



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - NPGA**

LYS MARIA VINHAES DANTAS

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA
EDUCACIONAL PIONEIRA NA ÁREA DE AVALIAÇÃO EM
LARGA ESCALA NA BAHIA.**

**Salvador
2005**

LYS MARIA VINHAES DANTAS

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL PIONEIRA NA ÁREA DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NA BAHIA.

Dissertação apresentada ao Mestrado Acadêmico do Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Robert E. Verhine.

Salvador
2005

D122 Dantas, Lys Maria Vinhaes.
Análise da implementação de uma política educacional pioneira na área de avaliação em larga escala na Bahia. / Lys Maria Vinhaes Dantas. – 2005.
255 f.

Orientador: Prof. Dr. Robert Evan Verhine.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2005.

1. Educação e Estado – Bahia. 2. Avaliação educacional – Bahia. I. Verhine, Robert Evan. II. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. III. Título.

CDD - 379.8142

RESUMO

Esse trabalho utilizou o modelo proposto por Michael Lipsky (1980) para analisar a implementação da política de Avaliação da Aprendizagem em 163 escolas públicas urbanas situadas em 11 municípios do Estado da Bahia, no período 2002-2003. Para esse autor, a burocracia de linha de frente – funcionários públicos em contato direto com o cidadão –, no desenvolvimento do seu trabalho, cria estratégias de enfrentamento para lidar com as dificuldades e pressões inerentes ao serviço público. Ao fazê-lo, altera as políticas públicas sob sua responsabilidade, caracterizando, em última análise, o seu formato final.

Aplicando esse modelo ao estudo da política de Avaliação da Aprendizagem, em um primeiro momento, foi feito o levantamento das orientações oficiais que a representaram sob a ótica de seus formuladores (Secretaria da Educação do Estado e Universidade Federal da Bahia, através do Projeto de Avaliação Externa). Em seguida esse desenho foi contrastado com os padrões de prática relatados pelas escolas responsáveis pela implementação da Avaliação de Aprendizagem, na busca de desvios de implementação, analisando-os à luz de suas condições de trabalho. As informações provenientes das 163 escolas foram coletadas a partir da leitura, categorização e tabulação de 654 *Relatórios do Diretor* encaminhados à equipe central da Avaliação em seis unidades letivas de 2002 e 2003. Verificou-se que, de 48 possibilidades de associação das condições de trabalho aos padrões de prática relatados, apenas 08 tiveram um resultado mediano a forte, o que abre uma discussão sobre possíveis outras causas para o estabelecimento dessas práticas. Além disso, das três etapas da política na escola (planejamento, aplicação e uso), concluiu-se que os padrões de prática associados à etapa de aplicação dos instrumentos não provocaram um redesenho da Avaliação de Aprendizagem, mas aqueles relacionados à fase de planejamento e de utilização dos dados implicaram em dificuldades e usos não previstos inicialmente pelos formuladores da política, sendo, portanto, as etapas que merecem maior atenção quando da proposta de novos desenhos de avaliação em larga escala.

Palavras-chave: avaliação de sistema educacional; avaliação em larga escala; implementação de política pública.

ABSTRACT

This study utilizes Lipsky's concept of the street-level bureaucrats (and the relation between their patterns of practice and work conditions) to analyze the implementation of a state-wide assessment program, from the perspective of 163 public schools situated in 11 municipalities in Bahia, during the 2002-2003 period. To do so, it first compared the official orientation produced by the policy formulators to the patterns of practice these schools reported, and then analyzed the differences between the two of them, in order to investigate if the policy had been implemented as originally designed or if the implementation processes had resulted in a new policy. Then it examined the association between the reported patterns and the perception of work conditions. Only 08 associations were considered moderate or strong among 48 possibilities, which open the discussion as to other reasons why the bureaucrats establish their patterns of practice. Also, the results revealed that the reported practices related to the application of the tests did not change the assessment program original design, but the ones related to the planning and utilization of the data revealed some difficulties and uses not initially planned by the policy formulators.

Keywords: educational system assessment program; large-scale evaluation; public policy implementation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Representação das interações mantidas por uma secretaria municipal da educação com outros componentes do sistema educacional.	23
Figura 2: Quadro de análise da evolução da administração da educação, por Barroso 2002:182	37
Figura 3: Objetivos dos programas de avaliação, para atender aos diferentes tipos de regulação propostos por Barroso, 2002.	38
Figura 4: Representação das etapas de uma política pública e de seus diversos aspectos, que têm sido objeto de pesquisa.	67
Figura 5: Representação de esquema de abordagens para o estudo de implementação de políticas públicas, a partir da proposta de Walker (2004).	74
Figura 6: Exemplos de estruturas organizacionais criadas para garantir os objetivos da organização, propostos por Louis e Crowin (1984), citados por Walker (2004).	75
Figura 7: Esquema para reflexão sobre a implementação de uma política versus possibilidades de controle postas no modelo principal x agente.	78
Figura 8: Representação das categorias de análise do quadro teórico de referência.	90
Figura 9: Representação do desenho da pesquisa sobre a implementação da política de Avaliação de Aprendizagem	93
Figura 10: Apresentação das regiões das DIREC nas quais um ou mais municípios participaram desse estudo.	105
Figura 11: Esquema de apresentação dos resultados desse estudo	112
Figura 12: Representação de o Programa Educar para Vencer, como concebido em 1999, a partir de suas ações prioritárias e complementares.	115
Figura 13: Representação dos diversos atores envolvidos no desenvolvimento da política de Avaliação Externa do Governo do Estado da Bahia 1999-2004, relativos à rede estadual de ensino.	122
Figura 14: Representação dos diversos níveis envolvidos no desenvolvimento da política de Avaliação Externa do Governo do Estado da Bahia 1999-2004, relativos à rede municipal de ensino.	123
Figura 15: Lógica do relacionamento entre a Avaliação de Aprendizagem e a Avaliação de Desempenho.	126
Figura 16: Etapas de implementação da Avaliação de Aprendizagem, nos seus procedimentos normalizados e sugeridos.	134
Figura 17: Frequência de unidades escolares por categorias de tamanho, propostas a partir do número de alunos matriculados na 3ª unidade letiva de 2002.	143
Figura 18: Frequência relativa de escolas da rede municipal envolvidas com a Avaliação de Aprendizagem, por categoria de mudança de diretores, no período 2002-2003.	145
Figura 19: Frequência relativa de escolas da rede estadual envolvidas com a Avaliação de Aprendizagem, por categoria de mudança de diretores, no período 2002-2003	145

Figura 20: Distribuição das escolas pesquisadas nas categorias de mudança de diretores no período 2002-2003	146
Figura 21: Número de relatórios encaminhados em cada unidade letiva avaliada em 2002 e 2003, por rede e no total de escolas pesquisadas.	147
Figura 22: Distribuição das escolas estaduais por número de relatórios encaminhados nas 6 unidades letivas pesquisadas (2002 e 2003)	148
Figura 23 - Distribuição das escolas municipais por número de relatórios encaminhados nas 6 unidades letivas pesquisadas (2002 e 2003)	149
Figura 24: No de relatos/ano observados através da leitura dos <i>Relatórios do Diretor da Avaliação de Aprendizagem</i> , no período de 2002 a 2003 (06 aplicações), relacionados ao padrão de prática Racionamento.	174
Figura 25: No de relatos/ano observados através da leitura dos <i>Relatórios do Diretor da Avaliação de Aprendizagem</i> no período de 2002 a 2003 (06 aplicações), relacionado ao padrão de prática Simplificação.	183
Figura 26: No de relatos/ano observados através da leitura dos <i>Relatórios do Diretor da Avaliação de Aprendizagem</i> no período de 2002 a 2003 (06 aplicações), relacionado ao padrão de prática Diferenciação.	187
Figura 27: No de relatos/ano observados através da leitura dos <i>Relatórios do Diretor da Avaliação de Aprendizagem</i> no período de 2002 a 2003 (06 aplicações), relacionado ao padrão de prática Conformação.	188
Figura 28: Exemplo da lógica do tratamento de dados, por escola, para a variável Percepção de Conflito, da dimensão Condições de Trabalho.	223
Figura 29: Exemplo da lógica do tratamento de dados, por escola, para os indicadores de cada variável da dimensão Padrões de Prática	224
Figura 30: Exemplo da lógica da análise da associação dos Padrões de Prática às Condições de Trabalho.	225

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1: Relação de indicadores da variável Alienação (CTA).....	96
Tabela 2: Relação de indicadores da variável Inadequação de Recursos (CTIN).....	96
Tabela 3: Relação de indicadores da variável Percepção de Conflitos (CTCP).....	97
Tabela 4: Relação de indicadores da variável Racionamento (PPR).....	99
Tabela 5: Relação de indicadores da variável Conformação (PPC).....	99
Tabela 6: Relação de indicadores da variável Diferenciação (PPD).....	100
Tabela 7: Relação de indicadores da variável Simplificação (PPS).....	100
Tabela 8: Síntese dos objetivos gerais dos seis projetos prioritários do Programa Educar para Vencer, como divulgados em folders e materiais promocionais.....	116
Tabela 9: Orientações para implementação da Avaliação de Aprendizagem, de acordo com seus formuladores, e as áreas de provável impacto nas escolas.	139
Tabela 10: Distribuição das escolas públicas urbanas, que encaminharam pelo menos 01 <i>Relatório do Diretor</i> no período 2002-2003, pelos 11 municípios/DIREC pesquisados, por rede.....	144
Tabela 11: Relação de indicadores por variável relacionada à dimensão Condições de Trabalho.....	150
Tabela 12: Percentual de escolas, por rede, que relataram Condições de Trabalho associadas com a variável Alienação, pelo menos uma vez nas seis aplicações estudadas.....	151
Tabela 13: Percentual de escolas, por rede, que relataram condições de trabalho relacionadas à variável Inadequação de Recursos, pelo menos uma vez nas seis aplicações estudadas.....	160
Tabela 14: Percentual de escolas, por rede, que relataram condições de trabalho associadas com a variável Percepção de Conflito, pelo menos uma vez nas seis aplicações estudadas.....	166
Tabela 15: Relação de indicadores por variável relacionada à dimensão Padrões de Prática.....	173
Tabela 16: Comparação das características da implementação, como pensadas pelos formuladores e como relatadas pelas escolas, a partir do entendimento da Avaliação de Aprendizagem e sua operacionalização em 2002 e 2003, sistematizados em áreas de provável impacto.....	197
Tabela 17: Tabela de associação entre condições de trabalho e padrões de prática relatados por 163 escolas em 654 <i>Relatórios do Diretor</i> no período 2002- 2003.....	200

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Avaliação das Condições de Ensino
AIR	American Institutes for Research
COPE	Coordenação de Projetos Especiais
DIREC	Diretoria Regional da Secretaria da Educação da Bahia
ENADE	Exame Nacional de Avaliação e Desenvolvimento dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Curso (Provão)
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FAPEX	Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GPBT	Gestão Pública para um Brasil de Todos
GP	Gestão Pública
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”
ISP	Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNE	Plano Nacional da Educação
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAEPE	Sistema de Avaliação do Estado de Pernambuco
SEC	Secretaria da Educação do Estado da Bahia
SIMAVE	Sistema Mineiro de Avaliação da Aprendizagem
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior
SPDE	Superintendência de Políticas e Diretrizes Educacionais
SUPAM	Superintendência de Articulação Municipal
SUPEN	Superintendência de Ensino
TIMMS	Third International Mathematics and Science Study
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	19
Políticas de avaliação em larga escala no setor da educação	20
Conceitos principais	21
A reforma de Estado e os possíveis papéis da avaliação externa	25
Evolução dos programas de avaliação	36
Questões de implementação	42
Qualidade da educação e possibilidades de uso da avaliação	47
A escola pública e a avaliação externa	53
Política Pública	62
Conceitos principais	63
Campo de estudo das políticas públicas e sua evolução	65
Modelos para análise de políticas públicas	69
METODOLOGIA DE PESQUISA	92
A lógica da pesquisa	92
Os passos metodológicos	94
A delimitação do estudo	104
Os instrumentos-base para a coleta de dados	106
RESULTADOS	112
O modelo proposto pelos formuladores para a política de Avaliação da Aprendizagem no Estado da Bahia	113
O contexto Geral	113
O Projeto de Avaliação Externa	122
A articulação com os demais projetos	127
O modelo da Avaliação de Aprendizagem	131
A implementação da política de avaliação de aprendizagem segundo os seus implementadores	141
Perfil das escolas implementadoras	142
Condições de trabalho percebidas e relatadas	150
Padrões de Prática relatados	172
Os desvios observados e a associação dessas práticas às condições de trabalho	192
Desvios observados	192
Associação dos padrões de prática às condições de trabalho	199
CONSIDERAÇÕES FINAIS	204
REFERÊNCIAS	212
APÊNDICES	221
APÊNDICE A: Relação de indicadores utilizados na pesquisa	222
APÊNDICE B: Exemplo da lógica utilizada para o tratamento das informações sobre a variável Percepção de Conflitos (dimensão: Condições de Trabalho)	223
APÊNDICE C: Exemplo da lógica utilizada para o tratamento das informações de cada indicador ligado às variáveis da dimensão Padrões de Prática	224
APÊNDICE D: Exemplo da lógica utilizada para o levantamento de possíveis associações entre as condições de trabalho e os padrões de prática relatados	225

INTRODUÇÃO

A década de 90 presenciou, no Brasil, um *boom* de políticas públicas relacionadas à avaliação. Esse movimento foi encorpado durante a década seguinte, atingindo as três esferas governamentais (federal, estadual, e municipal). De maneira geral, essas políticas estavam e estão atreladas a uma necessidade do Estado de tornar-se mais eficiente, para uma demanda sempre crescente e exigente, com recursos considerados escassos (OSBORNE, 1994; LIPSKY, 1980).

No setor da educação básica, foram implementados diferentes programas de reforma com metas parecidas entre si. O objetivo maior de muitos governos passou a ser a qualidade educacional, vez que a universalização do ensino fundamental estava quase atingida (mais de 95% da população de 07 a 14 anos na escola, no Brasil). De forma resumida, as reformas da década de 90 e de 2000 visaram à descentralização do poder¹, o fortalecimento da gestão escolar e o aumento da autonomia local (SANDER, 2002; OLIVEIRA, 2002; MOLINA, 2002). A avaliação foi considerada a contrapartida desse movimento, cumprindo um papel de ferramenta para os processos de regulação.

Essas reformas tiveram um peso importante no cenário político nacional, especialmente por que a educação foi considerada a “porta do futuro” e o caminho possível para que a nação conseguisse competitividade em nível internacional (GOMES, 2001;

¹ É interessante uma consulta à Constituição Brasileira de 1988, à Lei Federal nº. 9424/96 que regulamenta o Fundef, e à LDB 9394/96, para se ter o panorama dessa descentralização.

CASTRO, 1999; NOGUEIRA, 2002). A sociedade de modo geral comprou essa idéia e apoiou a priorização das políticas na área educacional.

Em nível local, a organização a concretizar as políticas reformadoras foi principalmente a escola pública, que sofreu uma grande pressão para mudar: de local de ensino deveria tornar-se um ambiente facilitador de aprendizagens; além de alunos regulares, precisou receber, sem um preparo mais profundo, alunos com necessidades especiais (deficientes físicos e mentais); sua gestão necessitou se profissionalizar e tomar ares de mercado. Da escola foram e são esperados, além de uma educação de qualidade que forme o cidadão e prepare o Brasil para competir no mundo globalizado, serviços de alimentação (merenda escolar), assistência social (acompanhamento dos alunos em suas casas e busca dos evadidos), saúde (com oferta, dentro da área escolar, de atendimento médico-odontológico), dentre outros (CAVALIERE, 2002). Principalmente caberia à escola assumir o papel que um dia foi da família: para muitos alunos, seus muros delimitariam o único local de proteção e organização que eles viriam a conhecer. Aos professores e dirigentes, além de conhecimento, foram também cobrados que fornecessem limites, atenção e amor.

Com dificuldade para definir sua nova identidade, a unidade escolar se viu diante de objetivos conflitantes e muitas vezes inalcançáveis (LIPSKY, 1980; CORRALES, 2000). Deles decorrem várias demandas para o gestor do sistema educacional, todas urgentes: formação e capacitação dos docentes, incluindo nesses programas, por exemplo, alfabetização de adultos, abordagens para lidar com alunos em defasagem série x idade; desenvolvimento de habilidades para trabalhar com alunos portadores de necessidades especiais; aquisição de equipamentos e materiais que oportunizem aos alunos o contato (talvez único em suas vidas) com a ciência e tecnologia; segurança e programas de combate à violência; programas de

educação sexual; acesso às artes como componente essencial para a formação do indivíduo, dentre tantas outras.

As políticas de avaliação, portanto, competem com outras políticas educacionais, igualmente importantes, pelos recursos do governo. A questão do controle / monitoramento dos atores em um panorama de descentralização e autonomia tem um custo muito alto. Muitas vezes, para que seja operacionalizável, a avaliação é implementada pela própria instância avaliada, em uma aparente contradição. Essa situação ocorreu na Bahia, no período 1999-2004, quando o governo do Estado lançou seu programa de reforma, chamado Educar para Vencer, com um componente de avaliação, o Projeto de Avaliação Externa. A Universidade Federal da Bahia foi parceira do governo nessa política, de modo a garantir isenção político-partidária e a consolidar uma competência técnica para o Estado. A avaliação foi trabalhada a partir de dois eixos: Avaliação de Desempenho, de caráter regulatório e próxima dos modelos mais conhecidos no Brasil (SAEB, SIMAVE, SAEPE, dentre vários) e a Avaliação da Aprendizagem, diagnóstica e voltada para a remediação do aluno durante o ano letivo. Por suas características pioneiras, a política de Avaliação de Aprendizagem foi escolhida como objeto dessa pesquisa.

Para estudar uma política pública, podem-se concentrar os esforços em uma das suas três grandes etapas: formulação, implementação ou avaliação. De modo geral, no Brasil e fora dele, os estudos de políticas públicas foram voltados, durante muito tempo, para a etapa de formulação. Entretanto, a necessidade de políticas eficientes e eficazes trouxe o olhar dos pesquisadores de volta para as etapas de implementação e avaliação (LESTER, 1998; FARIA,

2003; WALKER, 2004). Como a Avaliação de Aprendizagem é implementador-dependente², a fase de implementação é crucial no entendimento da sua concretização. Por essa razão, essa pesquisa volta-se para o implementador. As perguntas que a norteiam são apresentadas no quadro a seguir.

Como a escola, já pressionada por uma série de demandas cujos resultados são difíceis de mensurar (como mencionado acima), recebeu a Avaliação de Aprendizagem?

Os desvios de implementação da Avaliação de Aprendizagem desfiguraram a política como originalmente formulada?

A unidade escolar conseguiu atuar autonomamente a partir dos resultados e de suas análises?

A busca de respostas para essas perguntas se estruturou no modelo proposto por Michael Lipsky no livro³ *Burocracia de linha de frente: dilemas do indivíduo no serviço público*, de 1980. Nessa obra, Lipsky apresenta os burocratas de linha de frente – aqueles em contato direto com os cidadãos / clientes – como os reais formuladores da política pública. Isso se dá por que esses profissionais trabalham, com elevado grau de discricionariedade, em condições adversas (extrema pressão, objetivos indefinidos, recursos inadequados, dentre outros). Essas condições os conduzem a procurar estratégias e padrões de práticas que os protejam das demandas externas – dos governos e dos clientes-usuários -, muitas vezes com

² Todo o processo de planejamento das ações, aplicação e correção das provas, análise de resultados e replanejamento é conduzido pelas escolas, a partir de orientações fornecidas em manuais e matrizes.

³ *Street-level bureaucracy: the dilemmas of the individual in public services*. Nesse estudo, utiliza-se o termo burocracia de linha de frente como tradução para *street-level bureaucracy*.

prejuízo para os objetivos das políticas públicas em prol dos seus, individuais ou aqueles da instituição na qual estão lotados.

Utilizando a lógica de Lipsky, esse estudo buscou possíveis associações entre a percepção que as escolas têm de suas condições de trabalho e as práticas relativas à Avaliação de Aprendizagem⁴ que empregaram, especialmente aquelas que se desviaram dos procedimentos normalizados. Esperava-se que, como proposto por Lipsky, as condições de trabalho das escolas avaliadas (nesse caso, percebidas e relatadas pelos professores e diretores - burocratas de linha) tivessem favorecido a adoção de padrões de prática diferentes daqueles determinados pela política de avaliação, com possíveis alterações do seu desenho original.

Contribuíram para esse estudo 163 escolas urbanas localizadas em 11 municípios baianos, dentre os 273 que fizeram parceria com o Estado no seu programa de reforma educacional. Os relatórios dessas escolas, encaminhados ao Projeto de Avaliação Externa ao final de três aplicações de prova em 2002 e outras três em 2003, foram lidos, analisados e categorizados, formando uma base de dados a partir da qual outras análises foram realizadas.

Espera-se, com esse estudo de implementação da Avaliação de Aprendizagem, auxiliar a definição de políticas futuras, relacionadas ao monitoramento e à avaliação de resultados na área educacional. Ao identificar aspectos relacionados ao atendimento dos procedimentos e padrões definidos pelos formuladores de uma política de avaliação externa e ao buscar associações entre os desvios de padrão observados e a percepção das condições de

⁴ Todos os dados utilizados nesse estudo são oriundos de coleta realizada pela equipe do Projeto de Avaliação Externa, a quem a autora agradece.

trabalho por professores e diretores envolvidos, pretende-se apresentar informações sistematizadas que contribuam para a definição de novas políticas.

Nesse sentido, o presente documento está organizado em quatro seções: a primeira apresenta a fundamentação teórica, a partir de dois eixos: políticas de avaliação e políticas públicas e seus modelos de análise; a segunda descreve a metodologia empregada, a abrangência do estudo e os instrumentos de coleta utilizados; a terceira seção relaciona os resultados em três subseções: a) a descrição da política de Avaliação Externa e seu contexto (o desenho do formulador); b) o relato da percepção de condições de trabalho e das práticas implementadas (a percepção do implementador); e c) o levantamento dos desvios e a discussão da associação das práticas com as condições de trabalho percebidas. Para concluir, o texto traz uma seção de considerações finais e as referências bibliográficas.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica para esse trabalho foi levantada a partir de dois diferentes eixos:

1 – As políticas de avaliação em larga escala no setor da educação; seu contexto, papel e aspectos mais discutidos pela comunidade acadêmica sobre o tema no Brasil, de modo a que se tenha o panorama geral a partir do qual foi criada a política objeto desse trabalho. Nessa primeira parte, são consideradas também as demandas atuais para a escola pública, algumas características dessa organização e sua interação com as políticas de avaliação externa, vez que é na unidade escolar que elas se materializam.

2 – O estudo de políticas públicas, com ênfase para a literatura que trata das etapas de implementação e avaliação, na busca das ferramentas de análise da etapa de implementação da política sob estudo. Nessa seção merecem destaque as idéias de Michael Lipsky, apresentadas na obra *Burocracia de linha de frente: dilemas do indivíduo no serviço público*, já citada.

A construção dessa fundamentação em dois eixos permitiu a definição do quadro teórico de referência usado nesse trabalho, que, adaptado a partir da leitura preliminar de alguns relatórios das escolas, deu origem às dimensões utilizadas nesse estudo e a seus indicadores.

Políticas de avaliação em larga escala no setor da educação

O tema da avaliação, quaisquer que sejam a escala, a natureza ou os objetivos em discussão, é um dos mais controvertidos na área educacional e a literatura sobre ele freqüentemente está carregada de vieses políticos das correntes dominantes. Em relação à avaliação em larga escala, somente há pouco mais de quinze anos começou a haver uma bibliografia especializada disponível, ainda que países como a França utilizem um sistema nacional de avaliação há mais de 25 anos. Essa situação mudou: muitos países têm programas nacionais de avaliação consolidados (caso dos EUA, Inglaterra, Austrália, Nova Zelândia, República Dominicana, Chile, Uruguai, Paraguai, dentre muitos). No Brasil, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), lançado em 1991, foi fortalecido a partir de mudanças tecnológicas em 1995 e tornou-se modelo para criação de muitos sistemas estaduais e alguns municipais.

Paralelo a esses movimentos nacionais, organizações internacionais, como a UNESCO e a OCDE, têm incentivado programas de avaliação que envolvem diversas nações, como o TIMMS e o PISA. Organismos financiadores, como o Banco Mundial e Banco de Desenvolvimento Interamericano, estimulam a criação de atividades de avaliação, de maneira geral, e determinam avaliação de impacto para os programas implementados com os recursos que emprestam, normalmente baseada em dados numéricos analisados por meio de metodologia quantitativa (MOREIRA, 2002).

Para ilustrar o panorama de implementação das políticas de avaliação em larga escala, essa subseção está estruturada em seis partes: a) conceitos principais; b) a reforma de

Estado e os possíveis papéis e usos da avaliação externa; c) evolução dos programas de avaliação; d) questões de implementação de avaliações em larga escala; e) qualidade educacional e possibilidades do uso da avaliação; e f) a escola pública e a avaliação externa.

Conceitos principais

As políticas públicas de avaliação tratadas nesse estudo referem-se à avaliação externa, normalmente realizada em larga escala. Embora os estudantes sejam as principais fontes de informações, de maneira geral essas políticas procuram avaliar o sistema educacional ou suas unidades, as escolas. Por essa razão, antes de discutir o conceito de avaliação externa, faz-se necessário esclarecer um conceito básico: o **de sistema educacional**⁵. Para conceituá-lo, Boaventura⁶ (1996) esclarece que as esferas políticas e constitucionais do Brasil – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – se organizam política e administrativamente na área da educação, de maneira descentralizada e em sistema de colaboração, e funcionam de acordo com suas próprias regulamentações, constituindo assim sistemas educacionais ou sistemas de educação.

⁵ Usado nesse documento como sinônimo para sistema de ensino e sistema de educação.

⁶ Para um aprofundamento desse conceito e do entendimento do papel da esfera municipal, sugere-se a leitura de BOAVENTURA, Eivaldo. O município e a educação. In: BOAVENTURA, E. et al. **Políticas municipais de educação**. Salvador, Editora da Universidade Federal da Bahia, 1996, p. 9-30.

Um sistema implica em relacionamento entre partes, dinamicamente estabelecidas, articuladas para o atingimento de um determinado fim. É válido lembrar que cada sistema educacional, no Brasil, é normalmente composto por um órgão central (uma secretaria), suas representações regionais (diretorias, delegacias, etc.) e sub-regionais ou locais, os conselhos de educação e os conselhos tutelares, além das instâncias formadoras e capacitadoras dos profissionais da educação, das agências de pesquisa e produção de conhecimento, das associações e organizações da sociedade civil e dos sindicatos. Por mais que sejam autônomos e tenham normas próprias que regulam suas interações internas, esses sistemas relacionam-se entre si de acordo com uma hierarquia legal e pedagógica, atrelam-se via repasse de recursos e partilham problemas práticos rotineiros como transporte e merenda escolar, material didático, assistência ao aluno e formação de professores. Um sistema, portanto, pressupõe não só as estruturas e instituições organizadas em torno de um objetivo maior, mas também suas relações, leis, normas e costumes.

É, entretanto, preciso atentar para a coexistência entre regras formal-legais com aquelas regras criadas por cada um dos integrantes do sistema, com regras alternativas que procurem possibilitar a realização do espírito da lei ou ainda com o entendimento que eles venham a fazer das regras formal-legais. Há uma pluralidade, especialmente nas organizações escolares, que “transcende o limitado rol de disposições formais e legais” e que não pode ser investigada apenas a partir das “realidades oficiais” (LIMA, 2002:42). A figura a seguir dá uma idéia das interações sustentadas pelo órgão central na composição de um sistema de educação, ainda que não as esgote e não considere as relações entre as partes, desenvolvidas sem sua intermediação.

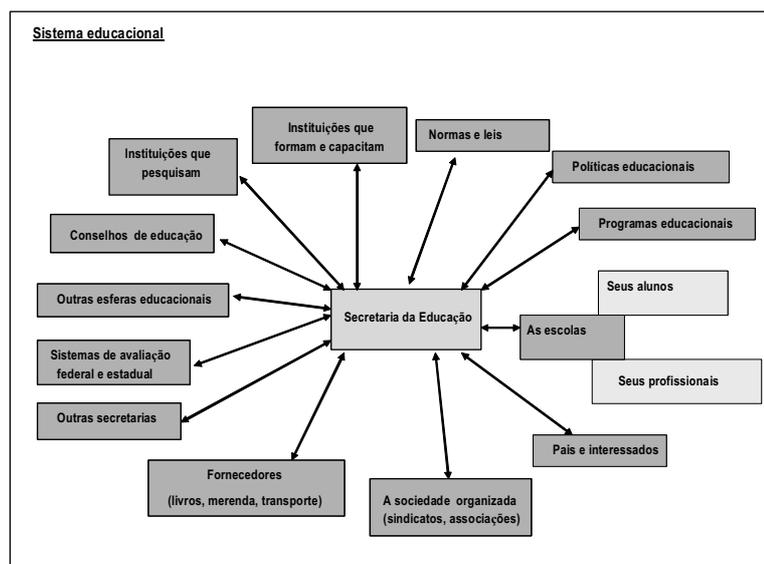


Figura 1: Representação das interações mantidas por uma secretaria municipal da educação com outros componentes do sistema educacional.
 Fonte: Vinhaes, Lys. Avaliação: do desejo à implementação. PRADEM, Série Seminários. 2004.

