo de classe e a sua altura à respectiva frequência.

É estruturada com base na:

- Matriz de referência: contempla o conjunto de descritores que indicam as competências e habilidades relacionadas a uma aprendizagem.
- Descritores: apresentam o que se pretende avaliar.

- Competência: abarca um conjunto de conhecimentos que se utiliza para enfrentar uma determinada situação. Refere-se ao plano de saber.
- Habilidade: é o uso da competência. Refere-se ao plano saber fazer.
- Item: é a denominação adotada para as questões que compõem a prova.

Esta nomenclatura deve-se ao entendimento de que o termo item refere-se a questões que abordam com preponderância uma única dimensão do conhecimento.

O quadro exemplifica:

Quadro 06 – Eixos descritores das avaliações externas da REME/Campo Grande - MS

<b>EIXO 2 – GRANDEZAS E MEDIDAS</b>	17,13
<b>DESCRITOR 18</b> – Resolver problema envolvendo o cálculo do perímetro de figuras planas desenhadas em malhas quadriculadas	14,22
<b>DESCRITOR 19</b> – Resolver problema envolvendo o cálculo do perímetro de figuras planas, desenhadas em malhas quadriculadas.	13,51
<b>DESCRITOR 21</b> – Estabelecer relações entre o horário de início e término e/ou o intervalo da duração de um evento ou acontecimento.	23,66

Fonte: Matriz de Referência da REME.

2) Modelo de interpretação pedagógica dos resultados, desenvolvida pela equipe técnica, quanto aos níveis de proficiências que os alunos da 4ª série da REME construíram em relação aos componentes avaliados.

Em Língua Portuguesa as seguintes habilidades:

- localizar informações explícitas em textos mais complexos, mais longos e não narrativos (textos publicitários) e inferem o sentido de palavras ou expressão;
- identificar o tema central de um texto informativo (revista);
- identificar informação implícita em texto descritivo (fábula);
- identificar a finalidade de textos de diferentes gêneros;
- estabelecer relação causa/conseqüência em textos poéticos;
- identificar o conflito gerador do enredo e os elementos que constroem a narrativa;
- estabelecer relações lógico-discursivas presentes no texto marcadas por conjunções.

Em matemática as habilidades:

- identificar a localização ou movimentação de objeto em representações

gráficas;

- reconhecer a forma ampliada de uma figura simples em uma malha quadriculada;
- estimar entre os valores apresentados para uma medida, aquele que é mais razoável;
- ler horas e minutos em relógio digital e calcular operações envolvendo intervalos de tempo (horas e minutos em situações cotidianas);
- calcular o resultado de adição e subtração envolvendo números de até três algarismos com recurso/reserva;
- efetuar multiplicação por número com um algarismo;
- resolver problemas do cotidiano envolvendo adição de números naturais e racionais com o mesmo número de casas decimais, inclusive utilizando o sistema monetário;
- identificar frações como parte em relação ao todo, como apoio de representação gráfica;
- interpretar gráfico de colunas, através da leitura de valores no eixo vertical.

**APÊNDICE A** – Questionário aplicado ao Técnico responsável pelas questões relacionadas à avaliação educacional da Secretaria Municipal de Educação de cada município da amostra.

Prezado informante:

Solicito a gentileza de responder a este questionário com a máxima seriedade e o mais breve possível, pelo que sou muito grata.

Dourados, 05 de agosto de 2009.