Qualquer política a ser implementada através de tantos e tão diversos integrantes, no mínimo, demanda tempo e articulação, sem mencionar que nem todos eles estão de acordo entre si ou abertos a novas propostas dos formuladores. Esse aspecto é muito importante para a compreensão do uso, ou ausência dele, que os integrantes do sistema possam vir a fazer dos resultados de uma avaliação externa.

O desafio para o formulador de uma política de avaliação externa está justamente em entender o sistema como uma rede integrada, com parcerias articuladas, e não apenas como um conjunto de escolas sobre as quais um órgão central exerce poder.

Esclarecido o conceito de sistema educacional, cabe definir avaliação. Uma avaliação pode ser entendida como uma série de procedimentos, previamente estabelecidos, para coleta e tratamento de dados que, analisados a partir de padrões e critérios relacionados aos objetivos do sistema, podem ser usados para informar a tomada de decisões e para

favorecer um julgamento de valor. A avaliação precisa, portanto, estar atrelada a um planejamento consistente (CASTANHAR e COSTA, 2003:08). Uma avaliação é externa quando a definição de seus objetivos e demais componentes e/ou o delineamento de suas etapas são feitos por atores de fora da instância/esfera a qual se procura avaliar.

Para refinar o entendimento sobre esse conceito, é necessário fazer uma distinção entre avaliação e sistema de avaliação. Dado o grau de complexidade apresentado pela Educação, é recomendado que, em lugar de se planejar e implementar uma avaliação, seja delineado um *sistema de avaliação*, em si um conjunto integrado de ações avaliativas heterogêneas, para que possa cobrir, mesmo que não totalmente, a diversidade inerente ao sistema educacional. O planejamento de um sistema de avaliação, com vários tipos de coleta e de abordagens de análise, favorece o conhecimento da realidade educacional sobre a qual se deve decidir (FRANCO, 2004).

Qualquer que seja o alcance avaliativo de uma política a implementar, é preciso lembrar que a avaliação de um determinado sistema deve estar articulada com as demais políticas desse sistema e com as avaliações realizadas pelas outras esferas governamentais, de modo a respeitar as questões legais, a reduzir conflitos na sua implementação e a otimizar sua utilização.

Por fim, uma outra diferenciação merece ser mencionada: avaliação pode ser usada como ferramenta de regulação, mas as duas não são sinônimas.

O *boom* de políticas de avaliação, no Brasil, e de sistemas de avaliação em vários outros países, está relacionado a um movimento maior, de reforma educacional, com foco na

qualidade da educação, atrelada à reforma de Estado. A seção a seguir apresenta brevemente esse contexto, para que seja possível levantar os possíveis papéis – e usos – para políticas de avaliação externa.

A reforma de Estado e os possíveis papéis da avaliação externa

O Movimento de Reforma do Estado, atrelado ao Novo Gerencialismo Público, propiciou o florescimento dos programas de avaliação da forma como estão postos nos dias de hoje. Fundamentando a argumentação dos defensores desse movimento estava a certeza de que mudanças eram essenciais no Estado e no Governo, para que estes pudessem cumprir com suas responsabilidades. Essas mudanças seriam uma resposta para a escassez de recursos e para a necessidade de cada nação adotar uma nova postura que lhe permitisse sobreviver em um contexto de extrema competição internacional. A internacionalização do capital teria feito com que os governos precisassem se posicionar em relação à globalização e à competição por investimentos e por mercados. Seriam também consequência de mudanças na sociedade, que demandava não só mais serviços, como também a melhoria da qualidade de serviços que já vinha recebendo (OSBORNE, 1994). Além disso, as novas tecnologias impunham um ritmo de decisão e ação que nunca tinha sido experimentado.

Uma corrente diferente relacionou a necessidade de mudanças às questões orçamentárias (BOORSMA, 1997). Para ela, o aumento da demanda pelos serviços do Estado e o não acompanhamento correspondente na arrecadação de receitas provocaram a

necessidade de enfoques mais racionais para os governos, semelhantes aos usados pelo setor privado. As crises, conseqüentemente, estariam nos sistemas tributário e fiscal.

Em que pese o consenso sobre a precariedade dos recursos dos Estados e seus governos, os críticos do movimento de reforma encontraram outras razões para as crises e, a partir delas, argumentaram que as reformas têm sido, em verdade, instrumentos a serviço de uma determinada linha político-ideológica. Dentre eles, Costa (2000:02) argumentou que a crise do Estado era uma crise de governabilidade, vista como “a incapacidade de regular as relações entre economia e sociedade e os conflitos distributivos a elas inerentes, no contexto da ordem democrática e de um mundo globalizado”. Santos (2001) levantou a questão da concentração de capitais e da sua “financeirização”, o que tiraria do Estado a sua condição de principal investidor capitalista.

A despeito das muitas críticas, a lógica do gerencialismo previu que um Estado com poucos recursos para atender a demandas sempre crescentes precisaria ser “racionalizado”. Contra-argumentando os autores que proclamavam que esse era apenas um mecanismo para diminuir o tamanho do Estado (maior x menor governo), Osborne (1994:25) apregoava um “melhor governo”, empreendedor, flexível, com objetivo de maximização de produtividade e eficiência. Esse melhor governo não necessariamente gastaria menos, mas teria um gasto mais eficiente, com aumento de qualidade. O Estado seria então transformado em uma organização mais ágil, através de ação descentralizada (PIMENTA, 1998:179).

De maneira geral, o Estado tentava deixar de ser executor para ser regulador, em um tipo “mercantil” de regulação, com peso na produção normativa (AFONSO, 2003), como no caso das experiências da Inglaterra e do País de Gales. Todavia, esse movimento nem

sempre foi vitorioso, devido às altas taxas de rotatividade nas instâncias formuladoras, falta de continuidade política, tendência para soluções de curto prazo, pouca atenção para planejamento de longo prazo, dentre outras razões (CORRALES, 2000:29).

No caso brasileiro, a reforma foi traduzida, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), por políticas de descentralização, redução da máquina estatal com privatização em alguns setores, e delegação da implementação de algumas das políticas a terceiros, o que liberaria o Estado das funções mais operacionais e permitiria a concentração de seus esforços na formulação das políticas e na regulação das agências implementadoras. Ao mesmo tempo, essas agências seriam mais flexíveis e adaptáveis e assegurariam maior padrão de qualidade aos bens e serviços prestados, com maior produtividade (PEREIRA, 1998).

A burocracia sofreu o impacto dessas mudanças de orientação. Os princípios de autonomia local e descentralização que lastravam a reforma pressupunham a responsabilização sobre a ação. Se antes a norma ditava o comportamento, impedindo a tomada de decisões e/ou a flexibilização da ação para o atendimento ao “cidadão-cliente”, a mudança se deu, pelo menos ao nível do discurso, no sentido de maior fluidez de diretrizes e maior clareza aos propósitos, favorecendo o espaço para a ação. O foco saiu dos processos para se deter nos resultados. Ao suceder FHC, o governo Lula manteve o foco nos resultados e a busca pela responsabilização pela ação, em lugar de um controle maior sobre os processos e sobre a burocracia (Gestão Pública para um Brasil de Todos, 2003).

Nesse contexto de descentralização, otimização de recursos e foco nos resultados, uma maior atenção recairia sobre os controles, auditorias e processos de responsabilização

(BOORSMA, 1997). Os sistemas de informação tornaram-se fundamentais para a tomada de decisão e para a prestação de contas. Para o governo FHC:

É preciso informar e informar-se, saber o que está acontecendo, verificar se o resultado está sendo atingido, se determinado padrão de qualidade está sendo observado, se está havendo eficiência, eficácia, etc. Obter a informação, saber usá-la, gerenciá-la e decidir a partir dela são hoje habilidades estratégicas, em qualquer aparelho público ou organização ligada ao governo (Gestão Pública 2000-2003).

Novamente o governo Lula acompanhou a tendência observada no governo antecessor. Seu plano de governo previu o “aprimoramento de sistemas de informações, que contribuam para a melhoria da qualidade dos serviços e da agilidade decisória” e o “desenvolvimento de sistemas contínuos de monitoramento e avaliação de políticas, programas, projetos e desempenho institucional” (BRASIL: Gestão pública para um Brasil de todos, 2003).

Castanhar e Costa (1998:2-3) fazem uma reflexão sobre a necessidade de monitoramento das agências implementadoras e sobre o papel da avaliação para as políticas governamentais:

Uma vez que o poder público passa a delegar a agências autônomas e empresas privadas a execução de seus serviços cresce a necessidade de avaliação. De fato, a desestatização dos serviços públicos e a crescente autonomia conferida às agências públicas, exigindo a adoção de formas de contratualização de desempenho, baseadas na prévia definição de indicadores e medidas de sucesso, impõe à Administração Pública a necessidade de desenvolver instrumentos e metodologias de avaliação, ágeis e de baixo custo, capazes de oferecer aos dirigentes bases mais sólidas para a tomada de decisões em matéria de políticas públicas e à sociedade em geral uma apreciação mais precisa sobre o desempenho de tais agências. A avaliação de resultados passa a ser, portanto, pedra fundamental na sustentação da reforma do Estado.

Essa posição é, de certa forma, reforçada por Gomes (2003:12), ao discutir sobre o papel da auditoria de desempenho para as reformas administrativas baseadas em “contratos

de desempenho”, contratos esses que pretendem a diminuição da tensão entre a formulação e a implementação de políticas.

O movimento sucintamente apresentado acima encontrou correspondência na área educacional⁷, ainda que de maneira diferente, “conforme os contextos políticos dos diferentes países e os antecedentes culturais e históricos da sua administração” (BARROSO, 2002:175). De maneira geral, a melhoria da qualidade da educação foi vista como “fonte de competitividade internacional” e sinônimo de desenvolvimento auto-sustentado (CORRALES, 2000:04). Melhorar o grau de escolaridade passa a ser fator de empregabilidade e a educação é vista como componente para “diminuir o grau de desigualdade social e promover a melhoria da distribuição de renda” (CASTRO, 1999:05).

Na América Latina, a partir da década de 1980 e mais intensamente nos anos 1990, foram implantadas reformas educacionais em diferentes países da região, dentre eles o Brasil. Essas mudanças tiveram ênfase no ensino básico e visaram ao fortalecimento do “papel do Ministério da Educação como planejador e controlador da política educacional, bem como a delegação da operacionalização, execução e em grande parte da manutenção do ensino para as unidades subnacionais” (OLIVEIRA, 2002:70). O discurso dominante pregava a adaptação à reforma e afirmava a inevitabilidade dos problemas da escola em um mundo onde “a natureza e as conseqüências da globalização e da revolução tecnológica estariam se superpondo à vontade dos homens e dos governantes” (NOGUEIRA, 2002:20).

A crise educacional, não só no Brasil, foi considerada como uma crise de qualidade, associada à improdutividade da escola (pedagógica e administrativa). Embora o

⁷ De acordo com Carnoy (1995), citado por Corrales (2000:04), frequentemente a reforma educativa é parte de um pacote de reformas econômicas e estatais de instituições financiadoras.

acesso fosse garantido, os mecanismos de exclusão e discriminação resultavam da ineficácia da escola, atribuída àqueles que nela estavam trabalhando. Especificamente no Brasil, a crise foi perversamente associada à expansão do sistema educacional que garantiu universalização do acesso (CASTRO, 1999). Para dar conta dos problemas resultantes dessa ineficiência (traduzidos por repetência, evasão, analfabetismo funcional, entre tantos), era necessária uma profunda reforma administrativa do sistema escolar orientada pela necessidade de introduzir mecanismos que regulassem a qualidade dos serviços educacionais. Tratar a educação como um mercado poderia prover instrumentos que garantissem a eficácia dos sistemas, necessária quando há competição em jogo.

Várias dessas experiências de reforma poderiam ser classificadas por “educação contábil”, como rotulado por Lima (2002:41). Essa vertente defendeu a gestão local, centrada na escola, e para esse autor houve “uma obsessão avaliativa e da qualidade”, com definição objetiva das metas, “predomínio das dimensões mensuráveis e comparativas, uso de metáforas produtivistas” na busca de eficácia e eficiência e uma volta das “concepções mecanicistas e instrumentais da organização escolar”. Outros autores discutiram a “medicalização” da educação provocada pela reforma, com ações pontuais implementadas para solucionar situações emergenciais, sem maiores articulações com o todo e sem um planejamento a longo prazo. Além dessas críticas, Molina (2002:41) chama atenção para o fenômeno dos sistemas educativos duais, como resposta à imobilidade da burocracia, “nos quais se fortalece um subsistema de educação semi-privada que procura compensar as deficiências do subsistema público reativo às mudanças.”

Críticos à reforma educacional (ANDRIOLI, 2002; GENTILLI, 1996) a associam ao discurso hegemônico do neoliberalismo e questionam a crise que a justifica. Além de

colocar o futuro nas mãos do indivíduo-aprendiz, liberando o Estado dessa responsabilidade, um segundo ponto define a relação do neoliberalismo com a educação: por ser um espaço social de disputa da hegemonia, quando a educação está controlada por um determinado movimento, não há a formação de uma contra-ideologia. Assim, o movimento neoliberal asseguraria mecanismos de manutenção e perpetuação. Como possibilidade de melhoria da qualidade educacional sem que o Estado estivesse submetido aos mecanismos reformadores mencionados acima, Tedesco (2003:08) apresentou alguns países do sudeste asiático que, tendo obtido os mais altos desempenhos em avaliações internacionais, o fizeram sem ter passado por reformas educacionais desse tipo.

Divergindo da posição dos críticos mencionados anteriormente, para outros autores o papel do Estado quanto à educação não foi diminuído nas reformas (DEROUET e DUTERCQ (1997), citados por BARROSO, 2002; SINGER, 1997) e não se restringiu ao monitoramento, regulação e avaliação. Para Barroso (2002:190), o reforço da autonomia escolar foi fruto do reconhecimento pelo Estado da capacidade local de melhor gestão quando comparada à administração central.

No Brasil, a base legal para a reforma na educação foi sendo estabelecida gradativamente. O primeiro passo foi dado pela Constituição Federal de 1988. Embora reconhecesse a autonomia dos sistemas municipais de ensino, foi a Lei Federal 9.424/96 o que garantiu a implementação das políticas de descentralização, através da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Ainda em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases 9.394/96 (LDB/96) redefiniria os papéis e responsabilidades de cada sistema de ensino, assegurando maior autonomia às escolas, flexibilização dos conteúdos curriculares e trazendo exigências de qualificação docente. Para

complementar a base legal, em 1997, o governo federal lançou o Plano Nacional da Educação (PNE) com o objetivo de fazer cumprir as mudanças postas pela LDB/96.

Sobre a descentralização da educação brasileira, autores como Schwartzman (1990:04-05) propuseram a radicalização do processo, com transferência direta da autonomia para as escolas. Restariam, para o governo central, “as tarefas imprescindíveis do estímulo, acompanhamento, financiamento, definição de padrões e avaliação”. Os riscos seriam grandes, mas “deixam de ser importantes se a efetiva autonomização financeira e pedagógica das escolas vier associada a sistemas bastante claros de prêmios, incentivos e punições ao desempenho, associados a parâmetros pedagógicos bem definidos”. Sobre a descentralização ao nível municipal, é Vieira (1999:12) quem nos pede uma reflexão, ao lembrar que “em sintonia com as novas tendências de gestão, parte-se do pressuposto de que a diversidade nacional comporta uma organização descentralizada, onde compete ao governo federal definir e assegurar as grandes linhas do projeto educacional do país”. Os escândalos com o Fundef mostram que a descentralização não é simples quando implementada.

De qualquer maneira, como discutido por Corrales (2000:16), ao falar sobre reformas educacionais em todo mundo, o compromisso dos governos com os processos de descentralização não é confiável, ao longo dos seus mandatos. O autor menciona também a resistência da burocracia média aos processos de descentralização, que afetam sua autoridade e poder. No Brasil, é interessante perceber que, paralelo a esse movimento de descentralização, foram implementadas várias políticas centralizadoras, como o lançamento das Diretrizes Curriculares Nacionais e do SAEB. Como posto por Oliveira (2002), o aparato de regulação e controle foi centralizado pelo Ministério da Educação (MEC), deixando pouco para as instâncias implementadoras. Os controles em cascata fizeram com que as escolas –

apesar de todo o discurso de autonomia – estivessem limitadas à construção de projeto político-pedagógico e de regimento, sendo avaliadas por padrões determinados externamente. Mesmo quando receberam recursos para administração local, as escolas estiveram (e estão) presas às rubricas do financiador, seja tesouro governamental, seja de agências como o Banco Interamericano de Desenvolvimento ou o Banco Mundial.

Vale ressaltar que o movimento de descentralização não necessariamente implicou maior produtividade e em aumento dos níveis de qualidade educacionais, como alegava a reforma do Estado. Quaisquer que sejam os caminhos de implementação da(s) política(s) de descentralização, cuidados devem ser tomados para permitir articulação entre os diversos sistemas, de forma a evitar sobreposição das normas emanadas pelos diversos órgãos centrais; a organizar a produção de itens educacionais (como abordagens para regularização de fluxo, softwares de gestão, entre tantos); e a concentrar esforços e recursos na criação de itens não existentes, em lugar de refazer o processo do zero.

Do mesmo modo que a avaliação teve um papel central no movimento geral de reforma do Estado, foi crucial para os movimentos educacionais, oferecendo um contraponto para a descentralização e autonomia local. Essa disciplina, como mencionado por Sander (2002:62), ao permitir a mensuração e comparação do “sucesso relativo dos países, das comunidades e das organizações sociais”, tem recebido financiamento “generoso” de governos e organismos financeiros. Para acompanhar a escola e os sistemas nas diversas esferas governamentais e para garantir a responsabilização pela ação, desenvolvida com autonomia, a avaliação foi considerada ferramenta ideal.

Outras críticas foram então levantadas para as reformas educacionais. Para alguns autores (GENTILI, 1996; ANDRIOLI, 2002), dentre os padrões encontrados nas políticas educacionais ligados à reforma, estavam a necessidade de se estabelecer mecanismos de controle e avaliação da qualidade dos serviços e a necessidade de articular e subordinar produção educacional ao mercado de trabalho. Avaliação estaria assim a serviço do mercado em lugar do público. Outros autores (SILVA, 2003) criticaram a tendência quantitativista dos processos avaliativos, com perda de informações e conseqüente qualidade para seus produtos. Uma ressalva importante foi feita por Kellaghan (2001:261), ao chamar atenção para outras prováveis razões, não necessariamente louváveis, para as políticas de fortalecimento dos sistemas de avaliação, dentre as quais o custo baixo e a possibilidade de implementação em curto espaço de tempo, quando comparados com o de outras políticas, como as de formação de professores; sua externalidade; e a visibilidade dos resultados. Especialmente essa última poderia justificar a aparente adesão de velhos políticos aos programas de avaliação: mesmo que os resultados fossem insatisfatórios, seus mandatos estariam associados a uma aura de transparência e de responsabilização, pelo menos em discurso.

Essas críticas às políticas de avaliação e monitoramento dos sistemas educacionais, bem como as discussões sobre a impossibilidade de se tratar a educação como “um serviço a ser oferecido a um cliente”, não impediram que os sistemas de avaliação em larga escala se consolidassem tanto em nível federal quanto estadual, gradualmente atingindo o nível municipal. Depresbiteris (2001:138) nos explica esse fenômeno, trazendo novamente os aspectos da reforma do Estado:

No caso dos sistemas educacionais, entre os múltiplos fatores que influenciam a avaliação, dois se destacam: a autonomia da escola de um lado e a responsabilidade do Estado de outro. O Estado não pode restringir a autonomia das escolas, mas é imperioso que ele se responsabilize pela qualidade de seus sistemas educativos, nas esferas pública e privada.

E complementa: “a idéia é de que a avaliação pode funcionar como um excelente fio condutor e integrador das esferas pública e privada, abarcando sistematicamente as múltiplas dimensões, desde as de natureza essencialmente pedagógica até as variáveis mais abrangentes de natureza institucional” (DEPRESBITERIS,2001:138).

A consolidação dos sistemas de monitoramento no Brasil é clara na voz de Castro (1999:19) que, ao falar sobre políticas implementadas para a melhoria da qualidade da educação básica pelo governo federal no período de 95 a 98, cita

[...] o aperfeiçoamento metodológico e a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que oferece referências qualitativas sobre a efetividade das redes de ensino fundamental e médio – medida em função do rendimento dos alunos – e que identifica um conjunto de fatores que incide no processo da aprendizagem, subsidiando assim as políticas de melhoria da qualidade de ensino.

Apresentado o cenário maior no qual a avaliação se fortaleceu e ocupou um papel central, a próxima divisão trata da evolução dos programas de avaliação, inclusive no Brasil, seguida por outra subseção que levanta seus limites e outras questões ligadas à sua implementação.

Evolução dos programas de avaliação

A evolução dos programas de avaliação e monitoramento pode ser vista em Fletcher (1995). Segundo esse autor, inicialmente, os sistemas de monitoramento verificavam a conformidade da escola com os padrões técnicos especificados pelas agências públicas, definidos através de leis e regulamentos. Com a evolução dos sistemas, o foco passou a ser a dinâmica do processo de ensino-aprendizagem, com o objetivo de buscar a progressiva melhoria do aluno mediante diagnósticos periódicos vinculados a procedimentos de recuperação. Atualmente, como resposta à necessidade de responsabilização dos implementadores, a avaliação de desempenho veio a ser o centro das atenções, com o estabelecimento de programas de provas para o levantamento do desempenho cognitivo dos alunos com base em “um conjunto uniforme de requisitos, instrumentos e procedimentos” (op.cit.: 103).

Mais recentemente, propõe-se um desdobramento dos programas de avaliação de desempenho em um acompanhando do mesmo aluno ao longo de seus anos dentro do sistema de ensino. Para isso, estudos longitudinais multiníveis, com cruzamento de dados ao nível do aluno, da turma, da escola e do município, têm sido implementados, na busca de fatores que informem e expliquem o desempenho do sistema (FRANCO, 2004).

Uma forma de abordar os objetivos de programas de avaliação pode ser feita através do estabelecimento de um paralelo com a dinâmica dos modelos de regulação. A figura a seguir, proposta por Barroso (2002:182), ilustra essas relações.

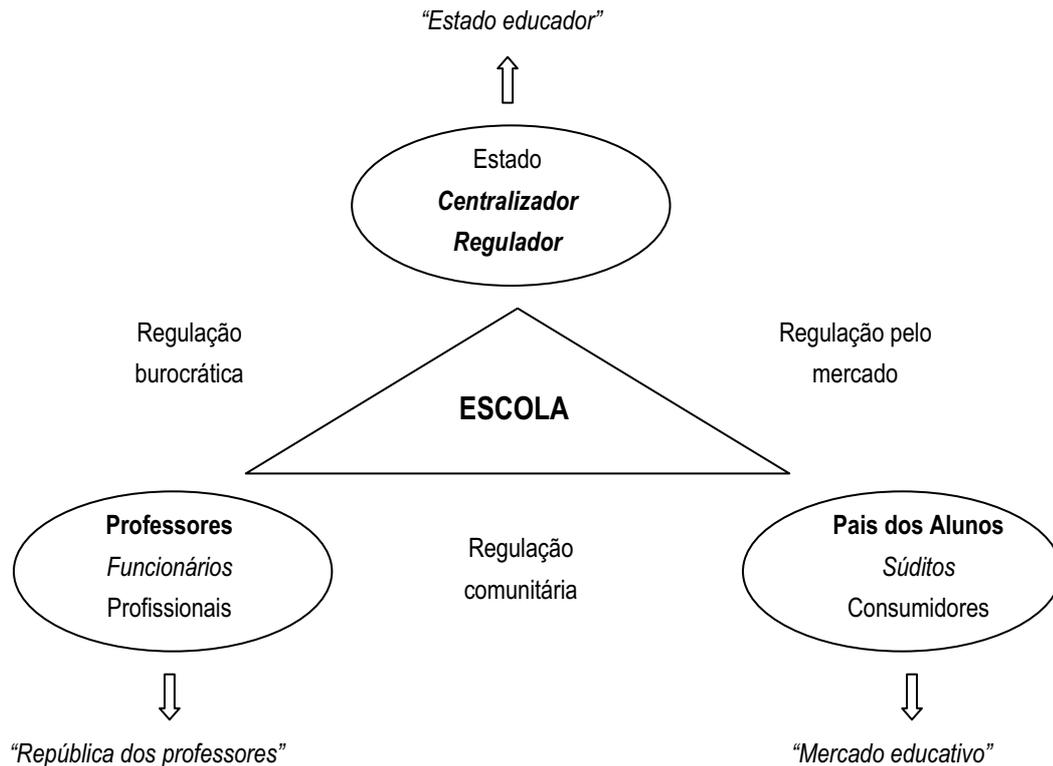


Figura 2: Quadro de análise da evolução da administração da educação, por Barroso 2002:182
 Fonte: BARROSO, João. Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: MACHADO, L.M.; FERREIRA, N.S.C (Org.). **Política e Gestão da Educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002

Para Barroso, o ideal seria o equilíbrio entre as três formas de regulação postas na figura: a burocrática, a comunitária e a regulação pelo mercado. A predominância de uma sobre outras facilitaria a ocorrência de uma série de questões, não favoráveis à qualidade educacional. No caso da regulação burocrática, a máquina estatal deveria ser imensa para dar conta de monitorar os professores e as escolas, na busca do absoluto controle de processos e resultados. Já na regulação pelo mercado, em uma tendência à privatização, o Estado tentaria “promover a separação entre fornecedores (professores) e consumidores (pais de alunos), com reforço da noção de que os consumidores têm sempre razão”. Aos pais seria dada a escolha pela escola e, através de mecanismos de pressão, acabariam por influir nos modos e produtos educacionais. Não haveria, portanto, um sentido de cooperação.

Na regulação comunitária, pais e professores seriam parceiros e co-educadores, sem interferência do Estado, correndo o risco do estabelecimento de guetos e da não observância de questões externas àquela comunidade. Com isso essas escolas poderiam estar condenando seus alunos a um reducionismo local.

Pensando na avaliação como ferramenta para os processos de regulação, seus objetivos poderiam também variar, como proposto na Figura 3.

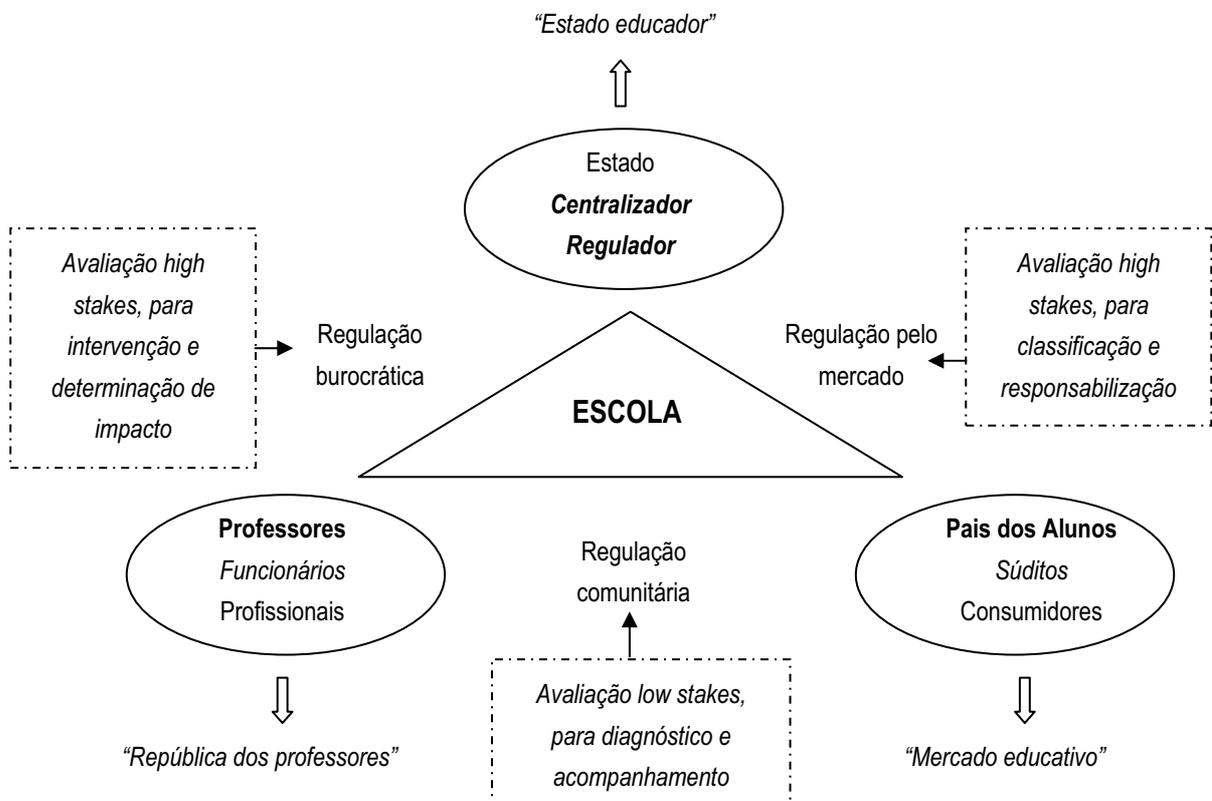


Figura 3: Objetivos dos programas de avaliação, para atender aos diferentes tipos de regulação propostos por Barroso, 2002, de acordo com a concepção da autora.

Usando a lógica posta por Barroso como provocação, no caso de uma regulação burocrática, onde o Estado estaria exercendo seu controle sobre os implementadores – as

escolas e professores -, a avaliação, normalmente *high stakes*⁸, poderia ter objetivos relacionados aos processos burocráticos, ao desempenho – absoluto - da política, conduzida de maneira centralizada, ou ao levantamento do seu impacto. A manutenção dos procedimentos avaliativos dentro dos padrões técnicos demandaria a contratação de agentes externos, de controle e auditoria, o que implicaria custos altos. Na sua condução, poderia excluir ainda mais os implementadores do processo de formulação de políticas e, como reação, esses atores tenderiam à alienação e ao não pertencimento (LIPSKY, 1980). Provavelmente estaria contribuindo para tomada de decisões relacionadas à intervenção do Estado em aspectos locais. As mudanças decorrentes dos resultados dessas avaliações poderiam ser pífias, vez que as organizações responsáveis por sua implementação não poderiam ser inspecionadas e supervisionadas em 100% do tempo.

No caso da regulação pelo mercado, a avaliação estaria buscando resultados e não processos. Ela poderia contribuir para tornar públicos os desempenhos - relativos - de cada unidade avaliada, para fins de classificação (os pais fariam suas escolhas a partir dela) e de responsabilização dos atores pela implementação de políticas a eles delegadas. Como no modo anterior, esse tipo de avaliação também seria *high stakes* e também demandaria aplicação e análise externa de instrumentos, elevando seus custos de implementação. As mudanças provenientes de discussões dos produtos de políticas de avaliação, voltadas para classificação, só ocorreriam se efetivamente o cliente-usuário tivesse possibilidade de escolha, o que não acontece com a educação pública brasileira. Da mesma forma, a falta de definição das responsabilidades dos implementadores, para políticas cujas metas são ambíguas, torna difícil a tomada de decisões a partir de resultados da avaliação para fins de responsabilização⁹.

⁸ *High stakes* e *low stakes* referem-se, respectivamente, ao alto ou baixo impacto dos resultados da avaliação sobre aqueles que estão sendo avaliados.

⁹ Nesse trabalho, utiliza-se o termo responsabilização como tradução para *accountability*.

Nesse caso, seria interessante considerar a proposta de Allan Schick (1996), citada por Gomes (2003:08):

[...] Os sistemas de controle de mensuração de desempenho de produtos e resultados (*outputs* e *outcomes*) deveriam ser utilizados como ferramentas gerenciais para melhoria do processo decisório em formulação e implementação de políticas públicas, mais do que como ferramentas de *accountability* pura.

Por fim, na regulação comunitária, a avaliação estaria a serviço do diagnóstico e acompanhamento das ações locais, sem impacto sobre seus atores (*low stakes*). Sendo assim, sua implementação poderia ser feita pela própria comunidade, com custos mais baixos para a instância política central. Entretanto, a depender de como fosse conduzida, essa avaliação poderia não resultar em tomada de decisões ou em implementação de atividades corretivas, ainda que os resultados mostrassem essa necessidade, vez que a comunidade estaria se auto-regulando, sem pressões externas mais fortes. Haveria o risco de a unidade estar realizando uma avaliação – proposta externamente – apenas como ritual (LIBÓRIO e COSTA, 2004:699).

Lembrando o conceito de sistema de avaliação apresentado na primeira subseção e vez que a avaliação pode ser uma ferramenta de regulação, talvez fosse interessante buscar o equilíbrio entre esses três usos avaliativos, tornando mais justa a avaliação, da mesma maneira que Barroso (2002) propôs o equilíbrio entre os modos de regulação.

Oscilando entre ferramenta de regulação burocrática e regulação pelo mercado, a avaliação no Brasil foi fortalecida a partir de 1995, no governo de FHC, ainda que não em um sistema único de avaliação.¹⁰ De qualquer maneira, nos últimos anos, independente de

¹⁰ O SAEB ganhou importância na avaliação do ensino fundamental, o ENEM foi lançado como avaliação de saída para o ensino médio (ainda que, por ser voluntário, não tenha trazido informações sobre as escolas de maneira censitária) e o ensino superior, com sua política de expansão a partir da permissão de entrada da rede

compor um sistema de avaliação ou se valer de uma série de avaliações aplicadas regularmente, as políticas públicas puderam ser implementadas dentro de rigores científicos, a partir da evolução do conhecimento na área e, em especial, de softwares que permitiram o tratamento de imensas bases de dados em pouco tempo. Por exemplo, em 1995, com a introdução da teoria da resposta ao item na metodologia empregada pelo SAEB, tornou-se possível a comparabilidade entre os resultados dos estados em uma mesma aplicação e ao longo dos anos, o que garantiu às informações produzidas pelo programa um aumento considerável de qualidade. Isso favoreceu a consolidação do sistema nacional. A partir desse sucesso e usando o SAEB como modelo, vários sistemas estaduais de educação lançaram políticas próprias de avaliação, no sentido de atender a uma necessidade de detalhamento dos resultados obtidos e para permitir que estes pudessem refletir a realidade de suas escolas (muitas vezes de forma desagregada).

Os estados pioneiros no acompanhamento da tendência nacional foram Ceará e Minas Gerais, seguidos por Paraná, Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia e Maranhão¹¹. Outras unidades estaduais e alguns municípios criaram sistemas mais simples de monitoramento, sem tanta sofisticação técnica, incentivados pela parceria com o MEC/INEP, que garantiu, durante muito tempo, capacitação e assistência técnica, chegando a disponibilizar os itens para composição das provas. Nesse período, o estado de São Paulo escolheu uma sistemática diferente, optando por uma metodologia de estudo longitudinal e trabalhando desvinculado do órgão federal.

privada, passou a ser avaliado através do censo superior, do ACE e do ENC, mais conhecido como Provão. O governo Lula apresentou com o SINAES, pela primeira vez, uma proposta de sistema de avaliação, em lugar de avaliações com frequência regular, como as anteriores. Entretanto, esse sistema ainda não foi totalmente implementado e corre o risco de ter o ENADE, assim como aconteceu com o Provão, como o elemento único reconhecido pelo grande público.

¹¹ Para maiores informações sobre os sistemas de avaliação dos estados, consultar BONAMINO, Alicia; FRANCO, Creso; BESSA, Nícia (Org.). **Avaliação da Educação Básica**. Pesquisa e Gestão. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

Apesar de toda a evolução dos programas de avaliação, uma série de questões de implementação, qualquer que seja o nível de sofisticação do programa, deve ser considerada, especialmente para garantir que os resultados da avaliação possam cumprir os objetivos para os quais foram buscados. A subseção a seguir levanta algumas dessas questões, ainda que se tenha em mente que, mesmo com todos os limites e desafios vencidos, a avaliação não é substituto para a educação e nem “operará milagres no aperfeiçoamento dos padrões educacionais” e na garantia dos padrões de competitividade global, como posto por Kellaghan (2001:261).

Questões de implementação

O estabelecimento de programas de avaliação está condicionado a uma série de fatores técnicos, orçamentários e políticos. A lógica, entretanto, é a mesma de qualquer avaliação de projeto, como nos ensina Castanhar e Costa (2002:08):

[...] o processo de avaliação será facilitado e mais útil se baseado em um planejamento consistente, capaz de estabelecer relações causais entre atividades e produtos; produtos e resultados que permitam atingir as metas visadas; resultados que causem efeitos mais ou menos precisos e respondam pelo alcance de um objetivo específico e efeitos que produzam o impacto pretendido pelo propósito ou missão do programa, de tal sorte que se busque fazer com que as atividades de fato contribuam para o alcance desse mesmo propósito [...]. É a factibilidade dessas relações causais que dá conta da consistência do planejamento e permite esperar que a intervenção numa instância (ou variável) particular desse processo, como por exemplo, uma particular definição de atividades, produza um determinado efeito numa instância (ou variável) mais abrangente, como por exemplo, no objetivo de um determinado programa.

Sem esse planejamento consistente, provavelmente não será possível aos gestores utilizarem as informações para a tomada de decisões.

Essa perspectiva é confirmada pela leitura de Vianna (2001:93), para quem a exeqüibilidade de um programa de avaliação em larga escala depende também de outros aspectos, “como a existência de uma estrutura que atenda às expectativas dos interessados no programa” e a articulação entre os especialistas e técnicos em avaliação e os coordenadores e *controllers* da ação.

Vários problemas podem surgir durante a formulação da política de avaliação, sendo a falta de definição de objetivos um dos mais freqüentes. O desenho de um programa é feito a partir de um determinado objetivo e não servirá a outros. Por exemplo, “na Escócia e no País de Gales, as autoridades locais, baseadas nos resultados dos testes, auxiliam as escolas na implementação de um “plano de ação” elaborado pela própria unidade escolar para resolver seus problemas. Se os resultados são muito ruins, é dado às escolas um prazo limite para que melhorem e, caso fracassem, podem ser fechadas ou sofrerem intervenção”, como informa Kellaghan (2001:268). Já a África do Sul usa seu sistema de avaliação para certificar o aluno na saída do último ciclo básico, acreditando que “caso a qualidade e o escopo desses exames sejam satisfatórios, eles fornecem diretrizes aceitáveis para o ensino, levando a um ajuste de processos instrucionais e de aprendizagem o qual, por sua vez, aumenta a qualidade da educação”. Sob nenhuma hipótese, é possível aplicar o sistema escocês na África do Sul ou vice-versa, sob pena de perda da confiabilidade dos resultados. A falta desse entendimento pelos formuladores das políticas de avaliação é um dos pontos de estrangulamento na negociação com agências especializadas, normalmente externas, responsáveis pela condução dos programas de avaliação.

Esse apuro com a definição dos objetivos de uma avaliação leva a uma outra consideração. Fletcher (1995:94) chama atenção sobre o compromisso a longo prazo que uma

relação de avaliação exige. O desenho de um sistema de avaliação atende a um determinado conjunto de objetivos, para os quais se voltam tanto a elaboração de instrumentos e metodologias de análise quanto a forma de relacionamento avaliador x avaliado. A alteração de objetivos sem o devido acompanhamento da mudança do próprio sistema implica a perda de validade e confiabilidade. Variações em cada etapa do processo de avaliação, mesmo que os objetivos permaneçam, podem também interferir na legitimidade do sistema. Infelizmente, esse entendimento nem sempre é observado em mudanças de governo e perde-se, com alguma frequência, no mínimo a comparabilidade de resultados ao longo dos anos. Seria interessante ter o sistema de avaliação – tanto em nível nacional, quanto estadual – atrelado ao Estado (para um interesse de sociedade) e não aos governos. Aos governos seriam associados sistemas de regulação, que poderiam usar os projetos de avaliação como ferramentas.

Essa questão levanta um segundo cuidado na definição das políticas de avaliação em larga escala: a necessidade de isenção político-partidária nos processos avaliativos. House (1997), citado por Yamashita (1997:72) nos diz:

As avaliações precisam ser independentes a ponto de ter a capacidade de chegar a conclusões imparciais. Devem ser vistas como sendo críveis, se quiserem atingir essa função. Sua imparcialidade advirá da utilização da metodologia científica apropriada e da proteção contra a interferência política [...]. Os métodos científicos que evitem quaisquer formas de parcialidade devem ser oriundos da comunidade profissional de avaliação.

O terceiro problema relacionado à implementação está associado à (in)capacidade dos sistemas de ensino de processar, em tempo hábil, a enorme quantidade de informações produzida pelos sistemas de avaliação, muitas vezes apresentada em linguagem técnica inacessível. Esse exercício demanda dos técnicos e educadores um conhecimento profundo dos seus sistemas educacionais e grande articulação entre seus diversos componentes. Da mesma maneira, deve haver espaço para que a análise dos resultados de um determinado

sistema considere os dados de outros sistemas externos (como, por exemplo, o SAEB), bem como das pesquisas acadêmicas relacionadas à qualidade de ensino, para que as conclusões resultantes possam vir a contribuir, de maneira eficaz, para a tomada de decisões.

Uma quarta questão de implementação a considerar está relacionada com a comunicação com os diversos públicos de um programa de avaliação. As comunidades escolares e os demais públicos têm um perfil muito heterogêneo. Garantir uma comunicação eficaz implica na busca constante de uma linguagem que consiga atingir a todos, não só em relação à divulgação de resultados, mas também quanto à transparência das ações, encaminhamento de matrizes de referência e esclarecimento dos objetivos do programa, essenciais para que o uso dos resultados da avaliação possa ser viabilizado.

O quinto item traz uma questão essencial atrelada à implementação: o custo dos projetos e a possibilidade de falta de recursos. Em especial, um orçamento inconsistente, que não assegure recursos para todas as fases de realização da avaliação, pode resultar em falta ou atraso de verbas em etapas cruciais do desenvolvimento da avaliação, com prejuízo geral para o processo. Por exemplo, um retardamento na liberação de recursos pode implicar postergação da aplicação de instrumentos, com prejuízo para a qualidade da informação coletada e para a comparabilidade vertical. Falta de recursos na etapa de tratamento e análise de dados pode resultar em utilização de procedimentos menos sofisticados de análise, menos tempo dedicado à limpeza dos dados coletados, com impacto direto para os resultados da avaliação. Resultados encaminhados para o público-alvo em tempo posterior ao planejado podem ter, como consequência, a sua não utilização por esse público.

Além dos cinco itens levantados nos parágrafos anteriores, duas outras reflexões merecem ser feitas: a primeira trata dos efeitos colaterais da avaliação (que entram no cálculo de sua efetividade, ainda que não sejam considerados na análise de impacto). Muitos desses efeitos acabam por interferir no atingimento dos objetivos de um programa de avaliação.

No exemplo do Ensino Superior, são efeitos indesejados: os casos de criação de “cursinhos” para o Provão / ENADE por algumas faculdades¹²; a obrigatoriedade de produção científica traduzida em uma quantidade de artigos em detrimento da qualidade dos mesmos; ou a demissão de um contingente de professores das IES, formados antes da reforma do ensino superior e, portanto, sem titulação, que ao saírem levaram consigo a cultura de muitos departamentos e uma visão sistêmica que os recém contratados não dispunham.

Como exemplos de efeitos colaterais relacionados ao SAEB e à Educação Básica, podem ser listados os *rankings* feitos os resultados de cada aplicação, pelos Estados, sem sequer considerar os intervalos de confiança e sem uma discussão maior sobre as competências e habilidades não dominadas. Além disso, a base para a elaboração dos testes do SAEB é registrada em matrizes de referência que, ao serem divulgadas entre os sistemas e escolas, tornam-se – ainda que indevidamente - um poderoso instrumento de reforço do ensino dos seus conteúdos e, muitas vezes, é confundida com currículo.

Esses efeitos colaterais devem ser considerados na formulação das políticas de avaliação. Cabe aos seus implementadores sua constante observação, para informar até mesmo a decisão de redesenho estrutural do sistema de avaliação, quando e se necessário.

¹² Como aponta Kellaghan (2001:264), “[...] muitos esforços serão envidados em estratégias de auxílio a estudantes para que passem no exame, em vez de dominarem o objeto de estudo e afiarem competências duradouras. Como consequência, as deduções passíveis sobre o desempenho com base nas notas dos testes reais podem estar distorcidas”.

A segunda reflexão merece uma subseção e trata da dificuldade de se avaliar algo que não está definido de maneira consensual: a qualidade da educação.

Qualidade da educação e possibilidades de uso da avaliação

O conceito de qualidade do serviço educacional não está consolidado, especialmente em um sistema educacional que pretende a formação de cidadãos que possam ser inseridos no mercado de trabalho (e que, portanto, precisam aprender a aprender) (CATANI, 2003:119), como posto nas diretrizes curriculares federais do Brasil. Sendo complexo e essencialmente relacionado à cultura, torna árdua a tarefa de uma definição que seja nacionalmente aplicável. Há, no entanto, uma série de tentativas no sentido de definir qualidade em educação, tratadas a seguir.

Fletcher (1995:93) associa qualidade à prestação de contas dos sistemas à sociedade e a relaciona ao desempenho dos alunos. Diz ele: “O público espera que as Secretarias de Estado da Educação forneçam evidências convincentes de que as escolas públicas funcionam plenamente, cumpram os preceitos da Constituição e ofereçam um ensino fundamental de boa qualidade”; prevê cobrança do público às Câmaras Municipais, Legislaturas Estaduais e congêneres federais de uma “demonstração de que os fundos comprometidos com o ensino público promovem a aprendizagem dos alunos com o mesmo desempenho das melhores escolas particulares”. Qualidade para esse autor está relacionada com produtividade e, de alguma maneira, ele é apoiado por Kellaghan (2001) e por Molina (2002:09), para quem a qualidade da educação passa de uma “preocupação centrada na

qualidade dos insumos àquela focada na qualidade dos resultados, observada através de provas de desempenho aplicadas aos estudantes.”

Essa posição é discutida por Depresbiteris (2001:139) ao criticar a limitação da medida da qualidade da educação à análise de desempenho de alunos. Referindo-se ‘a função da avaliação atrelada à qualidade de ensino, e conseqüentemente a um “amplo espectro de fatores, alguns mais explícitos em termos de critérios e indicadores, e outros mais implícitos, [...] mais difíceis de serem mensurados”, a autora defende um “exercício conceitual sobre a natureza da qualidade e de sua aplicação no campo educacional”. Para ela, “a medida da qualidade da educação não deve ficar limitada à análise do desempenho dos educandos”. A autora faz a defesa da agregação de outros indicadores descritivos de qualidade aos resultados de desempenho. Para ela, é necessário “tecer a trama de variáveis que caracterizam esses resultados e lhes dão significado”.

Já David Plank e co-autores, citados por Sá Barreto e Pinto (2001), mantêm as duas perspectivas – insumos e resultados - para tratar do tema. São considerados insumos não só certas políticas de instrumentalização das organizações escolares, como também, por exemplo, a definição e o respeito a padrões mínimos, no caso de processos de autonomia não totais.

É interessante incluir, na discussão da qualidade educacional, a proposta de Demo (2002:03). Esse autor considera que há duas qualidades na educação: a formal e a política. “A qualidade formal refere-se à competência de produzir e aplicar instrumentos, tecnologias, métodos, ciência, entre outros. A qualidade política refere-se à competência de projetar e realizar conteúdos históricos (sociedades) pelo menos mais toleráveis (desejáveis)”. Medir a

qualidade educacional passaria pela criação de um monitoramento que considerasse indicadores quantitativos relacionados à infra-estrutura (rede física de escolas, horas médias de aula, número de matrículas e evasões, proporção de alunos por professor, etc.), associados aos indicadores de desempenhos dos alunos, dos processos de aprendizagem e de competência profissional do professor (dimensão formal); e aos indicadores quanto à formação para a cidadania, à emancipação, ao cultivo de identidades culturais e de acesso equalizado, entre outros (dimensão política).

Para Castanhar e Costa (2002:21), o grande desafio para a avaliação no setor público é “encontrar formas práticas de mensurar o desempenho” e fornecer dados úteis aos gestores dos programas, de modo a facilitar a tomada de decisões. Para esses autores, a dificuldade na mensuração do desempenho faz com que os avaliadores prefiram medir processos e produção.

De maneira mais operacionalizável para fins de avaliação, Algarte (2001:30) propõe cinco dimensões do cotidiano escolar nas quais se espera obter um determinado resultado: a) eficiência (tanto pedagógica, tratando-se do desempenho dos alunos e dos professores, quanto administrativa, realização das tarefas de coordenação geral da escola e tomada de decisão); b) eficácia (fluxo escolar); c) congruência (ações pedagógico-administrativas que visem à adequação e coerência entre os serviços educacionais oferecidos pela escola e as necessidades sócio-culturais dos alunos); d) efetividade (conhecimento sistematizado da reação dos alunos, dos pais e de lideranças comunitárias a respeito dos serviços educacionais oferecidos pela escola); e e) relação escola / comunidade (níveis de inserção da escola e de seu projeto educacional na vida local). A questão de eficiência também é discutida por Sander (2002:62), mas esse autor ressalta que ela deve estar submissa

aos “objetivos educacionais e fins políticos e sociais da educação.” Para ele, a melhoria da qualidade da educação está associada à pertinência das políticas e práticas administrativas e pedagógicas e ao compromisso político dos integrantes do sistema de ensino.

Frente a tantas visões do que seja qualidade, mas considerando-se o fato de que os sistemas educacionais do Brasil e no mundo têm como objetivo maior a sua melhoria, é muito difícil determinar produtos e resultados que sejam mensuráveis, especialmente dada a diversidade dos organismos que compõem os sistemas e os entendimentos sobre educação demonstrados por seus membros. De acordo com Gomes (2003:13), ao analisar os países da OCDE, essas “complexidades e limitações inerentes à própria mensuração do desempenho na esfera governamental devem ser reconhecidas, para que as informações de desempenho sejam usadas de forma apropriada e positivamente” (OECD Performance Management in Government, No. 3, 1994:92).

Diante do debate brevemente apresentado acima, percebe-se que a verificação da qualidade da educação pública através de instrumentos aplicados aos alunos em um determinado momento do ano, é insuficiente para a identificação das escolas e de sistemas que estejam efetivamente conduzindo seus alunos a uma aprendizagem para a vida cidadã (como determinado pela LDB 9394/96 em vigor). Entretanto, tanto o SAEB quanto vários sistemas estaduais e municipais se propõem a avaliar “o que os alunos sabem e são capazes de fazer”, numa opção teórica que tenta acompanhar aquela definida pelos Parâmetros Curriculares Nacionais, mas se valendo de aplicações pontuais e reduzindo a qualidade apenas à dimensão cognitiva.

Mesmo quando considerada apenas a dimensão cognitiva da qualidade (ou os aspectos formais, como propôs Demo (1996)), há muito o que evoluir. Em que pese as diferenças entre os objetivos de cada estado na definição dos seus programas de avaliação, Franco (2004:52) sintetiza as carências ainda presentes no Brasil: “os sistemas de avaliação tipicamente medem o conjunto de aprendizados e as análises sobre o efeito de condições escolares nos resultados não são plenamente satisfatórias quando a medida do resultado escolar é dada pelo conjunto de aprendizados”. Ele sugere que a medida do resultado escolar seja o aprendizado recente, “já que, para a auto-avaliação de escolas, tão importante – ou talvez ainda mais importante – do que a medida do conjunto de aprendizados ao longo da vida de seus alunos é a medida do que os alunos aprenderam na escola em que freqüentam.” Esses modelos são, entretanto, muito mais caros e disponibilizam informações em períodos muitas vezes superiores aos mandatos dos governantes, o que faz com que sejam raramente utilizados.

Uma outra polêmica surge ao se pesquisar qualidade: ela trata desse atributo relacionado à avaliação em si. Além das muitas críticas ao reducionismo dos processos avaliativos (LUCKESI, 2000; DEMO, 2002; MOREIRA, 2002), utilizados no Brasil e no mundo, e da sua tendência quantitativista (SILVA, 2003), mesmo quando respeitados os aspectos técnicos e científicos dos procedimentos e análises, há um debate corrente sobre o uso – ou ausência dele - que é feito dos resultados da avaliação.

Kellaghan (2001:267), ao falar sobre o papel da mídia na divulgação dos resultados do TIMSS, diz: “[...] os resultados parecem ter tido um impacto maior sobre o público em geral e nos círculos políticos, através dos meios de comunicação em massa, do que sobre os educadores”. No Brasil nem isso pode ser dito, já que a sociedade consumidora

da educação pública nos níveis infantil e básico não tem consciência de seu papel na pressão por um sistema que melhor lhe atenda. Esse usuário é não voluntário e, como tal, não se constitui um grupo primário de referência para a burocracia (LIPSKY, 1980). Mesmo em situações de quase-mercado, quando há possibilidade de escolha, essa pressão pode trazer efeitos negativos sobre a equidade do serviço educacional (BARROSO, 2002).

O problema do (não) uso dos resultados pelos gestores dos sistemas e de unidades escolares foi realçado pelo lançamento do SAEB 2001. O INEP fez um grande esforço para aproximar a informação ao gestor (LOCATELLI, 2001:478), no sentido de transformar a linguagem fechada dos estatísticos em português simples e claro, facilitador do entendimento dos resultados e dificultador de inferências injustas ou tendenciosas. A expectativa era a de que resultados divulgados de maneira mais clara, em nível nacional, pudessem catalisar revisões de currículo, análises de programas de correção do problema de distorção idade x série, discussões sobre a eficácia dos cursos de formação de docentes, etc. Infelizmente, a prática tem mostrado – tanto a nível nacional quanto estadual – um enfoque distorcido desse uso, limitado à discussão rasa sobre as médias das redes e estados, a uma inadequada cobertura da imprensa e às análises enviesadas para atender a interesses político-partidários (como efeito colateral).

Assim, de maneira geral, é possível afirmar que o uso da avaliação é o elemento mais frágil ao se analisar a qualidade dos processos avaliativos. Os sistemas de monitoramento e avaliação não têm cumprido o papel para o qual foram criados: fornecer informações consistentes que permitam aos formuladores e implementadores das políticas públicas trabalharem para um Estado mais eficaz e eficiente. Quando formulados para implementação em larga escala, as políticas de avaliação não são normalmente apropriadas

pelas escolas, que não se sentem “retratadas” por seus resultados e, conseqüentemente, não fazem uso deles. E é nas escolas que ocorre a mudança no sentido de uma educação mais voltada aos anseios da população.

Por essa razão, a próxima subseção traz a discussão sobre a escola e a avaliação externa.

A escola pública e a avaliação externa

A possibilidade de sucesso das políticas de avaliação talvez esteja no entendimento de que, independente de quão agregado ou individualizado seja o resultado de uma avaliação em larga escala, uma mudança que implique na melhoria da qualidade de ensino só se realiza a partir de uma mudança na sala de aula. Sousa (1997: 143) nos ensina:

Verificar se os objetivos estão ou não sendo atingidos descrevendo como, por que e de que tipo são as dificuldades e facilidades do aluno não encerra, no entanto, a função avaliativa. Sendo seu compromisso fundamental a melhoria do ensino e a garantia da aquisição de aprendizagens, cumpre-lhe, como papel, analisar e propor as revisões e encaminhamentos necessários para que os objetivos sejam atingidos.

Reforçando a posição de Souza quanto à importância da escola na realização da política de avaliação, Moreira (2002: 242) escreve:

[...] para que as políticas públicas educacionais e as inovações, quer sejam iniciadas por administradores locais ou por organizações internacionais, tenham chances de ser exitosas nas escolas, elas também devem ser baseadas e estar sintonizadas com as realidades do dia-a-dia da sala de aula, com as expectativas e a capacidade dos professores, buscando assim retratos mais autênticos da vida na escola.

Por entender que a avaliação externa, da forma com que é conduzida, não dá conta de levantar as realidades escolares, uma parte da literatura sobre o tema sugere o estudo “das conseqüências das decisões políticas na prática, isto é, no nível da ação educacional onde as metodologias qualitativas, em particular os estudos de caso, e a pesquisa conduzida pelo próprio professor são ideais para tal tarefa [...]” (MOREIRA, 2002:242).

Como explica Depresbiteris (2001:141), qualquer que seja a posição do avaliador / pesquisador, quantitativa e/ou qualitativa, há um cuidado a ser tomado: o de buscar o equilíbrio entre a avaliação interna, representada pela reflexão dos atores sobre suas práticas a partir do projeto político pedagógico de responsabilidade integral da unidade escolar, e a avaliação externa. Nos diz a autora:

[...] uma avaliação exclusivamente interna pode impedir a escola de situar-se criticamente sobre o sistema. [...] Uma avaliação de caráter apenas externo, por outro lado, pode ressaltar meramente um espírito de competição entre as escolas, e tornar-se nefasta ao assumir um enfoque de concorrência.

Diante dessa dependência que a avaliação tem com a escola, as questões que se colocam, entretanto, são: qual a razão de ser da escola pública hoje? Que escola é essa na qual a política de avaliação se materializa e para a qual é formulada?

A escola pública está em crise de identidade. A velha escola é descrita por Luckesi (2000), ao tratar do conservadorismo nas instituições de ensino e do autoritarismo expresso nas formas de avaliação utilizadas. Para esse autor, além de dispor de uma cultura altamente tradicional (característica de uma entidade que ensina para gerações), as organizações de ensino tendem a apresentar uma morosidade no fluxo de informações, muitas vezes induzida por seus próprios membros, que não estão motivados a obtê-las; crença subliminar na competição individualizada; falta de competência técnica que garanta ao

membro da instituição sua autonomia; falta de entendimento da necessidade de participação no processo de elaboração do projeto político pedagógico da organização; falta de diálogo franco e de cultura de feedback; falta de capacitação contínua em aspectos estratégicos e substituição dessa capacitação por treinamentos relacionados a atividades pedagógicas.

Hoje, a essa velha escola estão sendo atribuídas as mazelas da educação e uma série de demandas é colocada sobre a escola pública, provocando conflitos que afetam sua identidade. De acordo com Cavaliere (2002:249), esse fenômeno está relacionado com a “incorporação de um conjunto de responsabilidades educacionais, não tipicamente escolares, mas, sem o qual, o trabalho especificamente voltado para a instrução escolar torna-se inviável. São atividades relacionadas à higiene, saúde, alimentação, cuidados e hábitos primários.” Além dessa questão organizacional, Cavaliere (op.cit:03) menciona a “dependência afetiva de parcela importante do alunado que, muitas vezes, tem na escola e em seus profissionais a referência mais estável entre suas experiências de vida.” E complementa:

[...] na prática, aumentam as ações com sentido educacional preliminar e pouco específico, principalmente nas primeiras séries do ensino fundamental, mas também nas séries finais. Essa incorporação desorganizada, imposta pelas circunstâncias, de novos elementos à rotina da vida escolar, que de complementares ou secundários passaram a imprescindíveis, sem um correspondente projeto cultural-pedagógico, tem levado à descaracterização, isto é, à crescente perda de identidade da escola fundamental brasileira.