Nataly Gomes Ovando

### **I – DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:**

**Pesquisa:** Práticas de avaliação educacional em municípios sul-mato-grossenses com bons resultados no Ideb

**Responsável:** Nataly Gomes Ovando, mestranda em educação da UFGD, Bolsista do Observatório da Educação/CAPES, E-mail: natalygo03@yahoo.com.br

**Orientadora:** Prof<sup>ª</sup> Dra. Dirce Nei Teixeira de Freitas, da UFGD, E-mail: dircenei@terra.com.br/

**Natureza da pesquisa:** vinculada à pesquisa em rede (USP, UFGD, UECE) intitulada “BONS RESULTADOS NO IDEB: estudo exploratório de fatores explicativos”

### **II – DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO CAMPO**

**Município:**

**Secretária de Educação:**

**E-mail:**

**Telefone:**

**Endereço postal:**

### **III – DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE**

**Nome:**

**Função:**

**Tempo na função:**

**Tempo na educação:**

**Vínculo funcional:**

**E-mail:**

**Telefone:**

**Local de data:**



Se sim, quais são?

Se não, por quê?

4. Com qual periodicidade as escolas são avaliadas?

**Avaliação de desempenho dos professores, diretores e coordenadores pedagógicos.**

5. Existe na rede municipal iniciativa de avaliação do **desempenho dos seus professores**?

sim  não

Se sim, quais são? Quais os meios usados?

Se não, por quê?

6. Existe na rede municipal iniciativa de avaliação do **desempenho dos diretores**?

sim  não

Se sim, quais são? Quais os meios usados?

Se não, por quê?

7. Existe na rede municipal iniciativa de avaliação do **desempenho dos coordenadores pedagógicos**?

sim  não

Se sim, quais são? Quais os meios usados?

Se não, por quê?

**Avaliação de desempenho de órgãos**

8. Existe na rede municipal iniciativa de avaliação do **desempenho dos órgãos** que constam no quadro abaixo? Como?

Órgãos	Sim	Não	Meios
Conselho Escolar			
Secretaria de Educação			
Conselho Municipal de Educação			
Conselho do FUNDEB			
Conselho da Merenda Escolar			

**Avaliação da satisfação dos pais**

9. Existe na rede municipal iniciativa de avaliação da **satisfação dos pais** com o ensino oferecido a seus filhos e com o funcionamento da escola?

sim  não

Se sim, quais são?

Se não, por quê?

## B – MONITORAMENTO

### Monitoramento local de desempenhos

10. A rede municipal de educação vem trabalhando com os resultados das avaliações nacionais de desempenho cognitivo dos alunos?

sim  não

Se a resposta for afirmativa, de que forma está se dando o trabalho com esses dados? Por favor, responda usando numerais ordinais, para indicar a ordem de ocorrência mais frequente.

- divulgação na imprensa local
- estudo dos resultados pela equipe pedagógica da Secretaria de Educação
- estudo dos resultados pelo responsável na Secretaria de Educação pelas avaliações
- discussão dos resultados com os chefes de núcleos, departamentos ou superintendência
- discussão dos resultados com o Secretário de Educação
- discussão dos resultados com o Conselho Municipal de Educação
- discussão dos resultados com os diretores escolares
- discussão dos resultados com os coordenadores pedagógicos
- discussão dos resultados com assessores especialistas
- discussão dos resultados com pesquisadores
- realização de um fórum municipal para discutir resultados e medidas a tomar
- discussão dos resultados pela escola no Conselho Escolar
- orientação e acompanhamento do estudo dos resultados pela escola
- divulgação dos resultados em reuniões de pais
- acompanhamento pedagógico com base nas evidências trazidas pela avaliação
- realização de atividade de formação continuada desenhada a partir das evidências trazidas pela avaliação
- o trabalho com os dados fica à critério de cada escola.

Outros:

11. Quais iniciativas da Secretaria de Educação foram implementadas na rede municipal com o intuito de melhorar o **desempenho de seus alunos**, após estudo dos resultados das avaliações?

- Nenhuma iniciativa específica
- Implantação de Programas do MEC. Quais? \_\_\_\_\_
- Estímulo à formação inicial
- Ações de formação continuada

Premiação dos bons resultados

Projeto de apoio pedagógico.