Para conduzir essa unidade escolar, exige-se um diretor super homem: ele precisa dominar administração, psicologia, pedagogia, assistência social, nutrição, além de ser ótimo relações públicas e excelente líder.

Para Barroso (2002:184), a escola de hoje vivencia uma tensão constante entre uma “racionalidade administrativa” e uma “racionalidade pedagógica”, com dois modos distintos de regulação:

- uma regulação estatal de tipo burocrático e administrativo, em que a escola é vista como “um serviço do Estado”, sujeita a uma rede complexa de normativos que reforçam a intervenção da administração central directa (através do seu corpo de funcionários e inspectores) ou mediatizada através do director da escola, cuja função essencial é fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos.

- uma regulação corporativa de tipo profissional e pedagógico, em que a escola é vista como “uma organização profissional”, com uma gestão de tipo colegial, gozando de uma relativa autonomia pedagógica e financeira, e onde o director exerce as funções mais como um líder pedagógico do que como um administrador-delegado do poder central.

No contexto brasileiro, no qual o governo identifica a educação como “elemento central de uma nova estratégia de desenvolvimento, que conjuga a busca de eficiência económica com a promoção da equidade e da cidadania” (CASTRO, 1999:06), a pressão sobre a escola pública cresce. De maneira mais geral, como elo final na cadeia política, espera-se da nova escola que:

- a) realize uma gestão democrática, com participação de representantes dos seus diversos segmentos em um colegiado (OLIVEIRA, 2002);
- b) esteja comprometida com uma racionalidade de aumento de eficiência, observando inclusive formas de gestão do setor privado (NOGUEIRA, 2002);
- c) elabore um projeto político-pedagógico e um regimento próprios, mas obedientes aos sistemas públicos, já que as questões de currículo, avaliação externa, organização didática e uso de recursos (as rubricas são pré-determinadas) são definidas de maneira centralizada (GENTILI, 1996);
- d) comprometa esse projeto político-pedagógico com a “inclusão social e a emancipação do ser humano” (BAHIA, 2000);

- e) deflagre campanhas de interesse público, formando parcerias e organizando sua execução, tudo dentro da visão posta no projeto político-pedagógico e de maneira a enriquecer a aprendizagem (ALGARTE, 2001);
- f) passe a ser um ambiente facilitador das aprendizagens e não mais um lugar de ensino, com ênfase no “aprender a aprender” (SANDER, 2002:63). A transmissão de conhecimento deixa de ser perseguida e os esforços são concentrados na utilização dos conhecimentos adquiridos, em um processo de aprendizagem ativa;
- g) desencadeie os processos de mudanças da sociedade (ALGARTE, 2001);
- h) insira seu alunado no mercado de trabalho, preparando-o para a vida (NOGUEIRA, 2002);
- i) consiga tratar seus alunos de forma equitativa, de modo a promover, por igual, as chances de sucesso na vida, independente dos diferentes perfis do alunado que esteja recebendo.

A lista brevemente construída acima é infundável quando se buscam as demandas para a escola pública dos dias de hoje. Muitos dos críticos dos processos de reforma reclamam do excesso de exigências em um contexto de formação docente inadequada, baixos salários e condições adversas de trabalho. Como não existe um único modelo de ensino, experimentações na unidade escolar podem ser dolorosas, especialmente pelo peso social caso um erro aconteça, fazendo com que a organização sinta-se mais atingida pela ameaça que pelo desafio da mudança, em respostas às demandas colocadas. Assim, no máximo, a organização de ensino busca adaptar-se às exigências externas, enquanto seus clientes-usuários aumentam visivelmente seu grau de insatisfação, sem, contudo, ter opções imediatas de transformação.

Essa adaptação “superficial” pode ocorrer também em relação às políticas de avaliação. Logo de início, a escola pode perceber certa incoerência entre essas políticas – associadas a um levantamento quantitativo de competências e habilidades em determinadas disciplinas isoladas – e os posicionamentos do governo federal na LDB/96 e nas diretrizes curriculares nacionais, que dão ênfase à avaliação qualitativa. Ainda assim, da escola é esperado que obtenha resultados, no mínimo, proficientes, o que, para muitas, significa reduzir seus objetivos àqueles especificados nas matrizes de referência dessas políticas. De acordo com Libório e Costa (2004:701), a legitimidade da escola pública “depende de sua conformidade com o meio institucional” e, por essa razão, os processos de avaliação são aceitos e respeitados, mesmo que como rituais, sem serem integrados à vida escolar.

Três outros aspectos relativos à escola pública de hoje merecem ainda serem ressaltados, diante de sua importância para o atingimento dos objetivos de políticas de avaliação em larga escala. São eles: a heterogeneidade da unidade escolar, a expectativa de participação dos pais e comunidade na busca pela melhoria da qualidade de ensino e a resistência possível da comunidade escolar aos processos de autonomia e descentralização.

Qualquer estudo de implementação de políticas de avaliação que use a escola como fonte de dados precisa levar em consideração a diversidade intra e inter escolar. Para a equipe da avaliação do Instituto Anísio Teixeira (IAT, 1998:185), a escola “não é um somatório de salas de aula onde os professores são individualmente responsáveis pela prática pedagógica ali desenvolvida. Ela constitui uma entidade sócio-cultural formada por grupos relacionais que vivenciam códigos e sistemas de ação num processo que faz dela, ao mesmo tempo, produto e instrumento cultural”. Cada um desses grupos traz sua própria cultura ou, como nos diz Marandino (2002), a escola recebe aportes da cultura científica, das culturas de

seus sujeitos – alunos, professores, gestores, pais, auxiliares, comunidade em geral -, da cultura da mídia e das novas tecnologias. Embora certos aspectos comuns sejam identificáveis em muitas unidades, vez que o sistema educacional exerce sobre elas grande pressão expressa em normas, leis e auditorias (a escola é institucionalizada), cada uma reage a essa pressão individualmente, por ter uma cultura própria.

Internamente essa escola, como qualquer organização, não se comporta como um bloco coeso, como nos esclarece Perez Gomes, citado por Oliveira (2003:300):

[...] a vida dentro das escolas é complexa, confusa, indeterminada e freqüentemente contraditória, de modo que nem os professores, nem os alunos se comportam de forma consistente com as prioridades da instituição, a definição social do currículo ou as expectativas sociais majoritárias. Sempre existe uma margem de liberdade para expressar a autonomia, a resistência, a diversidade e a discrepância.

Políticas que precisem de padronização dos processos sob responsabilidade de um grande número de implementadores, como as de avaliação em larga escala, precisam considerar essa diversidade e, a partir dela, propor as possibilidades de monitoramento. Uma das vertentes sugere a utilização da comunidade em volta da escola como agente de monitoramento, de referência e de pressão (BARROSO, 2002). Esse segundo aspecto da escola pública brasileira precisa ser considerado, por que a participação da comunidade está muito longe de ser a esperada.

Isso se dá por dois motivos: os pais estão acostumados com o discurso que responsabiliza seus filhos pelo insucesso escolar, o que os deixa de mãos atadas para discutir processos e metodologias com a escola, muitas vezes sem competência para tal; o segundo motivo diz respeito à não voluntariedade dos pais de alunos de escolas públicas. Como posto por Lipsky (1980), esses clientes-usuários não podem escolher os serviços aos quais estão se submetendo. A escolha se daria no sentido de tirar seus filhos da rede pública e colocá-los na

rede particular, mas não há recursos para isso. Da mesma maneira, tirar seus filhos das escolas mais próximas às suas residências e matriculá-los em locais mais distantes implica custo de transporte, muitas vezes uma barreira intransponível. Assim, há certo determinismo geográfico mesmo que a rede pública permita matrículas não atreladas a endereço residencial. A relação desses pais com a escola de seus filhos é de co-dependência e eles são pressionados a agir dentro dos limites impostos por essa organização, sob pena de terem que arcar com os custos de se transformarem de clientes para cidadãos (LIPSKY, 1980:xiv).

Por essa razão, é difícil transformar pais e responsáveis por alunos em co-implementadores ou ainda em elementos de controle da política sendo implementada.

O terceiro aspecto a considerar no delineamento de políticas de avaliação em larga escala (no modelo estabelecido pelo SAEB, no Brasil, por exemplo), é que elas representam a contrapartida para o processo de descentralização e autonomia, servindo, em alguns estados, como ferramenta para responsabilização da unidade implementadora. Entretanto, muitas unidades escolares consideram a descentralização como um fardo, especialmente em situações nas quais elas não tiveram novas prerrogativas (orçamento, questões de pessoal) (CORRALES, 2000:42). A resistência aos processos de implementação das políticas de reforma, nesse caso, é oriunda do acréscimo de demandas para a unidade implementadora, sem um favorecimento de condições de trabalho que traduzam autonomia.

Essa seção apresentou, de maneira breve, o cenário e a evolução das políticas de avaliação externa, no Brasil e no mundo, com objetivo de propiciar ao leitor o panorama no qual a política objeto desse estudo está inserida. Por considerar a escola como o lócus de implementação da política de Avaliação da Aprendizagem sob foco nesse estudo, discutiu

também características desse implementador que pudessem afetar, de alguma maneira, os processos de concretização da avaliação. A próxima seção trata do tema políticas públicas e metodologias de estudo de sua implementação, de onde foram buscadas as orientações que resultaram na abordagem escolhida nessa pesquisa.

Política Pública

O segundo eixo da fundamentação teórica para essa dissertação foi iniciado com a leitura de documentos que fornecessem, em primeiro lugar, alguns conceitos básicos relacionados ao estudo de política pública. Em um segundo momento, as leituras permitiram levantar informações sobre o campo de estudo das políticas públicas e sua evolução para, em seguida, traçar um panorama dos modelos de análise existentes. Essa seção foi construída de modo a refletir essas três etapas. O objetivo dessa fundamentação foi o aprofundamento do conhecimento sobre a etapa de implementação das políticas públicas, de modo a facilitar a escolha da abordagem mais adequada para o estudo da política de Avaliação da Aprendizagem na Bahia.

Conceitos principais

Várias são as definições para política pública¹³, mas três delas, listadas a seguir, ajudam a entender o conceito:

- * “Política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos” (Peters, 1986, citado por SOUZA, 2002:04).
- * “Política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 1995:02), chamando atenção para a não ação como política.
- * “É essencial para o conceito de política pública que haja um objetivo, uma meta ou um propósito” (Carl Friedrich, 1963,citado por DYE, 1995:03).

Para SOUZA (2002), programas e projetos do governo são traduções das políticas públicas e sua implementação é “política pública posta em prática [...], transformação da política em ação” (op.cit: 17). **Nessa perspectiva, considerou-se o projeto Avaliação de Aprendizagem do Estado da Bahia uma política pública.**

Charles O. Jones (1977), citado por Dye (1995:04), faz uma diferenciação entre proposta (meios específicos para atingirem-se objetivos), programas (meios autorizados para atingirem-se objetivos), decisões (ações específicas determinadas para implementação de programas) e efeitos (impactos mensuráveis dos programas). Para fins desse trabalho, consideram-se programa e projetos – concretizações de políticas públicas - como meios

¹³ Referida, em muitos artigos, como *policy*, para diferenciação do conceito de política, associada ao termo *politics*.

autorizados para que se atinja um ou vários objetivos, com uma diferença. Projetos são mais específicos, voltados para uma determinada área (como é o caso da Avaliação de Aprendizagem); programas podem ser um conjunto de projetos, com várias ações em diferentes áreas, todos voltados para um objetivo geral final (como, no caso da Bahia, foi o Programa Educar para Vencer).

Uma forma de relacionar a política pública com o servidor público é oferecida por Lipsky (1980). Para esse autor, os cidadãos percebem as políticas através do seu contato com burocratas de linha de frente, servidores representantes de uma parte significativa da atividade pública ao nível local. Dado o poder de decisão desses servidores no momento do contato com o cidadão, as ações desses burocratas transformam-se então, em muitos aspectos, nas políticas associadas a um determinado governo. Dye (op.cit) é menos incisivo: para ele, a implementação de uma política é um componente importante “do processo de fazer política” e frequentemente requer o desenvolvimento de regras formais e regulamentações pela burocracia, com impacto sobre sua formulação, em um processo central para a sua concretização. Assim como Lipsky, Dye (op.cit:316) acredita que razões profissionais e pessoais do servidor público estão juntas para fazê-lo tender para a expansão de poderes e funções de sua agência, aumentando assim seus orçamentos e poderes, especialmente aqueles discricionários. Com relação à política educacional, Walker (2004:340) argumenta que a comunidade escolar interpreta, responde e implementa políticas através de modos que estejam em acordo com suas experiências.

Uma vez que a política sob estudo nesse trabalho está ligada à área de educação, é interessante apresentar um segundo conceito: o de serviço público essencial. Para McKevitt

(1998), citado por Barroso (2002:01), os serviços públicos essenciais¹⁴ podem ser definidos como

[...] aqueles serviços que são importantes para a protecção e promoção do bem-estar dos cidadãos, mas que se situam em áreas onde o mercado é incapaz de atingir ou até mesmo aproximar-se de um estágio ótimo de satisfação pessoal: saúde, educação, acção social e segurança pública são os exemplos mais conhecidos.

Já Fleury (1997:307-308) lista, como funções essenciais do Estado: a defesa do território e da soberania nacionais; a inserção vantajosa do país no cenário internacional; a redução das disparidades regionais e das desigualdades dos cidadãos e a implementação de um modelo de desenvolvimento social e econômico. A discussão sobre a essencialidade do serviço educacional é interessante e merece um aprofundamento em pesquisa posterior. Por ora, vale registrar que a terceirização da educação e o uso da avaliação como ferramenta para sua regulação têm sido alvo de ferozes críticas que fomentam a resistência dos implementadores às políticas de avaliação.

Vistos os conceitos básicos sobre política pública e sua relação com o servidor público, necessários para a determinação do quadro de referência desse trabalho, a subseção a seguir trata do campo de estudos que se ocupa desse tema, de sua evolução e da importância atual das etapas de implementação e avaliação.

Campo de estudo das políticas públicas e sua evolução

O estudo das políticas públicas integra um ramo da ciência política. Tradicionalmente, segundo Dye (1995:02), essa ciência concentra-se na estrutura institucional e na justificação filosófica do governo, deixando de lado o conteúdo das políticas públicas ou

¹⁴ Tradução escolhida para *core public services*.

dos arranjos institucionais. Só mais recentemente houve uma mudança de foco e o conteúdo das políticas públicas passou a ser observado, por ser capaz de “orientar os governos nas suas decisões e entender como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2002:03). O novo foco envolve a descrição do conteúdo da política pública; a análise do impacto social, econômico e político das forças políticas no conteúdo da política pública; o levantamento do efeito de vários arranjos institucionais e de processos políticos na política pública; e a avaliação das conseqüências das políticas públicas na sociedade, esperadas ou não (DYE, op.cit:03).

Faria (2003) considera que a análise de políticas públicas pode abranger diversas vertentes: a institucional; a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; a teoria da escolha racional; e as abordagens que destacam o papel das idéias e do conhecimento. Arretche (2003) relaciona o objeto de análise de políticas públicas ao estudo de programas governamentais, suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica. Já segundo Souza (2003:51), a disciplina “abarca, no mínimo, a definição da agenda política, sua legitimação, gestão, implementação e avaliação”, nas análises de “formulação, implementação ou de resultados de *policies*”.

Diante de muitas propostas de abordagem levantadas para essa fundamentação teórica, de maneira geral, nesse trabalho, considera-se que o estudo de uma política pública poderia se dar a partir da análise de uma ou mais das suas três fases: formulação, implementação e avaliação. A figura a seguir ilustra os aspectos, em cada uma dessas etapas, que têm chamado atenção de estudiosos.

Etapas e aspectos da política pública sob estudo

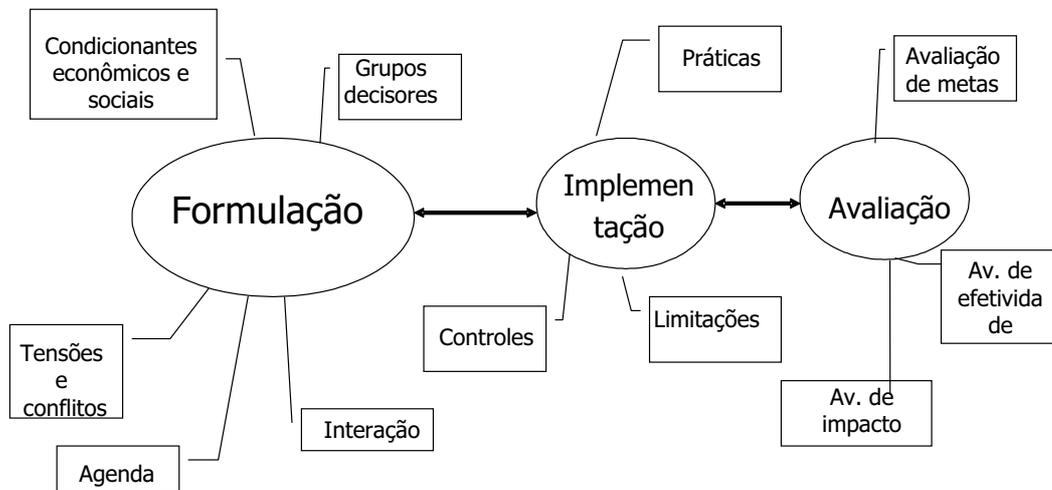


Figura 4: Representação das etapas de uma política pública e de seus diversos aspectos, que têm sido objeto de pesquisa.

Fonte: a autora

Faria (2003) ressalta que as pesquisas sobre implementação e avaliação das políticas públicas foram negligenciadas, preteridas à análise da etapa de formulação e questões que lhes são associadas. Por essa razão, a etapa de formulação é representada na figura em tamanho maior que o das outras duas. Seu estudo segue merecendo uma grande atenção dos pesquisadores e compreende pesquisas sobre grupos decisores, outros grupos interessados, o jogo de poder na determinação das prioridades políticas, a agenda, tensões e conflitos postos durante o delineamento de determinadas políticas em detrimento de outras, o contexto onde essa interação se dá, etc.

Vale ressaltar, entretanto, que, no Brasil, os diversos autores chamam atenção para a necessidade de criação de uma agenda de estudo de políticas públicas, dado o seu estágio atual de franco crescimento, embora disperso, e à qualidade nem sempre boa dos artigos produzidos na área, muitas vezes escritos para cumprir objetivos práticos. Souza (2003:17)

por exemplo, sugere, para inclusão nessa agenda, a continuidade do desenvolvimento de tipologias analíticas, a concentração de esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas e a questão da “tensão e possíveis contradições entre os princípios orientadores da ação”. É interessante perceber que, por muito tempo, estudos sobre a etapa de implementação foram deixados de lado também por essa percepção de que eles estavam contribuindo pouco para o campo e que as abordagens existentes não eram adequadas (LESTER, 1998:01). Isso mudou.

Para um Estado que pretende ser mais eficiente e oferecer serviços com melhor qualidade, a análise da etapa de implementação é importante por que ajuda a explicar a relação entre a etapa de formulação de uma política e sua bem sucedida (ou não) materialização. Ele pode ser benéfico tanto teoricamente quanto pode ter utilidade prática (LESTER, 1998). Para Haddad, 1995, citado por Walker (2004:341),

[...] essa tendência para olhar superficialmente o processo de implementação, associada a uma subestimação do que seja necessário para assegurar que uma política esteja adequadamente implementada, frequentemente enfraquece a eficiência de muitas políticas.

Reis (2003:13) enfatiza que nos “caberia o empenho de analisar *policies* como práticas políticas, práticas essas onde a interação entre interesses, valores e normas merece tanta consideração quanto os critérios técnicos e as restrições orçamentárias”.

Esse mesmo raciocínio pode ser aplicado à crescente importância dada à fase de avaliação da política, que pode merecer uma política especial ou fazer parte do corpo da própria política sendo implementada, através de ações de avaliação de processo, de desempenho, de impacto, de efetividade, dentre várias.

Estabelecidos os conceitos básicos e o campo de estudo das políticas públicas, com mudança de foco da ciência política para o conteúdo da política pública e da sua formulação para as etapas de implementação e avaliação, as subseções a seguir apresentam, de maneira breve, um panorama com várias abordagens de estudo para cada uma das fases. Entende-se que modelos são úteis ao fornecer uma estrutura para o entendimento de cada etapa dessas políticas. A partir desse panorama foi possível identificar as abordagens mais adequadas para se lidar com a política de Avaliação da Aprendizagem do Estado da Bahia.

Modelos para análise de políticas públicas

Etapa de formulação

O panorama dos modelos para análise de políticas públicas pode ser organizado por etapa. Para a análise da etapa de formulação de políticas públicas, Souza (2002) apresenta os seguintes modelos:

* Modelo de caracterização das políticas públicas por tipo, de Lowi (1964), que define as políticas públicas em quatro grupos: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas.

* Modelo com base no Incrementalismo, de Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980), que prega “que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas ou de reverter a rota das políticas atuais”.(SOUZA, 2002:08)

* Modelo do ciclo da política pública, que prevê a definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

* Modelo Garbage Can, de Cohen, March e Olsen (1972), de acordo com o qual “a compreensão do problema e das soluções é limitada e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas”.(SOUZA, op.cit.:09)

* Modelo Multiple streams, de Kingdon (1984), que combina o Garbage Can com o ciclo da política pública.

* Modelo coalizão de defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que traz a ênfase no “por que” as mudanças ocorrem nas políticas públicas. Esse modelo entende que “a política pública é um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, que dão os parâmetros para os constrangimentos e recursos de cada política pública.” Cada subsistema é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem por seus valores, crenças e idéias e pelos recursos que dispõem. (SOUZA, op.cit:09-10)

* Modelo das arenas sociais, segundo o qual a política pública é iniciada por empreendedores políticos, que identificam os problemas a serem tratados. Esses empreendedores podem constituir redes sociais. O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não nas suas características.

* Modelo do equilíbrio interrompido, de Baumgartner e Jones (1993), que prega que a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade,

interrompidos por períodos de instabilidade, que geram mudanças; os seres humanos são limitados no processamento de informações.

Outros campos teóricos dão contribuições aos estudos das políticas públicas, como o neo-institucionalismo ao buscar a importância das instituições para a decisão, formulação e implementação das mesmas. O neo-institucionalismo ajuda a entender que “não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições”. (SOUZA, 2002:15). Dentre esses campos teóricos estão também o institucionalismo histórico, o estruturalismo, a teoria da escolha racional, de Olsen, e a teoria da escolha pública.

Como pode ser percebido dessa breve listagem, esses modelos são mais complementares que antagônicos. Cada um deles, a partir de posicionamentos acadêmicos muitas vezes diversos, escolhe um aspecto ou um momento da política pública e o coloca sob foco do estudo. Nenhum deles, sozinho, dá conta de esclarecer todos os mecanismos, relações e estruturas envolvidos na formulação das políticas públicas, especialmente quando consideradas não como uma categoria homogênea, mas relacionadas a contextos e conteúdos heterogêneos.

Esse fenômeno ocorre também nas duas outras etapas, implementação e avaliação. Vez que o foco dessa pesquisa está posto sobre a etapa de implementação, a seguir alguns modelos sobre a etapa de avaliação são discutidos para que, cumprida essa fase, um levantamento mais aprofundado sobre a implementação possa ser apresentado, sem prejuízo para o leitor.

Etapa de avaliação

Avaliar uma política é conhecer suas conseqüências (DYE, 1995:320). Os modelos utilizados para as avaliações das políticas públicas estão sendo voltados à avaliação de resultados, a avaliação de impacto e avaliação de efetividade, acompanhando a tendência de menor ênfase nos processos e maior atenção para resultados e produtos. O maior problema para os avaliadores de políticas públicas está associado à dificuldade dessas políticas em determinar metas e objetivos de maneira objetiva, não conflitantes entre si. O próprio Dye (op.cit.320-321) oferece mais duas definições de avaliação de políticas públicas, listadas a seguir:

* Avaliação de uma política é o levantamento da efetividade geral de um programa nacional na consecução de seus objetivos, ou o levantamento da efetividade relativa de dois ou mais programas na consecução de objetivos comuns.

* Avaliação de política é um exame objetivo, sistemático e empírico dos efeitos correntes que as políticas e programas exercem sobre seus alvos em termos de metas que se propuseram a alcançar.

Sulbrant, citado por Hintze (2001:03), critica o que chama de “modelos tradicionais da avaliação”, aí inclusos os mencionados por Dye (op.cit), por considerar que não chegam a resultados conclusivos ou que suas conclusões não chegam a tempo para a tomada de decisões, além de terem baixo grau de relevância e utilização. Essa autora faz uma breve descrição do estado da arte da avaliação e relaciona as virtudes que um processo avaliativo deveria ter. São algumas delas: a avaliação é ferramenta a serviço da gestão, não um fim em si mesmo, e serve para reformar políticas; a avaliação é um mecanismo de transformação e melhoria de programas sociais e se constitui em um tipo específico de investigação social que demanda amplitude e flexibilidade metodológica e técnica; e a avaliação deve gerar informações válidas e confiáveis. Além dessas, Hintze (2001) considera

como virtudes da avaliação poder ser um processo de aprendizagem que facilita a solução de problemas e necessitar institucionalização, através de uma cultura de avaliação.

Após breve levantamento de possíveis abordagens para as etapas de formulação e avaliação, a subseção a seguir trata da etapa sob estudo: implementação.

Etapa de implementação

A etapa de implementação de uma política pública é o período no qual essa política se materializa, ajustando-se aos diferentes contextos aos quais foi direcionada. Por mais que uma política tenha sido planejada, é impossível terem sido contemplados todos os detalhes de cada locus de implementação. Portanto, para o atingimento dos objetivos postos pelos formuladores, os implementadores precisam definir responsabilidades, traduzir as leis, criar regras e regulamentos, estruturas e relações que lhes permitam realizar o proposto.

Para Souza (2002:19), “as análises voltadas para a implementação de políticas públicas devem focalizar: 1 – o grau de conhecimento e capacidade das organizações e dos implementadores sobre a política pública que está sendo implementada; 2 – os diversos processos que compõem a implementação, inclusive com seus pontos de conflito; 3 – o papel dos atores e agentes na implementação; e 4 – o grau de discricionariedade da burocracia quando implementa a política pública”. Ela justifica essas análises por que poderão ajudar a compreender melhor a complexidade de se alcançar os objetivos almejados pela política pública; as possibilidades de fracasso da política pública originalmente desenhada; a natureza dinâmica da transformação da política pública em ação; o papel dos servidores de linha e sua potencialidade para mudar os rumos da política; a identificação de ambigüidades ou

contradições no desenho original da política; e as questões práticas do dia-a-dia que influenciam o resultado das políticas e como esses resultados são influenciados pelo trabalho cotidiano da burocracia que a implementa.

O esquema a seguir foi elaborado a partir da proposta de análise de Walker (2004), enriquecida por Lipsky (1980). Para essa autora, os modelos oferecem perspectivas macro e micro no relacionamento entre as organizações distribuídas na cadeia política, que estão engajadas na implementação de uma política.

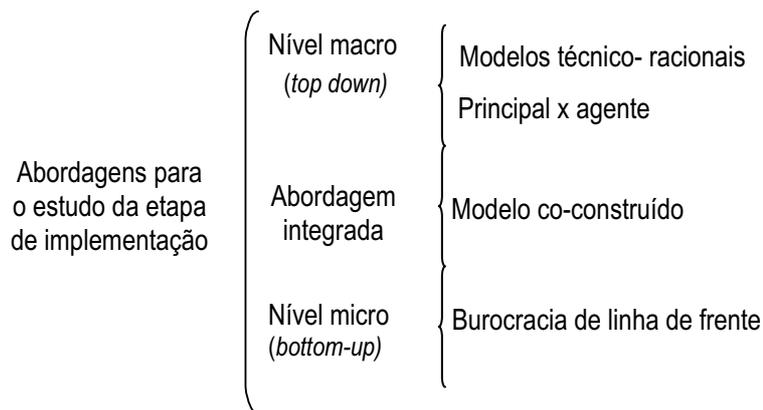


Figura 5: Representação de esquema de abordagens para o estudo de implementação de políticas públicas, a partir da proposta de Walker (2004).

Fonte: a autora, a partir de sua tradução do texto de WALKER, ELAINE M. The impact of state policies and actions on local implementation efforts: a study of Whole School Reform in New Jersey. **Educational Policy**, vol. 18, nº 02, May, 2004, 338-363

As teorias ao nível macro sobre a implementação das políticas permitem entender os processos utilizados pelos atores no desenvolvimento de estruturas, instrumentos e meios para assegurar sua efetiva execução. São exemplos os modelos técnico-rationais e principal x agente.

Um dos pressupostos dos modelos de implementação técnico-rationais é que as organizações, ao implementarem políticas, desenvolvem estruturas que assegurarão a sua execução. Louis e Crowin (1984), citados por Walker (2004:342; tradução da autora), em análise da interação entre os departamentos educacionais do Estado com seus respectivos entornos, sugeriram que essas agências usam três tipos de estruturas organizacionais (rationais), sobrepostas para garantir os objetivos de melhoria estudantil. São elas: estruturas instrumentais, estratégicas e simbólicas, exemplificadas no esquema apresentado na Figura 6.

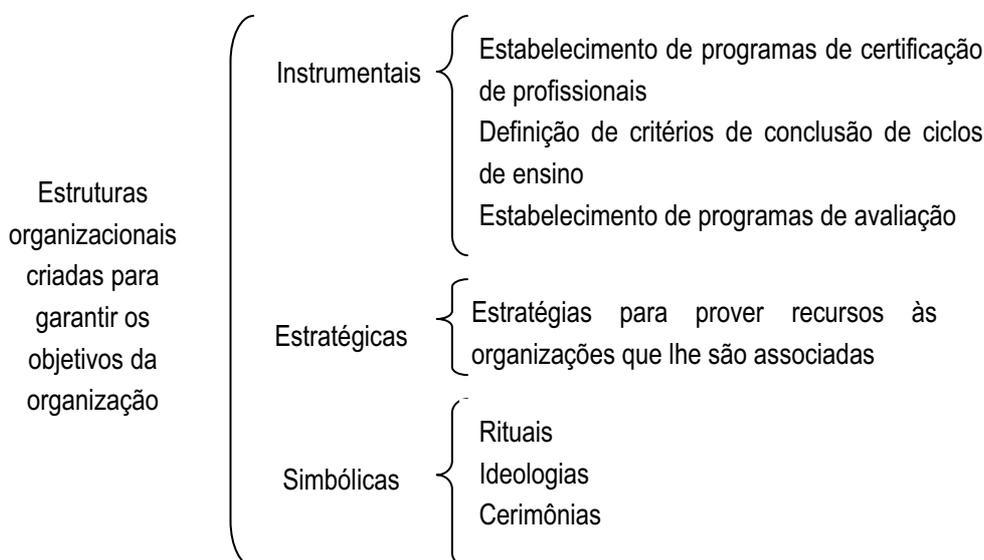


Figura 6: Exemplos de estruturas organizacionais criadas para garantir os objetivos da organização, propostos por Louis e Crowin (1984), citados por Walker (2004).

Quanto ao modelo Principal x Agente, a teoria da escolha racional tem possibilitado o desenvolvimento de trabalhos que buscam estabelecer as ligações e formas de controle entre quem decide, isto é, o principal, e quem executa o que foi decidido, o agente. De acordo com a Teoria da Escolha Racional, o controle do principal sobre o agente é muito caro e complexo. Como o Estado tem poucos recursos, o mercado pode tratar desse controle. Quando não é possível, prevê instâncias com delegação de poder (os agentes) para agir em

nome dos que lhe delegaram o poder (o principal). A burocracia seria um dos agentes mais importantes.

Segundo Lane (2003), para analisar essa relação, a abordagem assume que o agente trabalha para o principal por uma remuneração a ser paga através do valor do resultado que vier a produzir. O agente deverá então maximizar sua utilidade, da qual depende sua remuneração, e o principal maximiza sua utilidade em relação ao produto que deseja que o agente produza. Para esse autor, o que chama atenção para a abordagem do agente x principal é a pressuposição de que a informação é assimétrica. Os dois fenômenos básicos na interação principal x agente são a ação escondida e o conhecimento escondido (*hidden action and hidden knowledge*), ambos identificáveis na organização pública. Todos os experimentos em reforma pública mostram que não há uma solução padrão para organização de equipes de trabalho, de forma a garantir que atinjam os objetivos políticos. Gomes (2003:04) exemplifica essa relação ao analisar que

[...] ministros possuem a autoridade constitucional e executiva, mas no desempenho dessas funções executivas, eles dependem de agentes subordinados (burocracia) para aconselhamento político e assistência administrativa devido a duas razões que promovem as relações entre agentes-principais:

* principais possuem restrições de tempo de agenda para devotar aos processos de tomada de decisão; e

* faltam aos principais conhecimento e especialização nas matérias sobre as quais decisões devem ser tomadas. [...] Os agentes têm uma vantagem inerente sobre os princípios devido ao seu conhecimento e experiência prática na aplicação desse conhecimento.

O principal não pode observar o esforço do agente. Isso é interessante no sentido que o formulador – principal só observa esse esforço através do resultado obtido.

Quando o principal parte para uma tentativa de dar simetria à informação através do monitoramento, ele incorre em custos de transação, que podem ser pesados. Para Lane (2003:06), “avaliar o agente para descobrir seu nível de esforço é custoso para o principal, especialmente quando o agente age estrategicamente ou se forma um conluio com outros agentes”. O custo do monitoramento deve ser coberto pelo principal a partir de seu retorno, relacionado com o output. Esses custos podem ser tão altos que não há ganho de serviços para o principal. Além disso, as organizações públicas não podem minimizar os custos de transação uma vez que elas precisam maximizar a responsabilização, consideradas as restrições como eficiência. No caso das políticas de avaliação, há uma competição real entre seus custos e os custos dos demais serviços.

Segundo a teoria, as soluções para enfrentar o problema de controle do agente pelo principal seriam de quatro tipos: 1 - cuidadoso desenho do contrato firmado com o agente; 2 – mecanismos de seleção que identifiquem talentos, habilidades e melhores características para o cargo; 3 – monitoramento dos agentes (fiscalização alarme de incêndio); 4 – controles institucionais (através de instituições e grupos contrários àquela política pública que está sendo implementada pelos agentes). Por questões de custo, tem sido observado que a escolha do controle através de mecanismos “alarme de incêndio” é mais freqüente (Lane, op.cit), mas talvez não seja tão eficiente para aquelas políticas cujo público é não voluntário, como ocorre com serviços de saúde e educação. Um aprofundamento dessa fundamentação pode ser feito em uma pesquisa posterior, com a investigação dos controles propostos no modelo principal x agente e as noções de *high stakes* x *low stakes* constantemente associadas a programas de avaliação em larga escala. Ou seja, será interessante levantar o comportamento dos controles em programas de avaliação para os quais o avaliado, a depender

de seus resultados, sofrerá ou não um impacto considerável (ou será impactado em diversos níveis: de premiação, de demissão, etc.).

De maneira geral, o modelo principal x agente tem sido mais frequentemente utilizado na análise de implementação de políticas regulatórias do que das políticas sociais, especialmente por centrar seu foco na delegação. A discussão sobre as razões que levam os governos a criar agências externas de regulação extrapola as questões da crise fiscal e passa por aspectos de credibilidade para as políticas e pela necessidade dos governos manterem suas políticas por um período bem superior aos seus próprios mandatos (CORRALES, 2000; KELLAGHAN, 2001).

Uma reflexão sobre esse modelo no contexto da reforma educacional e da implementação das políticas de qualidade poderia ser esquematizada, de maneira simplificada, como na figura a seguir.

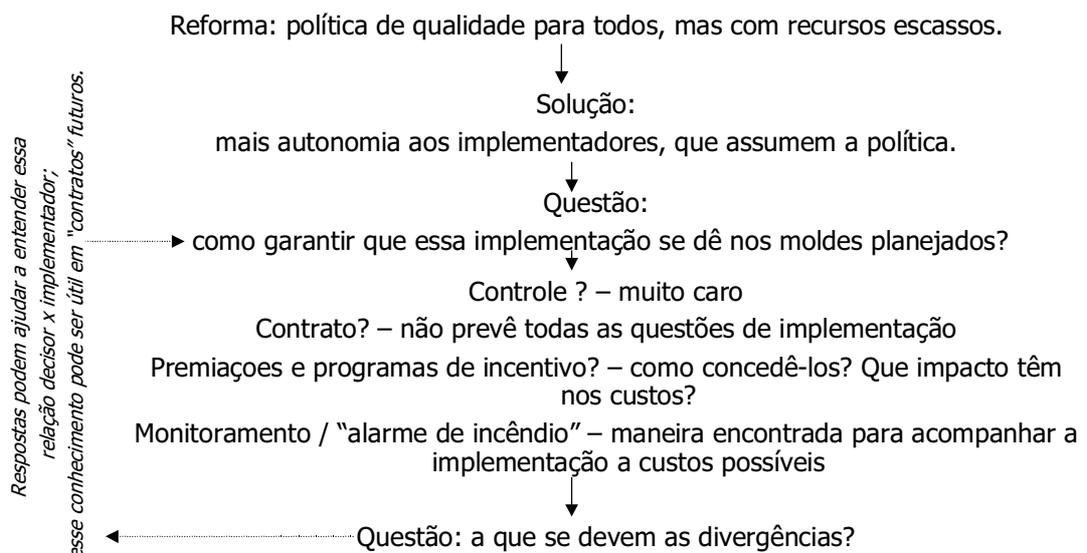


Figura 7: Esquema para reflexão sobre a implementação de uma política versus possibilidades de controle postas no modelo principal x agente.

Fonte: a autora, a partir da sua tradução do texto de LANE, Jan-Erik. Management and public organization: the principal-agent framework. **Public Policy Programme**. Working Papers 43-03. Canada, 2003.

Os modelos associados ao nível macro (técnico-rationais e do principal x agente) analisam a implementação da política a partir do olhar do formulador. De maneira geral, desconsideram a escolha do implementador sobre o desenho original da política e não permitem o completo entendimento das interações recíprocas entre os atores em seus diferentes contextos. Essas interações são fundamentais para o entendimento de políticas na área educacional (WALKER, 2004). Essa discussão é trazida a seguir, com a apresentação de modelos integrados, baseados na compreensão de que há uma complementaridade entre modelos também na etapa de implementação, para enriquecimento do conhecimento sobre ela.

Ao falar sobre a etapa de implementação, Rua (s/d:17) chama atenção para as possibilidades de discrepâncias na sua implementação, em relação a seu desenho original. Diz ela:

Ocorre que a realidade é muito mais complexa [...]. Em virtude disso, uma política pode simplesmente não chegar a ser implementada, seja pela reação de interesses contrariados, seja por reação ou omissão até mesmo dos possíveis beneficiários. Ou, alternativamente, pode ter apenas algumas de suas partes implementadas. Pode ter partes implementadas contraditoriamente à decisão e seus objetivos. Pode ter partes implementadas de maneira diversa – embora não contrária – do que foi previsto. Pode ter partes implementadas contraditoriamente entre si. E muitas outras coisas podem ocorrer, gerando resultados absolutamente diferentes daquilo que se pretendia com a decisão. Essa variedade de resultados decorre do fato de que a implementação é um processo iterativo e continuado de tomada de decisões por numerosos e pequenos grupos envolvidos com a política, os quais apresentam reações efetivas ou potenciais à decisão. Por isso, a implementação deve ser vista sob uma perspectiva interativa, na qual as ações individuais em pontos estratégicos influenciam consideravelmente os resultados obtidos.

Partilhando desse olhar, Walker (2004:356) defende um modelo co-construído de análise. Para ela, as ações de atores no alto da pirâmide política geram as condições que determinam as ações daqueles que ocupam a base. Da mesma maneira, as ações daqueles na base da pirâmide condicionam as ações daqueles no topo. Assim, a implementação de uma

política é uma matriz condicional na qual condições interrelacionadas impactam interações em diferentes contextos (citando Datnow et al., 1998; Hall & McGinty, 1997). Ainda de acordo com Walker (op.cit: 344), o impacto dos formuladores pode ser entendido através da sua influência sobre a estrutura, agenciamento e percepções em nível local e o efeito de forças tais como a cultura e poder na mediação desse impacto. Esse modelo de implementação parte do pressuposto de que ações de atores em contextos sociais diversos estão mutuamente condicionadas entre si. Nessa perspectiva, a implementação em contextos *top-down* não é necessariamente unidirecional, assim como as ações de atores locais não são vistas como inteiramente restritas aos direcionamentos e obrigações que emanam dos formuladores da política. Esse eixo de estudo entende que, ainda que a voz dos implementadores possa estar excluída dos processos de formulação da política, durante a implementação, a agência implementadora e as variações no entendimento do que venha a ser a política resultam em grande variabilidade na resposta local.

Sobre a relação conceitual entre as teorias macro e micro de implementação, Walker (2004:344) argumenta que há uma relação simbiótica entre esses dois planos de ação. As teorias macro permitem definir e entender, em nível estatal, o comportamento organizacional que modela a política e os contextos locais aos quais os atores reagem. Os modelos micro, por sua vez, permitem observar a implementação sob a perspectiva da natureza e do escopo da ação local e seu efeito na remodelagem e redefinição dessa mesma política. Fica claro que nesse tipo de abordagem integrativa, a implementação da política é vista em termos mais fluidos e dinâmicos. Essa abordagem cria uma imagem da implementação na qual a ação local tem possibilidades de transformação.

No caso do setor educacional, uma outra proposta – também integrada - de análise de implementação pode ser elaborada a partir da compreensão de Lima (2002) sobre as dimensões da organização. Assim, para entender uma política educacional, é necessário abordar as dimensões política, organizacional, administrativo-financeira e técnico-pedagógica, a partir da unidade implementadora.

A dimensão técnico-pedagógica é fundamental por que nela a assimetria de informações, como discutido por Gomes (2003:04), torna-se maior, já que a escola domina o conhecimento pedagógico que, na maioria dos casos, é desconhecido dos políticos. Além disso, há uma grande possibilidade de conflito entre os objetivos e posicionamento da agência burocrática – a escola – e dos seus membros. O estudo de implementação a partir da dimensão política da organização pode levantar os conflitos trazidos pelas relações de poder e interações entre a unidade implementadora e as diversas políticas determinadas pelas três esferas governamentais – a federal, a estadual e a municipal, além das pressões sociais sobre ela. A dimensão organizacional trará a diversidade entre os grupos dentro da organização, “os choques entre as racionalidades distintamente ancoradas, as tensões e os conflitos de interesses” (LIMA, 2002:43).

A dimensão cliente-usuário não é mencionada por Lima (2002), mas talvez venha a sê-lo em um futuro próximo, mediante a transformação desse conjunto em grupo de referência, que passará a exercer pressão sobre a prestação de serviço, alterando assim a política sob estudo.

Entendendo a importância das análises integradas, entretanto, em algumas situações, é importante deter o foco do pesquisador sobre o implementador, adotando uma

perspectiva micro para o estudo, para que se possam levantar os aspectos efetivamente concretizados da implementação originalmente planejada. São premissas do uso da análise *bottom-up*: “a) analisar a política pública a partir da ação de seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudo acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera central; b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e c) descrever e analisar as redes de implementação” (SOUZA, 2002:19).

De acordo com SOUZA (2002), no caso da etapa de implementação das políticas públicas, a importância das análises *bottom-up* cresce a partir da publicação de *Burocracia de linha de frente: dilemas do indivíduo no serviço público*, de Lipsky (1980). Para esse autor, o principal argumento para se concentrar esforços no melhor entendimento da burocracia de linha é que esses servidores (professores, policiais, médicos, etc.) tomam rotineiramente decisões que afetam a vida de muitas pessoas e com elas se relacionam diretamente, constituindo-se, portanto, na referência de Governo e da Lei que o cliente-usuário tem.

Nessa obra, Lipsky delinea o papel do burocrata de linha e discute o impacto que suas ações e decisões têm nos “clientes-usuários” com os quais interage e, dado o seu grande grau de discricionariedade, no processo de implementação de qualquer política. O autor argumenta que as rotinas utilizadas pelos agentes públicos e as estratégias por eles criadas para lidar com as pressões no serviço acabam por moldar a política pública a qual estão responsáveis por implementar. Sendo assim, eles passam de implementadores para reais formuladores de política pública.

Lipsky define o burocrata de linha como o funcionário público que interage diretamente com os cidadãos durante o desenvolvimento de suas funções. Estão incluídos

nessa categoria agentes policiais, professores, assistentes sociais, juízes, advogados ou qualquer outro que atue representando o governo. As unidades – como hospitais e escolas – que empregam um número grande de burocratas de linha são denominadas burocracias de linha ou agências burocráticas de linha. Muitos desses agentes consideram seu trabalho como técnico, sem relação com a política. Entretanto,

a reform is nothing but paper until street-level bureaucrats have delivered the policy to the citizens. And these bureaucrats often have special discretion in performing their daily job. Most citizens do not read the law. Accordingly, they perceive the way street-level bureaucrats behave and make decisions in delivering services or enforcing regulations to be the law. However, that version of the public policy in practice is often a distorted one. In this way, the policy-making process has been turned upside down. Street-level bureaucrats become important policy-makers. (LIPSKY, 1980, citado por WINTER, 2002:02)

Lipsky argumenta que, embora os agentes estejam relacionados a áreas diferentes de políticas públicas, como segurança, saúde ou educação, as condições de trabalho do servidor trazem características comuns que têm efeito sobre a burocracia de linha de maneira geral. Algumas delas são: inadequação crônica de recursos em relação às atividades que o funcionário precisa desenvolver; demanda sempre crescente de serviços; expectativa ambígua de metas para a agência burocrática; dificuldade no atingimento e na mensuração de metas de desempenho e a não voluntariedade dos “clientes” que, parcialmente por essa razão, não podem ser usados como grupos primários de referência. No dia a dia dos burocratas, eles não possuem a visão integral da política, ficando responsáveis apenas pela implementação de partes; não controlam os insumos que recebem, não influem sobre os produtos que precisam entregar e não controlam o ritmo da prestação de serviços.

Em contrapartida, o grau de discricionariedade do burocrata de linha no momento do seu contato com o cliente-usuário é imenso. Essa relação burocrata de linha x cliente-usuário é marcada pelo conflito entre os objetivos de cada um e por co-dependência. O

cliente-usuário depende do burocrata para receber um serviço e o burocrata depende dele para a aceitação da decisão tomada.

Além disso, há o conflito entre os objetivos da agência burocrática de linha, que implicam a necessidade de um fluxo rápido de prestação de serviços, e os objetivos dos clientes-usuários, que tendem à individualização do serviço. Essa é uma discussão importante para o estudo de implementação: por um lado, a demanda por *customização* pelo cliente-usuário, que exige ser tratado como indivíduo; por outro, a necessidade da organização de ser eficiente e, portanto, de implantar procedimentos padronizados, transformando o indivíduo em cliente. Mediando essa relação, há o posicionamento do prestador de serviço no sentido de proteger-se para ser capaz de cumprir suas tarefas em condições de grande pressão. De acordo com Lipsky, é importante entender que as limitações de recursos que restringem a prestação de serviço são vistas como fonte de tensão no nível operacional. Os burocratas precisam encontrar uma forma de resolver as orientações – incompatíveis – entre o atendimento centralizado no usuário-cliente e a prática eficiente e eficaz do outro.

Um outro fenômeno mencionado por Lipsky com impacto no desenho final de uma política pública é a alienação, física e/ou psicológica, que o burocrata se impõe, às vezes através de limitação da responsabilidade que aceita ou através de expansão da responsabilidade que tem para atingir objetivos que acredita devam ser considerados. Dependendo de como se manifesta essa alienação, é possível que ela se torne parte da cultura da agência burocrática e, conseqüentemente, passe a fazer parte das condições de trabalho. Essa cultura da agência molda os novos integrantes de tal forma que sua formação inicial é menos importante, para o desenvolvimento de suas tarefas, que o é sua adaptação à forma de

sobreviver do restante do grupo. Por essa razão, para fins desse estudo, as estratégias de alienação foram consideradas como variáveis associadas à dimensão condições de trabalho.

As incertezas e pressões, a enorme carga de trabalho, as contradições entre políticas públicas que devem implementar, a ausência de objetividade na definição dos objetivos dessas políticas, a dubiedade entre alto grau de discricionariedade x total observância de normas, políticas e orientações externas, fazem com que os burocratas construam estratégias de sobrevivência. Lipsky descreve que, para cumprir com suas tarefas, o burocrata tende a desenvolver rotinas que simplifiquem seus trabalhos, sujeitas aos seus vieses políticos e pessoais, que ele classifica como estratégias de enfrentamento¹⁵. Essas rotinas são categorizadas em quatro grupos: racionamento e economia de recursos, controle de clientes (visto acima), simplificação, e gerenciamento das conseqüências das práticas materializadas.

No setor de educação, essa posição é reforçada por Viñao Frago, citado por Ângelo Souza (s/d: 07), ao associar a cultura escolar à criação de mecanismos de sobrevivência, como pode ser visto no trecho abaixo:

[...] a cultura escolar é aquele conjunto de práticas, normas, idéias e procedimentos, que resistem ao tempo, que se expressam em modos de fazer e pensar o cotidiano da escola. E esses modos de fazer e de pensar – mentalidades, atitudes, rituais, mitos, discursos, ações – amplamente compartilhados, assumidos, não postos em questão e interiorizados, servem a uns e a outros para desempenhar suas tarefas diárias, entender o mundo acadêmico-educativo e fazer frente tanto às mudanças ou reformas como às exigências de outros membros da instituição, de outros grupos e, em especial, dos reformadores, gestores e inspetores.

Como estratégia para lidar principalmente com a inadequação recursos, Lipsky apresenta dois tipos de racionamento: aquele que fixa os níveis dos serviços e o racionamento

¹⁵ Tradução para *coping strategies*.

que parte da diferenciação de clientes-usuários, além de várias outras práticas que levem à economia de recursos. Uma das formas freqüentes utilizadas é a imposição de um custo pelo serviço, mesmo que psicológico, que leva à redução da procura. Outra forma é prestar serviços diferenciados a clientes diferentes, seja através da escolha daqueles que estejam mais propensos à resolução dos problemas (*creaming*) ou através de julgamento pessoal.

Em educação, várias estratégias de enfrentamento podem ser categorizadas como práticas de simplificação (de processos e/ou de demandas), através, dentre outras, de se considerar uma parte como o todo. É o caso, por exemplo, do professor que transforma o livro didático em currículo para facilitar seu planejamento das aulas, garantindo uma linha estruturada de ação, em especial naquelas escolas sem um projeto pedagógico próprio e sem coordenação pedagógica, ainda que reduza bastante as possibilidades de aprendizagem dos alunos. Através da simplificação, o burocrata de linha consegue gerenciar sua carga de trabalho e a indefinição de metas das diversas políticas as quais está submetido, melhorando assim suas condições de trabalho.

Também como forma de garantir a concretização do trabalho, várias práticas relacionadas por Lipsky estão ligadas à diferenciação dos clientes-usuários, de modo a garantir sucesso na ação, por exemplo. É o caso de escolas que, para obter escores mais altos em avaliações em larga escala, escolhem os melhores alunos para responder as provas. Dentro dessa categoria estão relacionadas práticas que revelam conflitos sobre o serviço público realizado de maneira personalizada em contraste com a necessidade de um serviço igual para todos. Nessa categoria podem ser consideradas as escolas que reclamam que as diretrizes curriculares ou matrizes de avaliação foram construídas para um aluno que não é o delas. Para

essas agências, é importante colocar as diretrizes ao nível do seu aluno em lugar de levar o aluno a atingir um patamar minimamente satisfatório.

Ainda na categoria Diferenciação estão relacionadas práticas que revelam a preferência do burocrata por certo tipo de cliente-usuário quando comparado a outros, mesmo quando as normas falam sobre igualdade de tratamento. Lipsky sugere que os servidores públicos obtêm uma maior gratificação ao interagir com alguns usuários que com outros e têm oportunidade de agir para fazer valer essa escolha. Ao excluïrem os clientes-usuários “fora do perfil desejado”, contribuem para estabelecer condições de trabalho mais favoráveis ao burocrata e a sua agência.

Já o gerenciamento das conseqüências das práticas escolhidas pelo burocrata inclui “passar o problema adiante” e definir linhas de prioridade para o atendimento emergencial. Outras estratégias são lançadas também no sentido de moldar o usuário às necessidades da organização, naquilo que Lipsky denomina o controle do cliente. Dessa maneira, o burocrata reduz um pouco as incertezas de seu trabalho.

Por fim, Lipsky discute que as estratégias de enfrentamento são influenciadas pela cultura organizacional e pelas pressões da sociedade. Para ele, qualquer reforma só poderá se realizar caso mudanças fundamentais ocorram na sociedade. O controle ao estabelecimento dessas estratégias não é fácil. O autor é cético quanto à habilidade dos formuladores de controlar o poder discricionário dos agentes públicos, especialmente por que considera relativamente fácil o estabelecimento de estratégias que os liberem de qualquer mecanismo de responsabilização. Por isso, discute o potencial da burocracia para implementar a reforma de

governo, argumentando que responsabilização é quase impossível no nível da burocracia de linha¹⁶.

Expandindo o modelo de Lipsky¹⁷, Phillips (s/d) discute a natureza ambígua das políticas, que acaba por aumentar ainda mais o grau de discricionariedade dos agentes públicos. Para ele discricionariedade é a margem dada ao burocrata de linha para escolher suas ações, adequadas ou não, oficialmente concedida devido a suas habilidades profissionais ou através de sua própria interpretação da política. Phillips (s/d) ressalta que discricionariedade não é sinônimo de mandato político. Esse autor traz para a discussão situações onde diversas leis, regras e orientações interagem e muitas vezes são contraditórias, deixando para quem implementa a decisão sobre a melhor maneira de fazê-lo. Ou os casos onde a política pública depende das decisões do implementador pela incapacidade de, no momento de sua formulação, fazer uma previsão de todas as situações que possam resultar dos processos de implementação (como no caso da polícia). Phillips ressalta que, como desvantagem para esse grau de discricionariedade, é possível a distorção da política originalmente proposta e sua sujeição aos vieses dos implementadores. O autor, entretanto, discorda de Lipsky ao acreditar que uma maior eficiência possa ser trazida ao serviço público, desde que mecanismos de controle e limites sejam estabelecidos e aplicados. Dessa maneira,

¹⁶ Essa questão é positivamente endereçada por Gomes (2003:07), para quem a responsabilização pode ocorrer em cadeia:

[...] a *accountability* do gerenciamento público estará garantida se os formuladores de políticas puderem responder ao parlamento sobre o alcance dos objetivos de políticas públicas e os gerentes públicos puderem responder aos ministros sobre os objetivos e metas estabelecidos para a agência/departamento.

Entretanto, a discussão sobre responsabilização está fora da abrangência dessa pesquisa.

¹⁷ O modelo apresentado por Lipsky recebeu algumas críticas, que mostram que, enriquecido, tem condições de contribuir ainda mais para o entendimento do contexto do implementador. Dentre essas posições, Winter (2002) considera a abordagem de Lipsky muito eficiente para identificação das estratégias de enfrentamento, mas limitada por responsabilizar integralmente o servidor de linha pela implementação da política e pela ausência de explicação para as causas dessas estratégias.

seria possível manter a margem de decisões para o implementador, que seria responsabilizado por seus atos.

Para fins desse estudo, foram consideradas as duas dimensões postas por Lipsky (condições de trabalho e padrões de prática utilizados, como expressão das estratégias de enfrentamento), a partir das quais foram relacionadas as variáveis e seus indicadores (ver apêndice A para uma relação completa dos indicadores considerados). Como condições de trabalho, foram consideradas Alienação, Inadequação de Recursos e Percepção de Conflito. Como práticas foram escolhidas Racionamento, Simplificação e Diferenciação de clientes. A esse grupo de variáveis da dimensão Padrões de Prática foi associada a variável Conformação, que trata da institucionalização do discurso das agências implementadoras, como forma de sobrevivência, como explicado por Meyer e Rowan (1991), citados por Libório e Costa (2004:698):

[...] as organizações incorporam os procedimentos definidos por forças institucionais exteriores, tais como a opinião pública, os sistemas educativos, as leis, os tribunais, as profissões, as ideologias, as tecnologias e as estruturas reguladoras. Ao incorporarem os procedimentos provenientes dos vários meios institucionais, as organizações aumentam a sua capacidade de sobrevivência e a sua legitimidade, independentemente da eficácia dos procedimentos adoptados. Assim a legitimidade organizacional depende não da eficácia dos procedimentos, mas da conformidade com os meios institucionais. Nesta perspectiva, as técnicas, as políticas e programas que se institucionalizam nas organizações funcionam como “mitos racionais”, adoptados cerimonialmente, o que permite a conformidade com as regras culturais dominantes. Deste modo, as organizações garantem a sua legitimidade e aceitação social, ou seja, a sua sobrevivência.

As categorias de análise serão detalhadas na seção referente aos resultados. Para buscar as características finais da política pública sob estudo, as etapas desse trabalho incluíram a análise da política normalizada (modificando-se a terminologia empregada por Lima, 2002), a consolidação dos relatos sobre práticas de implementação (padrões de prática),

sua associação com a percepção das condições de trabalho e, finalmente, o contraste entre a política normalizada e a política relatada. Foram, portanto, considerados os níveis de formulação, para descrição da política, e de implementação, a partir de relatos de escolas de 11 municípios, de modo a favorecer o levantamento de possíveis desvios. A busca de associação entre as práticas e as condições de trabalho foi conduzida na tentativa de confirmação da proposta de Lipsky, de que essas estratégias são uma resposta do burocrata e de suas agências às condições adversas de trabalho.

É importante ressaltar que o quadro de referência foi criado para possibilitar a análise dos desvios de implementação no desenho da Avaliação de Aprendizagem, e não o contrário (o impacto dessa política nas práticas da escola). A figura a seguir apresenta o esquema utilizado para essa pesquisa.