Descrever \_\_\_\_\_

Oferta de atendimento escolar complementar (reforço escolar)

Melhoria salarial

Incentivo financeiro aos professores

Incentivo financeiro aos diretores escolares

Incentivo financeiro aos coordenadores pedagógicos

Monitoria de ensino

Alteração do currículo

Alteração do Projeto Pedagógico da Escola

Outras. Quais? \_\_\_\_\_

12. Existem na rede municipal iniciativas de monitoramento do **desempenho das escolas**?

sim

não

Se sim, quais são? Por quê?

13. Quais são os meios utilizados para o acompanhamento e a supervisão do **desempenho das escolas municipais**?

### **C – OPINIÃO DO INFORMANTE**

14. Qual a sua opinião sobre as avaliações educacionais realizadas na rede municipal?

15. O que é preciso fazer para melhorar a educação na rede municipal de ensino?

OBRIGADA!

**APÊNDICE B – Tabela 05 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**

Tabela 08 - IDEB observado nos anos iniciais do ensino fundamental das redes municipais selecionadas nos anos 2005, 2007 e variação 2005-2007

	Municípios	Anos iniciais Ensino fundamental		
		2005	2007	Varição 2005-2007
<b>MI</b>	Aparecida do Taboado	3,8	4,4	0,6
	Campo Grande	4,2	5,1	0,9
	Chapadão do Sul	3,9	4,4	0,5
	Naviraí	3,9	4,4	0,5
	São Gabriel do Oeste	4,3	4,9	0,6
<b>MV</b>	Amambaí	2,9	3,9	1,0
	Bela Vista	2,7	3,5	0,8
	Bonito	2,3	3,9	1,6
	Paranaíba	3,6	4,4	0,8
	Paranhos	3,2	4,3	1,1

Fonte: MEC/INEP - Prova Brasil e Censo Escolar

**APÊNDICE C – Tabela 06 – Taxa de Aprovação 2005 - 2007**

Tabela 09 - Taxa de aprovação escolar da 4ª série do ensino fundamental, das redes municipais da amostra, ano de 2005 e 2007 e variação 2005-2007

<b>Taxa de aprovação escolar – Rede Municipal (2005-2007)</b>				
<b>4ª série ensino fundamental %</b>				
<b>Municípios</b>		<b>Taxa de aprovação</b>		<b>Taxa de Variação</b>
		<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2005-2007</b>
<b>MI</b>	Aparecida do Taboado	74,4	78,4	4,0
	Campo Grande	87,7	93,6	5,9
	Chapadão do Sul	79,1	88,9	9,8
	Naviraí	88,9	89,0	0,1
	São Gabriel do Oeste	87,6	90,4	2,8
<b>MV</b>	Amambai	74,4	78,4	4,0
	Bela Vista	74,9	92,1	17,2
	Bonito	59,9	84,5	24,6
	Paranaíba	90,0	94,2	4,2
	Paranhos	78,4	83,6	5,2

Fonte: Indicadores Demográficos e Educacionais/INEP

**APÊNDICE D – Tabela 07 – Prova Brasil 2005 e 2007**

Tabela 10 - Resultado da Prova Brasil nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática nos anos de 2005 e 2007.

	Municípios	4ª série /ensino fundamental Componentes curriculares			
		Língua Portuguesa		Matemática	
		2005	2007	2005	2007
MI	Aparecida do Taboado	178,94	181,72	188,70	197,74
	Campo Grande	191,28	195,50	194,91	214,06
	Chapadão do Sul	183,02	181,59	189,78	196,65
	Naviraí	176,25	178,28	185,79	202,20
	São Gabriel do Oeste	188,27	188,57	194,64	205,01
MV	Amambai	174,55	182,41	179,04	198,23
	Bela Vista	151,03	157,89	157,99	170,03
	Bonito	160,67	176,06	172,03	197,31
	Paranaíba	169,69	176,67	175,94	193,64
	Paranhos	163,24	183,42	182,71	213,65

Fonte: Indicadores Demográficos e educacionais, INEP