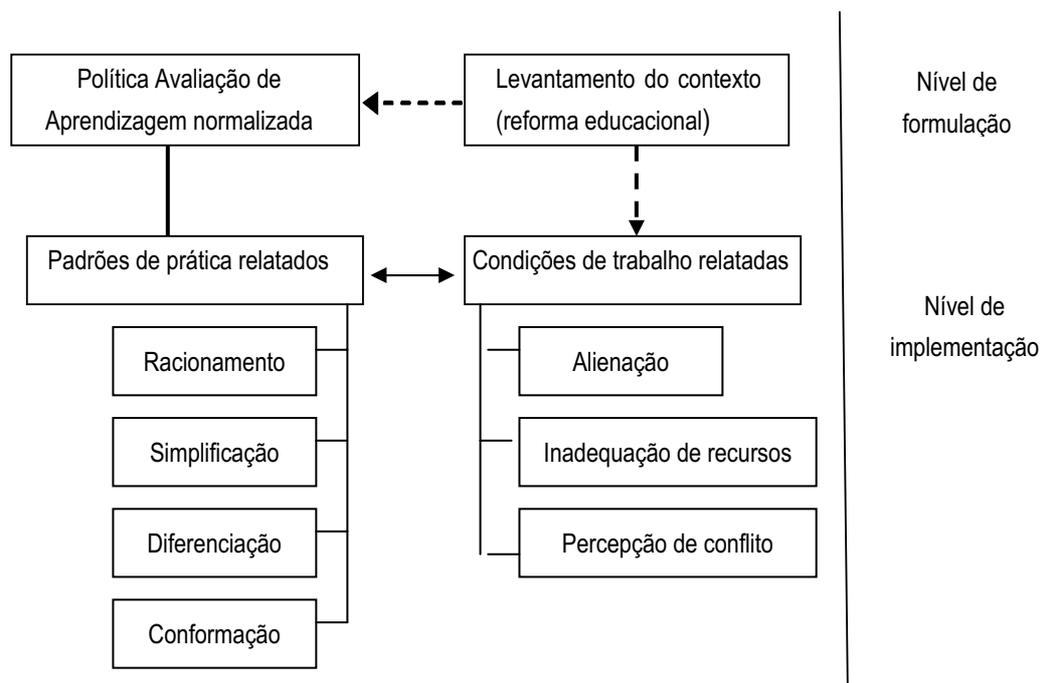


Figura 8: Representação das categorias de análise do quadro teórico de referência.
Fonte: a autora

Essa seção tratou de conceitos e modelos de análise de três fases de uma política pública: formulação, implementação e avaliação. O objetivo dessa fundamentação foi proporcionar ao pesquisador possibilidades de abordagens para a análise de implementação da política de Avaliação da Aprendizagem no Estado da Bahia. A seguir é apresentada a metodologia utilizada para a realização da pesquisa.

METODOLOGIA DE PESQUISA

A lógica da pesquisa

Esse estudo tem como objeto a implementação da política de Avaliação da Aprendizagem, a partir de relatos de sua concretização em 163 escolas públicas urbanas situadas em 11 municípios do Estado da Bahia, no período 2002-2003. Para tanto, adapta a abordagem proposta por Lipsky (1980) para estudo de implementação de políticas públicas, ao contrastar as orientações oficiais encaminhadas às escolas (política normalizada) com os padrões de prática por elas relatados (política relatada), analisando-os à luz de suas condições de trabalho.

Os dados usados foram obtidos a partir de documentos existentes, relacionados à política sob pesquisa, e de *Relatórios do Diretor* da Avaliação da Aprendizagem, formulários utilizados pela equipe do Projeto de Avaliação Externa no monitoramento de cada aplicação de prova e das ações decorrentes da análise dos resultados pelas escolas.

Os documentos oficiais (manuais, folders, ofícios, documentos de divulgação) foram a fonte de informações que permitiram o levantamento da política pública da Avaliação da Aprendizagem como formulada originalmente (política normalizada). Através da análise desses documentos foi também possível delinear o contexto no qual essa política esteve inserida quando da sua formulação e implementação. Tal delineamento foi feito no sentido de contribuir para as análises das práticas relatadas e de sua possível associação com as condições de trabalho percebidas pelas escolas.

Os *Relatórios do Diretor* foram a fonte para os relatos sobre as práticas adotadas pelas escolas, bem como para a percepção que as comunidades tinham de suas condições de trabalho. O objetivo desse levantamento foi buscar práticas que eventualmente viessem a modificar o desenho original da Avaliação da Aprendizagem, entendendo que a ação do implementador poderia vir a transformar a política original. Assim, comparou-se a política normalizada com aquela relatada, na busca de semelhanças e diferenças entre o formulado e o implementado.

Por fim, uma análise foi conduzida para que associações entre as práticas e as condições de trabalho fossem investigadas (foram consideradas apenas as associações medianas e fortes (Gamma $\mathcal{V} > 0,50$)). A figura a seguir ilustra a lógica utilizada nesse estudo.

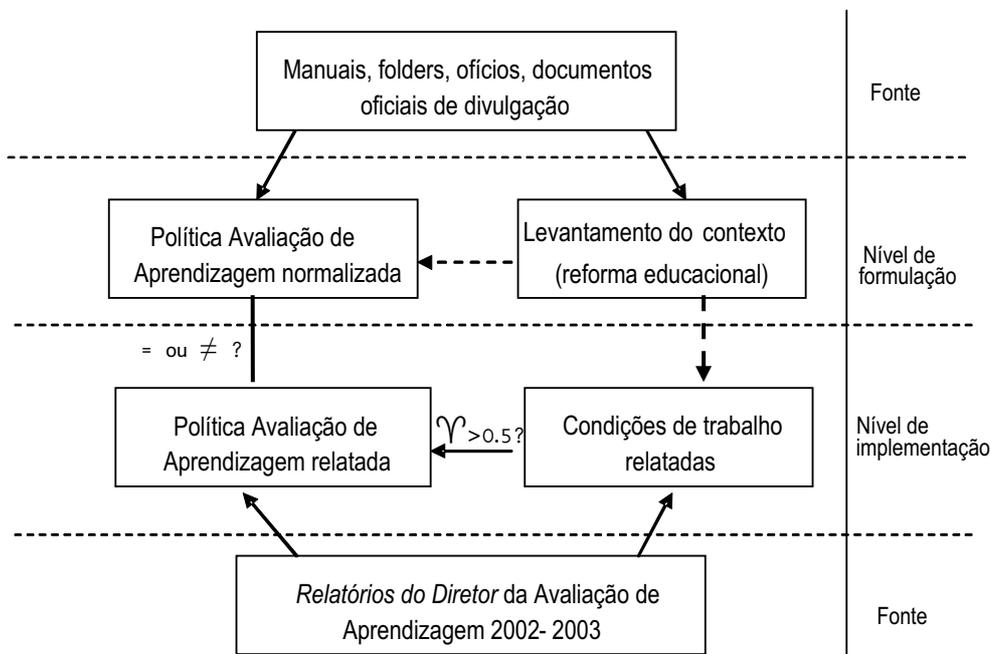


Figura 9: Representação do desenho da pesquisa sobre a implementação da política de Avaliação de Aprendizagem.

Os passos metodológicos¹⁸

Com o objetivo de investigar se o modelo proposto para a política pública chamada Avaliação da Aprendizagem foi efetivamente implementado, no período 2002-2003, ou se foi modificado a partir de padrões de prática estabelecidos por seus implementadores – as escolas públicas -, e de buscar relações entre as práticas escolhidas por eles e as suas condições de trabalho, conforme relatos próprios, foram realizados os passos metodológicos descritos a seguir.

Passo I: Determinação do modelo original de implementação da política (Avaliação de Aprendizagem normalizada) e de seu contexto.

Para determinação do contexto no qual a política de Avaliação da Aprendizagem foi implementada, foram levantados os documentos de trabalho e de divulgação dos projetos prioritários do Governo do Estado para o setor de educação¹⁹, com especial atenção para as necessidades expostas nesses documentos quanto à avaliação externa. A partir da leitura desses documentos, foi possível uma descrição do contexto da reforma educacional proposta pela SEC, no período 2001-2002, exatamente quando foi implementada a primeira etapa da Avaliação de Aprendizagem.

¹⁸ A definição dos passos metodológicos foi feita a partir da leitura de seis autores: BABBIE, Earl (1999); COSTA, Francisco (2004); BODGAN, Robert e BIKLEN, Sari (1994) e QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc van (1998).

¹⁹ Dentro do Programa Educar para Vencer, o governo implementou seis projetos prioritários: Fortalecimento da Gestão Escolar, Capacitação Gerencial das Unidades Municipais da Educação, Regularização do Fluxo Escolar 1ª a 4ª série, Regularização do Fluxo Escolar 5ª a 8ª série, Certificação dos Profissionais da Educação e Avaliação Externa. Esses projetos estão detalhados na Seção Contexto Geral, nos Resultados.

Para determinação do modelo de implementação definido no desenho original da política de Avaliação de Aprendizagem (modelo normalizado), foram levantados:

- * os conceitos e objetivos originais da Avaliação de Aprendizagem;
- * o papel dos implementadores;
- * a forma de monitoramento / controle dos implementadores; e
- * os procedimentos e padrões que deveriam ser adotados pelos implementadores.

A descrição do modelo normalizado foi obtida através de leitura, sistematização e análise das informações presentes nas principais fontes oficiais sobre a Avaliação de Aprendizagem: folders, correspondências-ofício, matrizes de referência, manuais de diretor e manuais do professor, enviados às escolas durante os anos letivos de 2002 e 2003. A relação desses documentos pode ser vista mais adiante, na seção *Os instrumentos-base para a coleta de dados*.

Descritos o contexto e o modelo formal da Avaliação de Aprendizagem, os próximos passos envolveram o levantamento das informações encaminhadas pelas escolas através do *Relatório do Diretor* da Avaliação da Aprendizagem, nas três primeiras unidades letivas de 2002 e nas três primeiras unidades letivas de 2003. Para esse levantamento, foi obedecida uma matriz de categorização com 02 dimensões: Condições de Trabalho e Padrões de Prática.

Passo II: Identificação das Condições de Trabalho relatadas pelas escolas

A dimensão Condições de Trabalho (CT) abrangia originalmente quatro variáveis: alienação, inadequação de recursos, percepção de conflitos e controle do cliente-usuário

(transformação do aluno-cidadão em cliente-usuário). Uma categorização preliminar foi realizada em 50 relatórios e a quarta variável não foi identificada de maneira clara, sendo eliminada da matriz. Após adequação, o modelo final de matriz de categorização contou com 3 variáveis: alienação, inadequação de recursos e percepção de conflitos. Cada uma dessas variáveis teve um número diferente de indicadores, a partir da proposta de Lipsky e da categorização preliminar dos *Relatórios do Diretor*. Os três quadros a seguir apresentam as variáveis e seus indicadores, tabulados por unidade letiva avaliada (2002 – 21, 22 e 23; 2003 – 31, 32 e 33).

Tabela 1: Relação de indicadores da variável Alienação (CTA)

Alienação - perda de controle na escola (ctapc)					
ctapc21	ctapc22	ctapc23	ctapc31	ctapc32	ctapc33
Alienação - percepção segmentada do processo de aprendizagem do aluno (ctafra)					
ctafra21	ctafra22	ctafra23	ctafra31	ctafra32	ctafra33
Alienação - responsabilização das condições do aluno e/ou outros atores externos (ctaim)					
ctaim21	ctaim22	ctaim23	ctaim31	ctaim32	ctaim33

Tabela 2: Relação de indicadores da variável Inadequação de Recursos (CTIN)

Inadequação – contribuição para a carga considerada excessiva de trabalho (ctinex)					
ctinex21	ctinex22	ctinex23	ctinex31	ctinex32	ctinex33
Inadequação - falta de material da Avaliação de Aprendizagem (ctinma)					
ctinma21	ctinma22	ctinma23	ctinma31	ctinma32	ctinma33
Inadequação - falta de material e/ou apoio pedagógico (ctinme)					
ctinme21	ctinme22	ctinme23	ctinme31	ctinme32	ctinme33
Inadequação – infra-estrutura (ctinin)					
ctinin21	ctinin22	ctinin23	ctinin31	ctinin32	ctinin33
Inadequação - despreparo para lidar com a Avaliação de Aprendizagem (ctindp)					
ctindp21	ctindp22	ctindp23	ctindp31	ctindp32	ctindp33
Inadequação – despreparo para lidar com as disciplinas e alunos (ctindd)					
ctindd21	ctindd22	ctindd23	ctindd31	ctindd32	ctindd33

Tabela 3: Relação de indicadores da variável Percepção de Conflitos (CTCP)

Percepção de conflito - com outras políticas públicas (ctcpp)					
Ctcpp21	ctcpp22	ctcpp23	ctcpp31	ctcpp32	ctcpp33
Percepção de conflito - com os objetivos organizacionais da unidade escolar (ctcpo)					
Ctcpo21	ctcpo22	ctcpo23	ctcpo31	ctcpo32	ctcpo33
Percepção de conflito - com posições individuais dos professores (ctcpi)					
Ctcpi21	ctcpi22	ctcpi23	ctcpi31	ctcpi32	ctcpi33

A partir da definição da matriz de categorização, foram lidos e analisados 654 *Relatórios do Diretor*. Para cada um deles, uma lista contendo todas as variáveis foi grampeada e preenchida durante a categorização. Após esse processo, foi feita a tabulação em uma base bruta em SPSS, considerados 0 (ausência de relato) ou 01 (presença de relato).

Os *Relatórios do Diretor*, usados como base para o levantamento das informações da escola, não foram originalmente delineados para levantar a percepção das comunidades escolares em relação a suas condições de trabalho, exceto quanto à adequação dos materiais da Avaliação de Aprendizagem. Por essa razão, não houve sentido em se buscar uma evolução temporal desse posicionamento. Os relatos oferecidos espontaneamente pelas escolas foram obtidos através de colocações em questões abertas, em especial naquelas que solicitavam às comunidades escolares suas críticas e sugestões, em qualquer um dos até seis relatórios que elas teriam enviado ao Projeto de Avaliação Externa.

Caso as escolas tivessem encaminhado um *Relatório do Diretor* para cada uma das seis unidades letivas avaliadas, a equipe central do Projeto de Avaliação teria em mãos 978 documentos preenchidos. Entretanto, foram recebidos e computados apenas 654 deles, o que mostra que várias escolas deixaram de encaminhar pelo menos 01 relatório durante o

período sob estudo. Para essas escolas, nas unidades sem envio do Relatório, os dados foram considerados *missing*. Isso não afetou o tratamento posterior das variáveis relacionadas às Condições de Trabalho por que, para ser incluída na amostra, cada escola precisou enviar pelo menos 01 relatório, o que garantiu pelo menos uma resposta (0 ou 1). Sendo assim, e visto que a percepção sobre as condições de trabalho não varia muito em curto período, sob mesma direção, a percepção dessa escola ficou devidamente representada.

O tratamento dos dados sobre a percepção das condições de trabalho foi realizado em duas etapas. A primeira, em SPSS, transformou os indicadores por unidade em um indicador único. Para tanto, bastava que um dos indicadores por unidade fosse igual a 01 que o indicador único também o seria, em uma escala nominal (0 = não; 1 = sim).

A segunda etapa foi realizada em Excel. Da mesma maneira que a anterior, desde que um dos indicadores únicos fosse igual a 01, a variável final também seria igual a 01. Nessa etapa, o indicador assume um posto (COSTA, 2004) e a escala passa a ordinal: 1º - Não há relato; 2º - há pelo menos um relato. Uma vez consolidada a base de dados refinada para Condições de Trabalho, foram obtidas as frequências para cada uma de suas três variáveis.

A lógica do tratamento feito sobre a base bruta de dados sobre a percepção das escolas acerca de suas condições de trabalho pode ser vista em um exemplo apresentado no Apêndice B.

Passo III: Identificação das tendências de Padrões de Prática ao longo das seis aplicações

A dimensão Padrões de Prática (PP) foi levantada a partir da categorização de 654 *Relatórios do Diretor*, através de 16 indicadores em 04 diferentes variáveis: Racionamento, Conformação, Diferenciação e Simplificação. Como para a dimensão anterior, os quatro quadros a seguir apresentam as variáveis e seus indicadores, tabulados por unidade letiva avaliada (2002 – 21, 22 e 23; 2003 – 31, 32 e 33).

Tabela 4: Relação de indicadores da variável Racionamento (PPR)

Racionamento – estratégias de maximização de uso de material da Avaliação (pprm)					
Pprm21	pprm22	pprm23	pprm31	pprm32	pprm33
Racionamento - escolha de turmas/alunos para fazer provas (ppre)					
ppre21	ppre22	ppre23	ppre31	ppre32	ppre33
Racionamento –cancelamento ou adequação de cronograma aos objetivos da escola (ppra)					
ppra21	ppra22	ppra23	ppra31	ppra32	ppra33

Tabela 5: Relação de indicadores da variável Conformação (PPC)

Conformação - órgão central como elemento coercivo e/ou fonte de soluções (ppcc)					
ppcc21	ppcc22	ppcc23	ppcc31	ppcc32	ppcc33
Conformação - necessidade de entrega dos resultados (ppcr)					
ppcr21	ppcr22	ppcr23	ppcr31	ppcr32	ppcr33
Conformação - imitação de discurso oficial (ppci)					
ppci21	ppci22	ppci23	ppci31	ppci32	ppci33

Tabela 6: Relação de indicadores da variável Diferenciação (PPD)

Diferenciação - identificação de “melhores e piores” (ppdi)					
ppdi21	ppdi22	ppdi23	ppdi31	ppdi32	ppdi33
Diferenciação - professor ajuda o "aluno fraco" (ppdf)					
ppdf21	ppdf22	ppdf23	ppdf31	ppdf32	ppdf33
Diferenciação - controle para favorecimento de resultado (ppdc)					
ppdc21	ppdc22	ppdc23	ppdc31	ppdc32	ppdc33
Diferenciação - estratégias de separação na remediação (ppdt)					
ppdt21	ppdt22	ppdt23	ppdt31	ppdt32	ppdt33

Tabela 7: Relação de indicadores da variável Simplificação (PPS)

Simplificação - uso da matriz como livro didático (ppsi)					
ppsi21	ppsi22	ppsi23	ppsi31	ppsi32	ppsi33
Simplificação – uso da matriz como currículo (ppsc)					
ppsc21	ppsc22	ppsc23	ppsc31	ppsc32	ppsc33
Simplificação - treino de alunos para o formato da prova (ppst)					
ppst21	ppst22	ppst23	ppst31	ppst32	ppst33
Simplificação - encerramento da AA com a aplicação da prova (ppse)					
ppse21	ppse22	ppse23	ppse31	ppse32	ppse33
Simplificação - remediação a partir da prova (ppsr)					
ppsr21	ppsr22	ppsr23	ppsr31	ppsr32	ppsr33
Simplificação - imitação do processo avaliativo (ppss)					
ppss21	ppss22	ppss23	ppss31	ppss32	ppss33

Para categorização e tabulação das informações, foi usada a mesma metodologia empregada para a dimensão Condições de Trabalho, já esclarecida na fase anterior. O tratamento dos dados para criação de uma base refinada, entretanto, foi feito de forma diversa,

adequando-se o modelo para que o elemento temporal pudesse ser observado. Os *Relatórios do Diretor*, nas seis aplicações da Avaliação da Aprendizagem pesquisadas, contaram com perguntas relacionadas às ocorrências durante as aplicações, bem como sobre processos de remediação e ações que as escolas implementariam a partir da discussão dos resultados obtidos. Por essa razão, os padrões sob estudo puderam ser acompanhados ao longo do tempo, permitindo o levantamento das tendências de práticas ao longo dos dois anos.

O modelo proposto levantou o comportamento das escolas durante as seis aplicações, agrupando-o em dois anos, 2002 e 2003 (considerou-se a soma dos indicadores da unidade para formar o indicador ano). Com isso, foi possível observar se houve diferença nos padrões de prática relatados por cada escola entre o primeiro e o segundo ano. Após essa observação, cada indicador único foi então criado, a partir dos dois indicadores anuais. Um exemplo da lógica de tratamento de dados para o indicador Estratégia de Maximização de Recursos, ligado à variável Racionamento, pode ser visto no Apêndice C.

As duas etapas, criação do indicador anual e posterior agregação dos dois anos em um indicador único, foram realizadas em Excel. Nenhuma das 163 escolas foi excluída por que, para participar da amostra, em pelo menos uma unidade letiva (em um conjunto de dados) houve uma resposta (0 ou 1). Assim, a soma dos indicadores por unidade variou de 0 até 3 e a transformação dos indicadores anuais resultou em um indicador geral, cujos valores foram ordenados em escala: 1º - 0 (não houve relato); 2º - 1 (houve pelo menos 01 relato).

Passo IV: Identificação dos desvios de implementação, a partir do contraste dos padrões de prática relatados com o modelo original (normalizado) da política de Avaliação da Aprendizagem.

Nessa etapa, foram identificados os desvios de implementação através da comparação dos padrões de prática, relatados pelos implementadores, contrastados com o desenho original da política sob estudo (modelo normalizado). Foram considerados aspectos relatados nas três fases da Avaliação de Aprendizagem (planejamento, aplicação e correção, e uso) e nas prováveis áreas de impacto na escola (organizacional, pedagógica e política). Os desvios foram levantados em respeito às características de implementação padronizadas (normalizadas), sugeridas e abertas, vez que nem todos os processos de materialização dessa política eram fechados (LIMA, 2002).

Passo V: Análise da associação entre os Padrões de Prática e Condições de Trabalho relatados.

Essa etapa compreendeu a análise de possíveis associações entre os indicadores de Padrões de Prática e as variáveis de Condições de Trabalho, como previsto por Lipsky e adotado no modelo dessa pesquisa. Para tanto, utilizou-se o gamma (γ) como medida de associação para variáveis ordinais (BABBIE, 1999; COSTA, 2004; LEVIN, 1987), tomando como nível de significância $\alpha \leq 0,05$. Sendo o gamma uma medida que varia de -1 a +1, foram consideradas todas as associações fora do intervalo $[-0,5 < X < + 0,5]$ como tendo grau mediano a forte de associação, uma vez observado o nível de significância. As demais associações foram, para esse estudo, descartadas. Um esquema-exemplo da lógica utilizada nesse passo pode ser visto no Apêndice D.

Juntas, as duas últimas etapas (Passo IV e Passo V) permitem o entendimento de como as escolas (agências burocráticas implementadoras) relataram a concretização da política da Avaliação da Aprendizagem e possibilitam uma análise comparada entre os

padrões formulados pela SEC e aqueles realmente materializados em nível local. Através dessa análise é possível responder as questões postas nessa pesquisa: como a escola, já pressionada por uma série de demandas cujos resultados são difíceis de mensurar (como mencionado acima), recebeu a Avaliação de Aprendizagem? Os desvios de implementação da Avaliação de Aprendizagem desfiguraram a política como originalmente formulada? A unidade escolar conseguiu atuar autonomamente a partir dos resultados e de suas análises? As decisões de implementação tomadas pelas escolas podem ser associadas, como propõe Lipsky, às suas condições de trabalho?

A delimitação do estudo

A equipe de coordenação da Avaliação de Aprendizagem dispõe de aproximadamente 9.000 *Relatórios do Diretor*, encaminhados ao longo das seis aplicações em 2002 e 2003. Para garantir a viabilidade da pesquisa no prazo necessário, foram processados 654 *Relatórios do Diretor*, elaborados por 163 escolas urbanas situadas em onze municípios envolvidos pela Avaliação de Aprendizagem. Os dados foram disponibilizados pelo Comitê Acadêmico do Projeto de Avaliação Externa, a partir de um compromisso, por parte dessa autora, de sigilo quanto a nomes de escolas e municípios avaliados.

Para participar do estudo, foram envolvidas todas as escolas urbanas, de onze municípios, que tivessem enviado, durante as seis aplicações de 2002 e 2003, pelo menos 01 *Relatório do Diretor* ao Projeto de Avaliação Externa. Esses onze municípios foram escolhidos a partir de algumas características:

- Regularidade no envio dos *Relatórios do Diretor* por, pelo menos, 75% das escolas envolvidas na Avaliação de Aprendizagem, para garantir a análise do discurso das escolas ao longo das seis aplicações.
- Diversificação geográfica, de modo a que várias DIREC estivessem presentes na amostra e, portanto, características regionais pudessem aflorar da leitura dos relatórios, caso houvesse.
- Diversificação dos municípios por tamanho para que dinâmicas entre escolas pudessem ser observadas da leitura dos relatórios. O número de escolas urbanas foi o elemento utilizado para caracterizar o tamanho dos municípios. Os dois maiores

municípios – Salvador e Feira de Santana – não foram considerados, por apresentarem características muito diferentes dos demais.

Por não ter sofrido uma escolha randômica, essa amostra não pode ser considerada representativa do grupo de 273 municípios e suas 2.674 escolas urbanas, implementadores da política da Avaliação da Aprendizagem, embora a quantidade de documentos analisados permita uma visão ampla sobre as questões de sua implementação. Contudo, a escolha das cidades se deu no sentido de contemplar vários tamanhos de municípios em diferentes regiões do Estado, cobrindo a diversidade regional encontrada na Bahia. O mapa a seguir apresenta as DIREC nas quais há um ou mais municípios envolvidos nesse estudo (DIREC 1/C-Grande Salvador; DIREC Santo Amaro; DIREC Serrinha; DIREC Ribeira do Pombal; DIREC Jacobina; DIREC Bom Jesus da Lapa; DIREC Juazeiro; DIREC Jequié; DIREC Teixeira de Freitas). A distribuição das escolas é detalhada na seção de Resultados.



Figura 10: Apresentação das regiões das DIREC nas quais um ou mais municípios participaram desse estudo.

Os instrumentos-base para a coleta de dados

Esse estudo foi delineado a partir de documentos existentes. Para o levantamento do modelo da política em foco, foram usados documentos oficiais de divulgação não só da Avaliação da Aprendizagem, mas também do Projeto de Avaliação Externa e dos projetos prioritários do Governo do Estado para o setor de educação, no período sob pesquisa.

Os documentos existentes que foram analisados estão listados a seguir:

- Documentos oficiais para levantamento do contexto e da articulação das várias políticas governamentais com a Avaliação Externa. Foram eles:
 - Folder promocional de o Programa Educar para Vencer (2001)
 - Folder de divulgação do Projeto Regularização de Fluxo Escolar 1ª a 4ª séries
 - Folder de divulgação do Projeto Regularização de Fluxo Escolar 5ª a 8ª séries
 - Folder de divulgação do Projeto de Fortalecimento da Gestão Escolar
 - Manual Gerenciando a Escola Eficaz: conceitos e instrumentos
 - PDE: orientações para implantação e implementação
 - Registros do Curso para Gestores
 - Manual da Gestão Municipal da Educação
 - Registros de reuniões entre os projetos, convites para participação em eventos promovidos por cada um e planos de eventos organizados em conjunto
 - Padrões de competências dos gestores educacionais da Agência de Certificação Educacional
 - Proposta da Educação Básica: Terra Bahia (SEC, 2002)
 - Plano Estratégico SEC 1999-2002

- Documentos oficiais (folhetos, cartas-ofício e manuais), elaborados pela equipe coordenadora do Projeto de Avaliação Externa, através dos quais os conceitos, procedimentos e padrões foram comunicados aos diversos implementadores da política de Avaliação da Aprendizagem, em 2002 e 2003. Foram eles:
 - Manual do Diretor Avaliação da Aprendizagem 2002 – 1ª unidade
 - Manual do Diretor Avaliação da Aprendizagem 2003 - 3ª unidade
 - Manual de Aplicação Avaliação da Aprendizagem 1ª série 2002 – 1ª unidade
 - Manual de Aplicação Avaliação da Aprendizagem 3ª série 2002 – 3ª unidade
 - Manual da Aplicação Avaliação da Aprendizagem 1ª série 2003 - 1ª unidade
 - Manual da Aplicação Avaliação da Aprendizagem 4ª série 2003 – 3ª unidade
 - Matriz de Referência Avaliação da Aprendizagem 1ª e 2ª séries
 - Matriz de Referência Avaliação da Aprendizagem 3ª e 4ª séries
 - Matriz de Referência Avaliação da Produção Textual 4ª série
 - Folder Avaliação da Aprendizagem: participação e contribuições das escolas 2002
 - Folder Avaliação da Aprendizagem: participação e contribuições das escolas 2003
 - Cartas-ofício encaminhadas às escolas antes de cada aplicação de provas (2002 – 3 unidades; 2003 – 3 unidades).

- *Relatório do Diretor*, formulário encaminhado às escolas a cada aplicação de provas, através dos quais seus dirigentes comunicaram, à equipe coordenadora, ocorrências no planejamento, aplicação e correção das provas, bem como proposições feitas a partir da correção e diagnóstico em sua unidade escolar.

Os formulários encaminhados às escolas pelo Projeto de Avaliação Externa sofreram algumas modificações, tanto no número de questões quanto no seu conteúdo²⁰, ao longo das seis aplicações sob estudo. A seguir são descritos os formulários usados²¹.

2002

1ª unidade: O *Relatório do Diretor* solicitou dados referentes à identificação das escolas, à aplicação dos testes (número de alunos avaliados por série/turma, datas das aplicações por série/turma), às principais ocorrências ou problemas na aplicação dos testes, e à remediação (formas de remediação a partir dos resultados). Encaminhou também uma questão para que as escolas expressassem críticas, comentários e sugestões acerca de todo o processo da Avaliação de Aprendizagem.

2ª unidade: O *Relatório do Diretor* manteve o desenho da 1ª unidade, incluindo-se uma questão sobre remediação (o efeito, nos resultados da 2ª unidade, das ações de remediação realizadas após a 1ª unidade).

3ª unidade: O *Relatório do Diretor* manteve a questão sobre identificação das escolas e a questão para que as escolas expressassem críticas e sugestões acerca de todo o processo da Avaliação da Aprendizagem. A questão referente a ocorrências e problemas de aplicação passou a ser aberta, e incluiu-se um campo para registro de alunos faltantes. A pergunta sobre remediação ganhou novo formato, indagando sobre ações pedagógicas até o final do curso.

²⁰ Vale ressaltar que um guia-diagnóstico foi adicionado aos manuais dos professores em 2003, com o objetivo de facilitar a discussão anterior ao preenchimento do *Relatório do Diretor*.

²¹ A sistematização dos formatos do *Relatório do Diretor* foi feita a partir do trabalho do Coordenador de Desenvolvimento da Aprendizagem do Projeto de Avaliação Externa, Luis Fernando Sarno, para a política de comunicação Projeto x escola 2004.

Uma nova seção foi incluída no Relatório, com perguntas fechadas relativas à percepção das escolas sobre a Avaliação de Aprendizagem 2002 (qualidade das informações apresentadas nos documentos e manuais; julgamento sobre a importância dessa política; momentos em que as escolas encontraram dificuldades; área em que a avaliação mais colaborou; os maiores beneficiários da política na escola).

2003

1ª unidade: O *Relatório do Diretor* manteve a seção de identificação da escola, mas os dados relativos à aplicação dos testes foram coletados em tabelas onde deveriam ser registrados nº. de turmas por série; nº. de alunos que freqüentaram as aulas, por série; nº. de alunos que responderam aos testes, por série/disciplina; faltas e sobras de testes, por série/disciplina; data de chegada dos testes à escola; datas de aplicação dos testes, por série/disciplina; espaço para comentários. A seção “planejamento 2003” trouxe uma pergunta referente à influência dos resultados da Avaliação de Aprendizagem 2002 sobre o planejamento das ações para 2003. Na seção relacionada à “aplicação das provas na 1ª unidade”, houve perguntas referentes à aplicação e seus materiais (qualidade das instruções dos materiais da política; problemas (erros) nos materiais; soluções encontradas para falta ou excesso de material; adequação do tempo indicado para a realização dos testes; participação de alunos e professores) e ao conteúdo dos testes (grau de dificuldade; adequação; qualidade dos textos e questões; gabarito etc.).

A seção “o diagnóstico na 1ª unidade” abarcou duas perguntas: uma sobre o preenchimento do quadro-diagnóstico (com espaço para críticas e sugestões) e outra referente aos assuntos avaliados nos testes da 1ª unidade (listando os conteúdos em que os alunos apresentaram

maiores dificuldades, por série/disciplina, indicando se estavam planejados para essa unidade no conteúdo programático das escolas). Em “replanejamento”, perguntou-se sobre como a escola planejava trabalhar os conteúdos ainda não dominados pelos alunos e sobre a utilização de materiais complementares para reforço do ensino-aprendizagem (listando materiais e descrevendo sua utilização). Na seção “reflexões sobre a 1ª unidade da AA 2003”, foi mantido um espaço para críticas e sugestões sobre o processo.

2ª unidade: Nesse *Relatório do Diretor*, mantiveram-se idênticas às da 1ª unidade as seções referentes à identificação da escola, “aspectos operacionais”, “aplicação das provas” e “replanejamento”. Na seção “o diagnóstico da unidade”, manteve-se a pergunta relativa aos assuntos avaliados nos testes da unidade (listando os conteúdos em que os alunos apresentaram maiores dificuldades, por série/disciplina, indicando se estavam planejados para essa unidade no conteúdo programático das escolas) e foi incluída uma pergunta sobre dificuldades diagnosticadas nas 1ª e 2ª unidades (indicando se é possível estabelecer relações).

Na seção “reflexões sobre a 2ª unidade da Avaliação de Aprendizagem de 2003”, foi mantido o espaço para críticas e sugestões sobre o processo e incluída uma questão sobre os tipos de avaliação existentes nas escolas e a possível influência da política sobre as mesmas. Uma nova seção, denominada “efeitos da implementação das ações de remediação propostas na unidade anterior”, trouxe questões relacionadas à remediação: uma delas indagava sobre a execução do replanejamento, na 2ª unidade, a partir dos resultados da 1ª unidade, e os efeitos decorrentes dessa implementação (questão também utilizada em 2002); a outra versava sobre a utilização dos Vídeos Didáticos e materiais de apoio, quem os utilizara, e sua contribuição para o ensino-aprendizagem.

3ª unidade: Nesse *Relatório do Diretor*, foi mantida a seção referente à identificação da escola. À seção “aspectos operacionais” foram anexadas as questões da 2ª unidade que constavam na seção “aplicação das provas”. Na seção “o diagnóstico da unidade”, foram feitas quatro novas perguntas: em relação às ações propostas até o final do ano a partir dos resultados da 3ª unidade; sobre os guias-diagnósticos como ferramenta de ajuda na interpretação dos resultados (com espaço para críticas e sugestões); sobre a necessidade de capacitação para os professores (indicando em que áreas); e sobre a produção textual (aceitação por parte dos professores; percepção dos professores acerca do manual de correção; reação dos alunos ao teste; críticas da escola sobre o teste). Uma nova seção “reflexões sobre o processo da Avaliação de Aprendizagem ao longo dos anos de sua participação” foi incluída. Essa seção continha duas questões associadas: a primeira solicitava uma qualificação (muito positivo, positivo, sem efeito, negativo, muito negativo e não se aplica), por série, dos efeitos da política em 20 áreas listadas (Ex: qualidade geral do ensino oferecido aos alunos); a segunda pergunta solicitava que as escolas selecionassem 3 áreas listadas na questão anterior (ou sugeridas pelas escolas) onde julgassem que a avaliação tivesse produzido os maiores efeitos (positivo ou negativo), justificando a escolha.

Durante uma leitura preliminar dos *Relatórios do Diretor* encaminhados, chamou atenção, entretanto, o fato de que as escolas utilizaram as questões abertas para manifestar sua posição quanto a condições de trabalho e outras demandas, muitas vezes sem relação direta com as perguntas feitas. Esse comportamento foi observado tanto nos *Relatórios* de 2002 quanto nos de 2003.

A seção a seguir trata dos resultados obtidos nesse estudo.

RESULTADOS

Os resultados desse estudo estão apresentados em três diferentes subseções. A primeira descreve a política de Avaliação da Aprendizagem e o seu contexto, a partir do olhar das instâncias de formulação e operacionalização técnicas; a segunda traz a voz dos reais implementadores da política, as escolas públicas, expressa em duas dimensões: percepção das condições de trabalho e padrões de prática relatados; e a terceira discute as diferenças entre a política formulada e aquela relatada pelas escolas, associando-as a condições de trabalho percebidas pelas comunidades escolares. A próxima figura esquematiza a seção de Resultados desse trabalho.

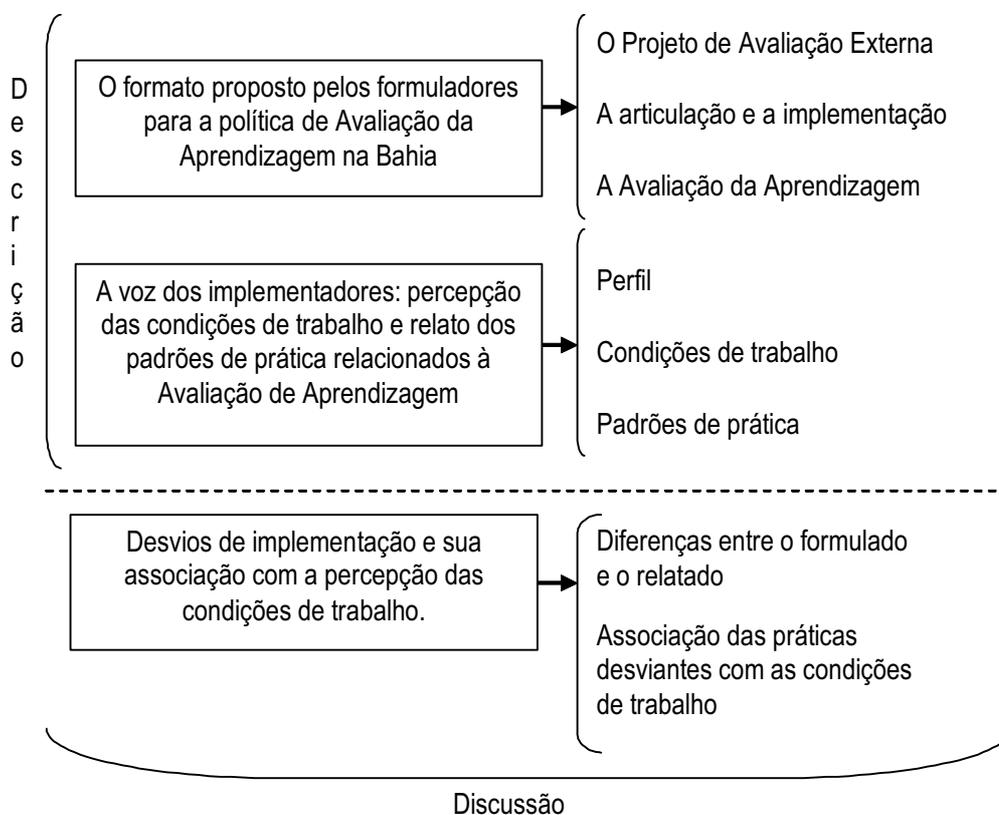


Figura 11: Esquema de apresentação dos resultados desse estudo

O modelo proposto pelos formuladores para a política de Avaliação da Aprendizagem no Estado da Bahia

O contexto Geral

Em 1999, o Governo do Estado da Bahia, através da sua Secretaria da Educação (SEC), lançou um programa de reforma chamado Educar para Vencer, com foco no aluno e “eixo da mudança” na escola. Nessa época, com uma taxa de atendimento aos jovens de 07 a 14 anos superior a 95%, o Governo entendia que seus problemas mais prementes estavam associados ao fluxo de alunos (70% de defasagem na 5^a a 8^a séries), à gestão não profissional e às taxas altas de abandono e repetência. Acima de tudo, o discurso oficial reconhecia que o fato do aluno estar na escola não garantia por si só a qualidade da educação que estivesse recebendo (Folder *Educar para Vencer, a revolução do ensino público*, primeiro documento de divulgação utilizado para grandes grupos). Para tratar desses problemas, o objetivo máximo do programa de reforma foi melhorar a qualidade da educação pública no Estado, “expressa através do sucesso escolar dos alunos” (Manual do PDE, 2001).

De acordo com o discurso posto nesse primeiro folder, além dos recursos financeiros, o Estado se comprometeu “a articular os recursos políticos necessários para implementar alterações profundas na legislação, sobretudo no que se refere ao papel do estado, à articulação estado-município, às condições para a efetiva implementação de escolas autônomas e à profissionalização dos quadros gerenciais”. O programa do governo baiano,

portanto, acompanhou as tendências de reforma identificadas no Brasil, entendendo que deveria ser lastrado em mudanças estruturais da máquina.

Para isso, o programa de reforma foi desenhado com base na articulação de um conjunto de seis projetos prioritários e três ações complementares, fundamentados nos princípios de autonomia, equidade, ação local e qualidade. O Programa foi voltado para o Ensino Fundamental, sem esquecer as questões de municipalização das escolas de 1ª a 4ª série e a expansão do Ensino Médio. Nesse contexto, a SEC definiu suas linhas de trabalho para o período 1999-2003, entendendo que, diante do leque de demandas e necessidades existentes, era essencial determinar as prioridades de ação, mesmo que isso implicasse a perda de recurso para alguns outros setores.

Entre 1999 e 2000, seis equipes de trabalho foram compostas para esses projetos, a partir de um processo de recrutamento e seleção de profissionais, com o perfil determinado pelos formuladores do programa. O objetivo era trazer uma nova cultura para a SEC através da atuação de profissionais competentes em gestão, acostumados com a lógica do mercado. Essas equipes passaram por uma capacitação inicial, também externa. Suas estratégias de atuação previram a internalização de competências (para garantir, pelo menos, que houvesse transferência de tecnologia para a burocracia estadual e municipal) e, conseqüentemente, uma temporalidade definida.

Os projetos integrantes de o Programa Educar para Vencer, na sua concepção original, estão postos na figura a seguir.

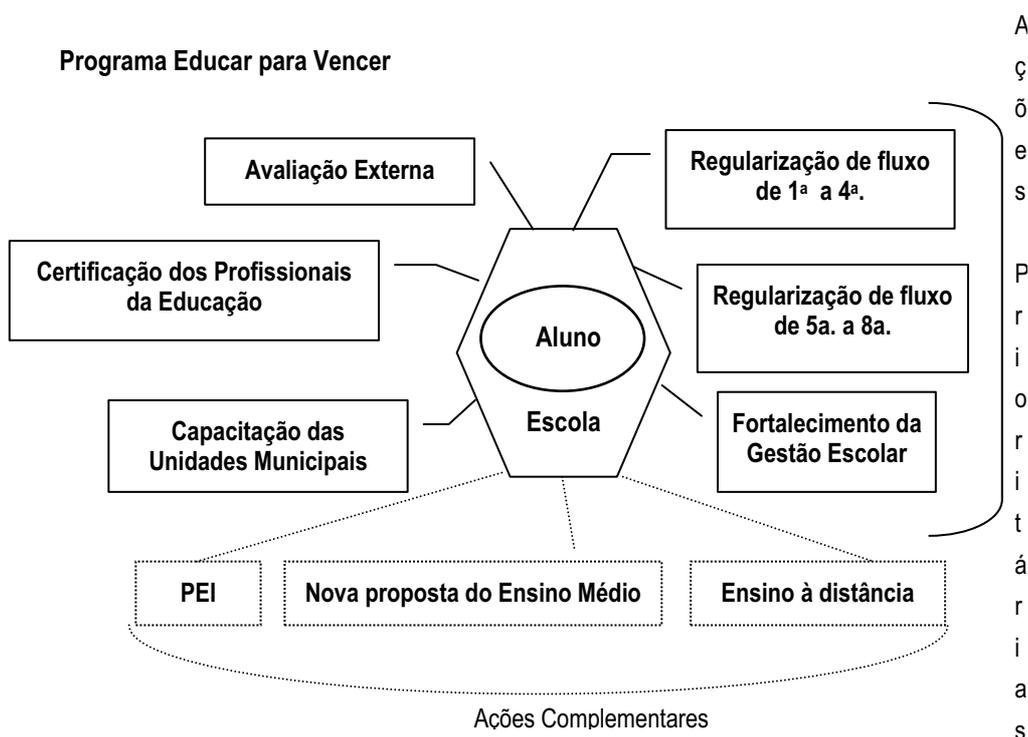


Figura 12: Representação de o Programa Educar para Vencer, como concebido em 1999, a partir de suas ações prioritárias e complementares.

Muitas críticas surgidas no lançamento do Programa o associavam ao fenômeno de medicalização da educação, com adoção de medidas emergenciais para uma escola que estaria doente, na UTI. Essa apreciação foi feita principalmente para os projetos de regularização de fluxo e não necessariamente atingiram as ações de avaliação.

A tabela a seguir apresenta os objetivos dos seis projetos prioritários, divulgados através de folders promocionais publicados pela SEC, em 2000, e de manuais e documentos produzidos pelas diversas equipes dos projetos.

Tabela 8: Síntese dos objetivos gerais dos seis projetos prioritários do Programa Educar para Vencer, como divulgados em folders e materiais promocionais.

Projeto	Objetivos
Regularização do Fluxo Escolar 1ª a 4ª série	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regularizar o fluxo escolar dos alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental da rede pública estadual e municipal. 2. Trabalhar, junto aos alunos com defasagem série x idade, um currículo especial que contemple conteúdos básicos para as séries iniciais, permitindo-lhes avançar para a 5ª série, quando comprovado o alcance dos objetivos do curso. 3. Prover, para os alunos que não têm o domínio da leitura e escrita, uma fase de alfabetização.
Regularização do Fluxo Escolar 5ª a 8ª série	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regularizar o fluxo escolar dos alunos matriculados nos dois segmentos, A (5ª série) e B (6ª e 7ª séries). 2. Resgatar a auto-estima dos alunos defasados, ensiná-lo a aprender a aprender, com ensino de qualidade. 3. Desenvolver competências e habilidades para continuidade de estudos nas séries compatíveis com a sua idade. 4. Prover materiais a docentes e discentes, capacitação aos docentes e acompanhamento sistemático do processo.
Fortalecimento da Gestão Escolar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reordenar, estruturar, instrumentalizar e capacitar dirigentes de escolas públicas estaduais e municipais para operarem de forma autônoma, contribuindo para o aprimoramento constante da qualidade do ensino e para a racionalização do número de escolas. 2. Assegurar a melhoria constante da qualidade de ensino, através da implementação de um padrão de gestão profissional.
Capacitação Gerencial das Unidades Municipais da Educação	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer a gestão municipal, de forma a compatibilizar e otimizar as ações do poder público e a promover a operação de escolas autônomas.
Certificação dos Profissionais da Educação	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propiciar à SEC a seleção de profissionais capacitados e a manutenção no sistema de um quadro de profissionais qualificados. 2. Assegurar não somente que os profissionais dominem as competências necessárias ao exercício dos cargos que ocupam, como também que se mantenham atualizados em relação à contínua evolução que se processa no seu campo de conhecimento (HASHIMOTO, 2003).
Avaliação Externa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fornecer às escolas ferramentas diagnósticas e informações que possibilitem a identificação de problemas e a conseqüente melhoria do ensino oferecido. 2. Fornecer a cada escola os resultados alcançados por seus alunos em relação àquilo que deveriam estar aprendendo.

Como disposto no discurso oficial, para atingir esses objetivos, os projetos trabalharam diretamente nas e com as escolas (princípio de ação local). Entretanto, outros atores tiveram um papel nessa implementação, mesmo que não diretamente envolvidos com os projetos. No período sob estudo, é importante perceber que o sistema estadual de ensino, além das escolas, contava com o órgão central (SEC), com quatro grandes superintendências –

SUPEN, SPDE, SUPAM e SUPEC, uma diretoria geral e uma coordenação de projetos especiais – COPE; 31 diretorias regionais (DIREC); representações nos municípios (coordenadores estaduais); e com o Conselho Estadual de Educação. Muitas das questões surgidas durante a implementação das políticas propostas pelo Governo do Estado foram fruto da articulação – ou de sua ausência – entre o órgão central e seus projetos; entre o órgão central e as secretarias municipais da educação; entre os projetos e as secretarias municipais e, finalmente, entre os próprios projetos prioritários. A seguir são apresentadas algumas dessas questões que, de certa forma, contribuíram para a caracterização do contexto de implementação da política de Avaliação de Aprendizagem. Dentre elas são brevemente relatados os aspectos da estruturação do sistema de ensino para a reforma; os processos de fortalecimento e de autonomia das escolas, diferentes para as duas redes; e projetos paralelos do órgão central que contribuíram para tirar o foco do programa de reforma.

Quanto à reestruturação do sistema de ensino para implementação da reforma, na SEC, as mudanças para recebimento dos novos projetos estiveram voltadas para a reorganização do espaço físico e compra de equipamentos, além de um incentivo em forma de gratificação para gestores escolares a partir do cumprimento de algumas metas. Portarias específicas e editais foram publicados em relação ao processo de certificação e à atuação dos projetos de fluxo (REIS, 2003), mas não houve uma mudança significativa nas estruturas burocráticas existentes. À época, além do deslocamento dos recursos para os projetos prioritários, a ênfase nos aspectos de fortalecimento da gestão, chave do Programa Educar para Vencer, desagradou os setores da burocracia média voltados para as questões pedagógicas, tanto no órgão central quanto nas DIREC. A burocracia média sentiu que perdia o poder com a descentralização e resistiu de maneira clara, como pode ser visto pelo

lançamento, em 2000, da proposta de Educação Básica da SUPEN (Construindo a Escola Terra Bahia), ao esclarecer o conceito *projeto político-pedagógico*:

[...] Em muitas escolas, nas primeiras elaborações, houve certa confusão entre projeto político-pedagógico e plano de desenvolvimento da escola mais conhecido por PDE. Tratava-se de uma idéia tecnicista que valorizava apenas o preenchimento de formulários e aplicação de fórmulas para o cálculo dos índices de aprovação, reprovação e evasão, mas não se comprometia com a análise qualitativa desses dados e nem tampouco com a efetiva alteração da realidade. (2000:19)

O texto traz uma crítica explícita ao PDE, um dos principais instrumentos de trabalho da equipe de Fortalecimento da Gestão Escolar junto aos dirigentes, definido como “documento que reflete intenções, objetivos, metas e ações, visando transformar a realidade da Unidade Escolar existente na desejada” (Manual do PDE).

O PDE foi instrumento de autonomia para algumas unidades escolares. A partir de 2000, para muitas escolas (estaduais), elaborar o PDE implicou liberação de recursos diretos (FUNDESCOLA, com recursos do Banco Mundial); para as demais (principalmente as municipais), o PDE foi trabalhado como uma atividade de fortalecimento gerencial, sem que houvesse qualquer repasse. Essa diferença trouxe questões de implementação para os grupos de trabalho e, principalmente, para as escolas. No desenho do Educar para Vencer não havia quem desse suporte técnico-pedagógico às escolas em relação a seus cursos regulares, vez que os projetos de Gestão estavam direcionados para o suporte técnico administrativo e os de regularização tratavam de uma clientela especial. As escolas supostamente incluíam as demandas de capacitação e apoio em seus PDE, no caso de recebimento de recursos, e/ou contariam como o apoio dos seus órgãos centrais. Em relação à SEC, a resistência aos novos projetos era um empecilho para que o apoio às escolas fosse eficaz, potencializado pela escassez de recursos nos orçamentos dos diversos departamentos e diretorias, vez que a maior monta estava atrelada aos projetos prioritários. Além da questão do repasse, os padrões mínimos de funcionamento não ficaram definidos em portaria: muitas escolas continuaram a

apresentar problemas de infra-estrutura e de recursos humanos, sem que pudessem implementar ações previstas nos seus planos de desenvolvimento.

De qualquer maneira, com ou sem recursos do PDE, o processo de autonomia escolar não foi completo, a não ser em um piloto realizado em duzentas escolas da rede estadual (REIS, 2003). As demais unidades escolares, estaduais e municipais, continuaram presas às determinações do órgão central ou das secretarias municipais. Esse fato seria refletido mais tarde, na dificuldade da escola assumir autonomamente tarefas sob sua responsabilidade.

Até o final de 2003, apesar de discutir e lutar pela obtenção de padrões mínimos de funcionamento para as escolas, o Educar para Vencer não havia alterado a estrutura da organização escolar, a não ser pela tentativa, bem sucedida na capital com as escolas estaduais, de introdução de mérito como critério para escolha de dirigentes (através da Certificação). A rede municipal, de maneira geral, não aderiu a esse princípio e a escolha dos dirigentes continuou ligada à definição político-partidária.

Uma outra diferença de implementação do programa de reforma esteve relacionada à política de incentivo à profissionalização dos gestores, já mencionada anteriormente. No início de 2000, os gestores das escolas estaduais passaram por uma capacitação e aqueles com bom aproveitamento receberam um acréscimo de 50% sobre sua gratificação. Na época, eles assinaram um termo de compromisso, no qual estavam postas diversas metas que, se cumpridas, implicariam um segundo aumento significativo da sua gratificação. Os dirigentes que não obtiveram frequência e aproveitamento mínimos nesse primeiro momento não foram desligados de seus cargos, mas não receberam aumento na

gratificação. Essa política não foi abraçada pelas redes municipais e, novamente, essa diferença contribuiu para as dificuldades de implementação do programa.

Mesmo sem a autonomia pretendida e sem padrões mínimos assegurados, as escolas estaduais passaram a sofrer não só com as pressões dos projetos, como também outras demandas do próprio órgão central e das suas DIREC, além das políticas e solicitações locais. Nem sempre foi possível uma articulação entre a SEC e as secretarias municipais. As escolas municipais, embora livres das demandas das representações regionais da SEC, estiveram ligadas às coordenações pedagógicas de suas secretarias de educação, muitas vezes implementando, em paralelo, outros programas percebidos como conflitantes com os objetivos postos pelo Educar para Vencer.

Em relação à SEC e outras ações, em 2000, um grande projeto com financiamento do Banco Mundial, proposto pela gestão anterior (Projeto Bahia), foi finalmente aprovado. Diante da escassez de recursos do Estado, houve, então, uma tentativa de articular as ações do Educar para Vencer, sob responsabilidade da SPDE, com aquelas financiadas pelo Banco Mundial, conduzido pela COPE, ainda que o primeiro estivesse voltado para o Ensino Fundamental e o segundo tivesse também interesse no Ensino Médio. A priorização dos seis projetos passou então a ser relativa, com certa dispersão do foco de trabalho.

Nesse cenário, se deu a implementação do programa de reforma, com previsão de expansão progressiva, através da parceria Estado x prefeituras, definida através de assinatura de um termo de adesão, publicado em Diário Oficial. Em 1999, 45 municípios firmaram essa parceria; a expectativa do Governo era de abranger, até 2003, os 417 municípios da Bahia. Em realidade, ao final de 2003, o Educar para Vencer tinha sido implementado em 275

municípios, aproximadamente, já que em alguns não foi possível implantar os seis projetos em conjunto, como no caso da capital, Salvador.

Além das dificuldades de articulação do programa prioritário do governo com a burocracia instalada nas estruturas existentes no Estado e nos municípios, como apresentado acima, esse processo também foi problemático entre os próprios projetos. Tais dificuldades teriam reflexo nas escolas, “eixos da mudança” e principais responsáveis pela reforma. Nesse momento, são lançadas as primeiras ações da Avaliação de Aprendizagem.

Para um melhor entendimento dessa política, a seção a seguir trata do Projeto de Avaliação Externa, responsável por sua condução e operacionalização técnicas; trata também das questões de articulação com os outros projetos, mencionados anteriormente, de modo a situar o leitor no contexto da escola pública da Bahia. Após esses esclarecimentos é feita, então, a descrição da política de Avaliação de Aprendizagem, da forma como proposta por seus formuladores.

O Projeto de Avaliação Externa

O Projeto de Avaliação Externa foi implementado a partir de três eixos: a Avaliação de Desempenho, a Avaliação de Aprendizagem e a formação de uma competência em avaliação em larga escala para o Estado da Bahia. Os recursos para as ações foram provenientes do Governo do Estado e do Banco Mundial. Para garantir a isenção das ações de avaliação, a SEC estabeleceu um convênio com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), através do Centro de Estudos Interdisciplinares do Setor Público (ISP), com interveniência da Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão (FAPEX). As figuras a seguir apresentam os diversos atores ligados diretamente à Avaliação Externa, quando consideradas as escolas estaduais e municipais.

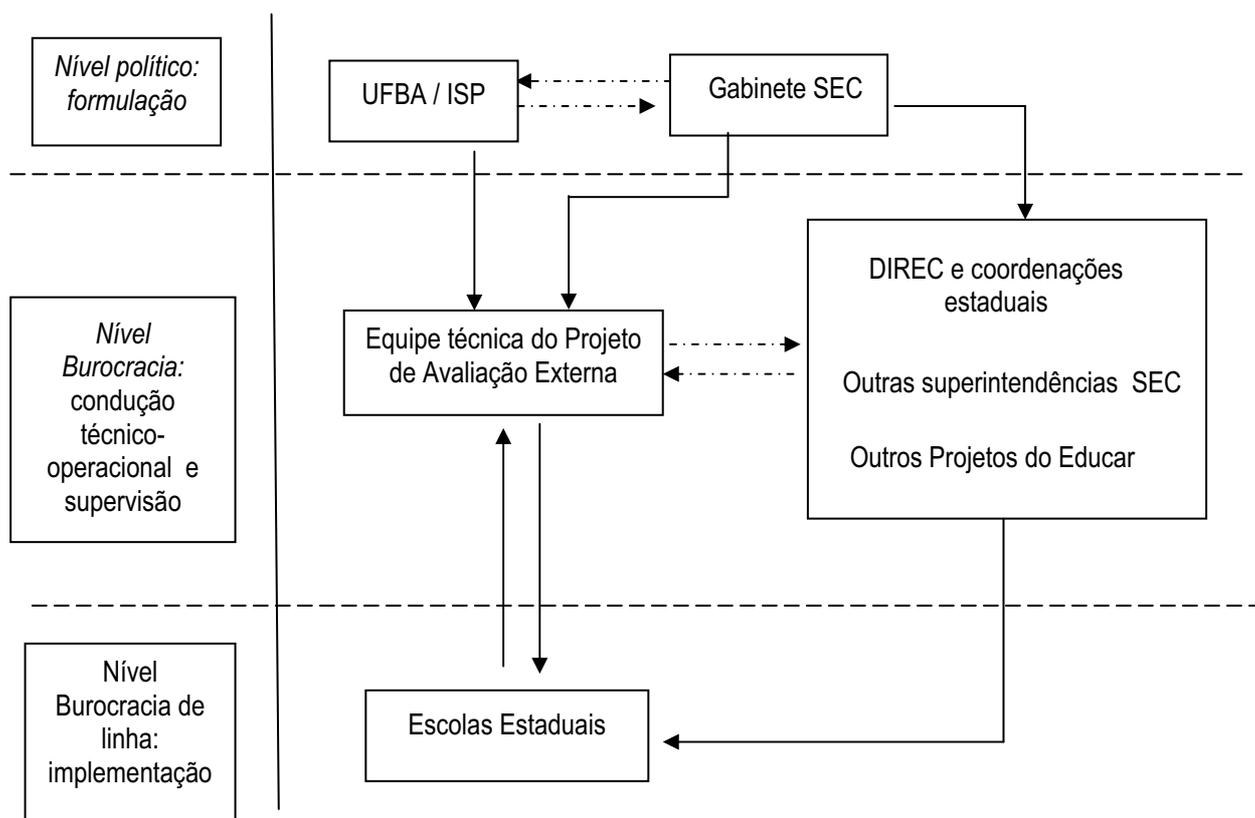


Figura 13: Representação dos diversos atores envolvidos no desenvolvimento da política de Avaliação Externa do Governo do Estado da Bahia 1999-2004, relativos à rede estadual de ensino.

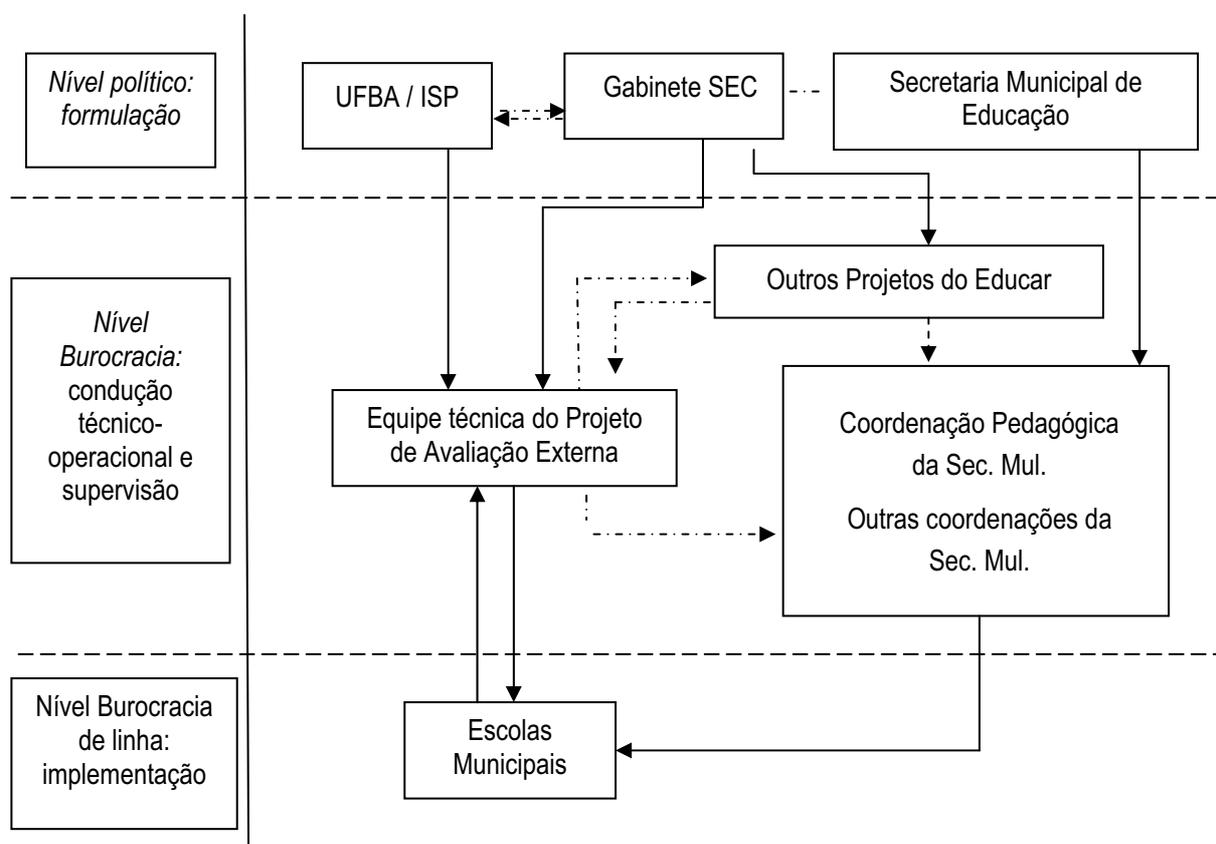


Figura 14: Representação dos diversos níveis envolvidos no desenvolvimento da política de Avaliação Externa do Governo do Estado da Bahia 1999-2004, relativos à rede municipal de ensino.

É preciso considerar os diversos níveis de envolvimento para o entendimento dessa política: formulada pela SEC, no nível político, e reformulada quando da entrada da UFBA, em especial quanto às metas e aos períodos de trabalho, o desenho de implementação foi refinado por uma equipe técnica, externa à SEC e à UFBA, formada em 2000. Essa equipe, capacitada pela *American Institutes for Research (AIR)*²², esteve, nos primeiros anos, acompanhada de perto por um Conselho formado por membros da SEC, da UFBA, da AIR e do próprio projeto. Essa profusão de atores envolvidos direta ou indiretamente, muitas vezes,

²² Empresa americana com atuação internacional e mais de 50 anos de experiência em avaliação em larga escala.

dificultou a comunicação Projeto x Escola e, em algumas ocasiões, atrasou o fluxo de ações da avaliação.

Para cada aplicação de provas, após a elaboração das ferramentas (testes e quadros-diagnóstico), manuais e informativos foram preparados e encaminhados aos outros órgãos da SEC, aos demais projetos do Educar para Vencer, às DIREC e representações regionais do Estado e às secretarias municipais de educação. A implementação, entretanto, esteve sempre sob a responsabilidade das escolas e, em especial, do gestor escolar. Para tanto, ele contou com os manuais, informativos e eventualmente vídeos e com visitas de sensibilização de equipes temporárias ligadas ao Projeto. O monitoramento de toda a ação foi feito através de supervisão em escolas selecionadas randomicamente para compor uma “amostra de controle” e da sistematização das informações encaminhadas por todas as escolas ao Projeto através do *Relatório do Diretor*²³. O feedback das escolas (bem como dos outros projetos, do órgão central e das secretarias de educação) foi, ano a ano, usado para adequar o desenho de projeto proposto, inclusive com a inserção, em 2003, de uma terceira disciplina, Produção Textual, além de Língua Portuguesa e Matemática.

Principalmente pelos canais de feedback, dois dos três eixos da Avaliação Externa sofreram refinamentos de modo a diminuir desconfortos com a aplicação para a escola. Seus objetivos, entretanto, se mantiveram ao longo do tempo, como divulgado pela UFBA no Relatório de Conclusão do Projeto (2004). De acordo com esse documento, a Avaliação de Desempenho ficou responsável por prover informações sobre o desempenho dos sistemas educacionais em relação à qualidade de ensino oferecido, considerando-se os resultados de seus alunos em duas disciplinas essenciais (Língua Portuguesa e Matemática), além de

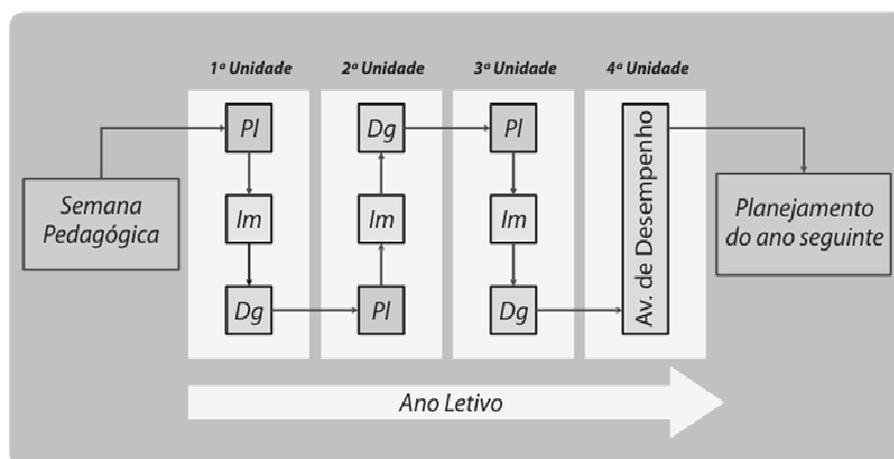
²³ Esse formulário foi apresentado na seção que esclarece a metodologia utilizada nesse estudo.

contextualizá-los de modo a aprofundar o estudo de fatores intra e extra-escolares que pudessem estar relacionados à escola eficaz. Esses dados foram retornados às escolas no período mais curto possível, por volta de cinco meses após a aplicação das provas, em 2000, 2001, 2002 e 2003.

Já a Avaliação de Aprendizagem se encarregou de permitir que os professores diagnosticassem suas turmas ao final de cada bimestre letivo, também em Língua Portuguesa e Matemática, de modo a identificar as dificuldades e as competências e habilidades ainda não dominadas. A partir de uma discussão interna na escola, os professores poderiam propor replanejamento de curso e ações de remediação a tempo de recuperar os alunos.

Os conceitos adotados pelos dois eixos de trabalho foram: avaliação como ferramenta para a identificação de problemas de desempenho, a partir de uma matriz mínima comum para o Estado, e uso dos resultados para ajustes dos planos de aula e de curso às necessidades dos estudantes. Além desses, especificamente pela Avaliação de Aprendizagem foram tratados o uso dos resultados para indicação de abordagens de remediação ao longo do ano letivo e o uso de testes e provas para indicar o ritmo de ensino dos conteúdos essenciais.

Juntos, os dois eixos de trabalho deveriam resultar na formação de uma cultura de avaliação em larga escala na Bahia. A Figura 15 traz a representação de como as duas avaliações deveriam ser percebidas pelas escolas.



Legenda: pl = planejamento; im = implementação; e dg = diagnóstico

Figura 15: Lógica do relacionamento entre a Avaliação de Aprendizagem e a Avaliação de Desempenho.

Fonte: Projeto de Avaliação Externa

Os objetivos do Projeto de Avaliação Externa não englobaram o monitoramento e o levantamento do impacto de outras ações da SEC ou o uso da avaliação como ferramenta de prestação de contas. A expectativa dos formuladores desse projeto, já ajustada pelas limitações de técnica, de tempo e de orçamento, era de que as escolas utilizassem os resultados da Avaliação Externa no planejamento de suas ações, inclusive na definição de metas do PDE, e as secretarias pudessem ser mais bem informadas no processo de determinação de políticas e diretrizes.

Entretanto, essa delimitação dos objetivos da Avaliação Externa não atendeu inteiramente aos demais projetos, parceiros no desenvolvimento da reforma proposta pelo governo. Tais expectativas frustradas foram importantes para o surgimento de problemas de articulação, que cresceriam durante a implementação. A seção a seguir trata dessas questões

que, em última análise, contribuíram para aprofundar os problemas enfrentados pelas escolas na concretização da política e da reforma.

A articulação com os demais projetos

Tomando o Projeto de Avaliação Externa como base para a discussão, foi possível perceber, através da leitura dos diversos folders e documentos de divulgação dos cinco outros projetos do Programa Educar para Vencer, uma discrepância entre a expectativa de produtos e resultados da Avaliação Externa e os produtos possíveis. Essa questão foi potencializada por que os Projetos de Avaliação e de Certificação não formaram equipes grandes e, portanto, não trabalharam viajando para os municípios do Educar para Vencer. Sua representação junto às redes municipais e junto às escolas foi mediada, em grande medida, pelos consultores dos demais projetos, em especial por aqueles que lidavam com Gestão Educacional. Essa discrepância resultou, em vários momentos, na falta de sustentação das ações de Avaliação Externa junto às escolas e às secretarias, dificultando o processo de implementação articulada. São exemplos das diferenças entre as expectativas e a implementação proposta:

1. O folder de divulgação de Regularização de Fluxo 5^a a 8^a (2000), ao falar sobre a avaliação externa, dispõe que ela deve ser “realizada por instituição autorizada, visando confirmar que pelo menos 80% dos alunos adquiriram competências equivalentes ao mesmo índice de aproveitamento exigido nos testes do SAEB, ao tempo em que avalia o êxito do Projeto.” Nesse parágrafo fica clara a necessidade de comparabilidade dos dados baianos com o SAEB, de equivalência das competências para

um dado índice de aproveitamento e de uma avaliação de êxito. Entretanto, apesar de provas da Avaliação de Desempenho terem sido aplicadas aos alunos do Projeto de Regularização de Fluxo, não foi possível estabelecer uma comparabilidade estatística com o SAEB, não houve equivalência de competências e, acima de tudo, o Projeto de Avaliação Externa não teve como um de seus objetivos a determinação do êxito de outros projetos da SEC (ver Avaliação de Desempenho do Ensino Público do Estado da Bahia, 2001). Além disso, por decisão política com base nas limitações de orçamento, a Avaliação de Aprendizagem ficou restrita às séries iniciais, sem que houvesse uma ação voltada para abraçar as classes do Fluxo.

2. O Projeto de Regularização de Fluxo de 1^a a 4^a também mencionou “a confirmação” do seu êxito como sendo um produto da Avaliação Externa e, da mesma maneira que o anterior, não foi atendido. As atividades da Avaliação de Aprendizagem, ainda que voltadas para a clientela de 1^a a 4^a, não incluíram as turmas de Fluxo.

3. Um dos principais instrumentos de trabalho da equipe de Capacitação Gerencial das Unidades Municipais foi o Manual da Gestão Municipal (2000). Esse documento básico, ao discutir o plano municipal de educação no Programa Educar para Vencer, estabelece como uma das metas principais “implementar mecanismos de avaliação bimestral e anual dos alunos, como forma de promoção da qualidade e de avaliação do desempenho” (op.cit:154). Sem fazer uma referência direta ao Projeto de Avaliação Externa, está claramente relacionado a ele, como pode ser visto na apresentação de objetivos para a avaliação bimestral: “assegurar que as escolas estão cumprindo um determinado programa de ensino, quando há um currículo prescrito pela secretaria”, “verificar o quanto os alunos estão aprendendo”, “oferecer mecanismos de

recuperação imediata e oferecer informações precisas à escola sobre o desempenho de professores e alunos, permitindo que ela estabeleça programas de capacitação adequados”.

Sobre a avaliação anual, o Manual da Gestão Municipal diz que ela serve para verificar o desempenho da escola e não dos alunos e que seu uso pode variar, servindo “simplesmente para aferir, para premiar, para estimular, para implementar mecanismos de apoio intensivo, ou até mesmo para comparar as escolas ou a rede com outras redes, cidades, estados ou até com a média nacional.” Conclui com “[...] Esses resultados também podem ser utilizados para o estabelecimento de mecanismos de premiação e incentivo às escolas.” Tais possibilidades são frontalmente destoantes dos objetivos do Projeto de Avaliação Externa, dificultando assim sua implementação junto aos secretários municipais e suas equipes.

A necessidade de mais articulação com a Avaliação Externa pode ser observada também na leitura de um artigo sobre como interpretar os dados do SAEB, colocado em anexo ao Manual da Gestão Municipal, sem qualquer esclarecimento quanto à interpretação e uso dos resultados do próprio Projeto de Avaliação Externa.

O esforço de articulação entre a Avaliação Externa e a Capacitação Gerencial das Unidades Municipais ocorreu através da parceria entre as equipes de trabalho. O Projeto de Avaliação Externa foi convidado a contribuir nas reuniões e fóruns promovidos por Capacitação Gerencial e, nessas ocasiões, foi possível enfatizar seus objetivos e esclarecer as dúvidas das secretarias envolvidas²⁴. Entretanto, por não atingir as escolas rurais dos

²⁴ Essas informações foram resgatadas dos registros de reuniões e convites, mantidos pelo Projeto de Avaliação Externa.

municípios do Educar para Vencer, em muitas ocasiões, o Projeto de Avaliação Externa ficou impossibilitado de diagnosticar a rede municipal, predominantemente rural.

4. O Projeto de Fortalecimento da Gestão Escolar trabalhou a partir de dois documentos básicos, o Manual do PDE (mencionado anteriormente) e o Manual Gerenciando a Escola Eficaz (2000). Durante a implementação, coube a sua equipe a divulgação e o esclarecimento dos dirigentes (diretores e vice-diretores) sobre os conteúdos desses manuais.

A Agenda do Diretor, anexa ao Manual Gerenciando a Escola Eficaz, apresenta, como atividades essenciais, a participação anual da escola na avaliação externa, obedecendo às orientações da SEC na sua aplicação; a análise em comunidade (professores, colegiado e pais) dos seus resultados e a definição de ações de melhoria. Além disso, o Manual traz uma discussão sobre a avaliação bimestral, ainda que não se refira especificamente ao Projeto de Avaliação Externa, como pode ser visto no trecho abaixo:

A crítica que se faz a este tipo de avaliação é que ele tende a uniformizar o currículo, tirar a autonomia da escola e forçar um ritmo. Os defensores da proposta contra-argumentam: o que se avalia são os itens centrais do currículo, que são ensinados em todas as escolas; a autonomia não é ferida, pois as escolas não têm autonomia plena, elas decidem seu programa de ensino a partir de diretrizes nacionais e estaduais; e o ritmo não é forçado – não há punição pelo fato de uma turma não ter visto um determinado tópico naquele mês ou bimestre (op.cit: 174).

Esse módulo também incentiva, nas escolas, as reuniões para discutir os resultados obtidos e a comunicação desses resultados a pais e alunos e apresenta a comparabilidade entre turmas e entre escolas como uma das possibilidades de um processo externo de avaliação.

Já o Curso para Gestores, registrado pelo mesmo grupo em publicação de 2001, não menciona avaliação externa e, portanto, não enfatiza a necessidade de articulação da avaliação da escola com os processos avaliativos externos.

Ainda que mais articulado com o Projeto de Avaliação Externa que os demais, o Projeto de Fortalecimento da Gestão Escolar teve como expectativa a obtenção dos resultados escolares de maneira a poder identificar melhores e piores experiências, bem como a comparabilidade de dados por escola ao longo dos anos. Essa expectativa também pode ser observada no primeiro folder de divulgação do Educar para Vencer (1999), onde se lia:

A autonomia das escolas e as novas formas de relacionamento entre o estado e os municípios requerem o desenvolvimento de novos mecanismos e estratégias para promover a qualidade e avaliar o desempenho dos alunos e das escolas. Para tanto, o programa prioritário prevê a avaliação bimestral do desempenho dos alunos, associada a estratégias de recuperação dos defasados e a programas de incentivo às escolas que demonstrarem maior grau de melhoria do desempenho.

O delineamento da Avaliação Externa no período não permitiu esse tipo de identificação de "melhores e piores" e, por questões técnicas, a comparabilidade entre resultados de escola só foi possível a partir de 2003. Isso frustrou a equipe de Gestão e algumas equipes técnicas de diversas secretarias.

O modelo da Avaliação de Aprendizagem

A política de avaliação externa, bimensal, colocada em ação a partir de 2001 pelo Governo do Estado da Bahia, sob a coordenação do Projeto de Avaliação Externa (SEC/UFBA/ISP/FAPEX), foi voltada para alunos de 1ª a 4ª séries, matriculados nos cursos regulares de escolas urbanas dos municípios parceiros do Estado no Programa Educar para

Vencer. Chamada Avaliação da Aprendizagem, de acordo com o primeiro folder de divulgação, anterior à capacitação da equipe pela AIR e à reformulação pela UFBA, essa ação se justificava como posto abaixo:

A avaliação é necessária para que a escola possa: introduzir o hábito de cumprir um plano de ensino dentro de prazos pré-estabelecidos; ter informações sobre o desempenho de alunos, professores e dela própria; comparar seu desempenho com o de outras escolas, com o desempenho geral do Estado e consigo mesma, ao longo do tempo; ajudar o professor a reformular seu plano de ação para atender melhor a seus alunos; identificar dificuldades e trabalhar para eliminá-las, incluindo a definição de programas de capacitação para seus professores; evitar a repetência.

A partir da participação da UFBA no seu delineamento e da capacitação da equipe, os objetivos da Avaliação de Aprendizagem foram mais bem delimitados. Sendo uma política de avaliação externa dentro de um programa de reforma de governo, a Avaliação de Aprendizagem apresentou características pioneiras. Discrepante em relação a outras experiências de avaliação no Brasil, ela teve um caráter menos regulatório e mais social, vez que seu objetivo final veio a ser instrumentalizar as unidades escolares com ferramentas diagnósticas a cada 200 horas letivas. Essa abordagem lhes permitiria flagrar problemas na aquisição de competências e habilidades pelos seus alunos, durante o ano letivo, a tempo de serem colocadas em prática ações de remediação que, em último caso, resultariam em uma menor taxa de reprovação e no oferecimento de um melhor serviço educacional. Ao mesmo tempo em que apresentava instrumentos criados a partir de uma referência comum para todo o Estado, a Avaliação de Aprendizagem convidou os professores, coordenadores pedagógicos e diretores a analisarem seus resultados a partir de suas próprias realidades para propor soluções passíveis de implementação imediata.

De 2001 a 2004, três vezes ao ano, testes de Língua Portuguesa e Matemática foram administrados para alunos de 1ª a 4ª série. Com isso, as aplicações envolveram os

alunos concluintes dos ciclos e também os iniciantes, na expectativa de, ao corrigir os problemas logo no início, impactar positivamente o fluxo educacional (Relatório de Conclusão do Projeto 1999-2004, UFBA).

A implementação da Avaliação de Aprendizagem pela escola pode ser dividida em três diferentes fases de implementação: 1) o planejamento, 2) a aplicação e correção dos testes e 3) a discussão dos resultados, com propostas de ação corretiva. Houve três tipos de procedimentos e ações nessa política: o normalizado, o sugerido e o aberto²⁵. A orientação sobre a Avaliação de Aprendizagem foi feita através de manuais, matrizes e ofícios, além das provas e visitas de sensibilização. Não houve nenhum procedimento definido através de decreto, municipal ou estadual, ao longo dos anos de implementação.

Em geral, os procedimentos normalizados estiveram relacionados à aplicação e correção das provas, garantindo assim a validade dos resultados. Os procedimentos sugeridos foram associados às questões para as quais esperou-se que a escola se auto-organizasse e adotasse os caminhos que melhor lhe atenderiam. Os aspectos deixados em aberto envolveram a interação da avaliação externa com o projeto político pedagógico de cada unidade e o uso estratégico de seus resultados. Foi exatamente nesses dois últimos grupos que as questões de implementação puderam, com maior impacto, alterar o desenho inicial da política de Avaliação de Aprendizagem.

²⁵ Essa terminologia foi criada a partir da proposta de Lima (2002), sobre modelos decretados, interpretados e criados. Para fins desse estudo, foram considerados o modelo normalizado (já que a Avaliação de Aprendizagem não foi implementada através de decretos ou portarias), o modelo sugerido e o modelo aberto. O modelo normalizado refere-se às orientações determinadas pelos formuladores da política, cuja expectativa é de que sejam fielmente cumpridas; o sugerido diz respeito àqueles padrões a serem implementados que contam com uma margem de escolha do implementador; por fim, o modelo aberto engloba todas as etapas da política que não foram previstas pelo formulador, ou que, desde seu desenho original, contam com a poder de decisão local para que sejam atingidos os seus objetivos gerais.

A figura a seguir sintetiza as etapas de planejamento, aplicação e uso dos resultados, registrando dois movimentos de feedback possíveis dentro da escola: aquele que leva o uso dos resultados a uma reflexão sobre o planejamento do curso, de caráter mais estratégico, e aquele que trata de questões mais imediatas, de operacionalização das aplicações de prova.

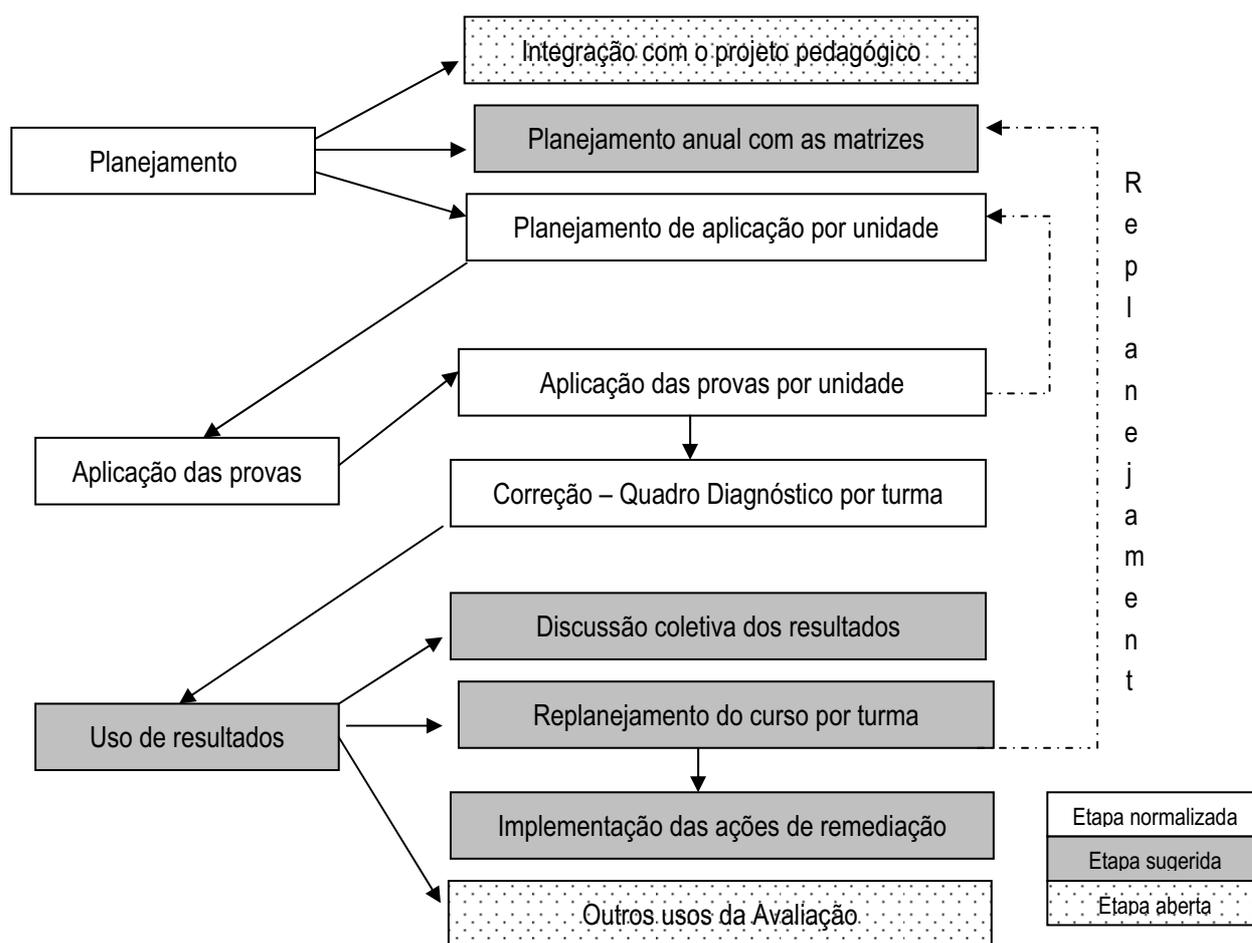


Figura 16: Etapas de implementação da Avaliação de Aprendizagem, nos seus procedimentos normalizados e sugeridos.

A seguir são descritas as principais características, normalizadas, sugeridas ou abertas, em cada etapa.

Etapa de planejamento

Integração da Avaliação Externa ao Projeto Político-Pedagógico em cada unidade escolar

Foi apenas colocado, nas matrizes e textos da avaliação, que a Avaliação Externa não deveria substituir, sob qualquer hipótese, a avaliação interna, realizada pela escola de acordo com seu posicionamento pedagógico. Ficou em aberto, para ser uma decisão de cada unidade escolar, como a integração entre as duas avaliações deveria ser feita.

Planejamento anual

Uma das primeiras ações do Projeto de Avaliação Externa foi a definição da relação de competências e habilidades a serem mensuradas através de provas padronizadas. Essa relação foi chamada Matriz de Referência da Avaliação de Aprendizagem. Um esforço de comunicação foi feito pela equipe do Projeto na divulgação das matrizes, publicadas em formato de livro, no qual cada uma das competências e habilidades a serem avaliadas foi exemplificada com questões em formato semelhante ao da prova, de modo a facilitar o seu entendimento pelos professores. Entre 2001 e 2003, foram divulgadas 3 matrizes de referência: Língua Portuguesa e Matemática para a 1ª e 2ª série, Língua Portuguesa e Matemática para a 3ª e 4ª série e, em 2003, Produção Textual para a 4ª série.

No início de cada ano, paralelo à divulgação das matrizes, às escolas foi sugerido que discutissem esses documentos durante o seu planejamento (e/ou durante a semana pedagógica, por exemplo). Dessa maneira, os objetivos mínimos, atrelados à mensuração

através de um teste de múltipla escolha, poderiam ser inseridos no plano de curso da escola, com o cuidado de não serem confundidos com um currículo estadual.

De acordo com o documento *Avaliação de Aprendizagem: participação e contribuições das escolas em 2003*, 1.279 relatos foram tabulados na primeira unidade, registrando o uso dos materiais e resultados da Avaliação 2002 no planejamento desse novo ano letivo. Cada escola desenvolveu essa etapa de acordo com seu entendimento da matriz e da utilidade desse material no planejamento.

Planejamento das aplicações

Essa etapa foi normalizada. Os diretores deveriam planejar a aplicação das provas de acordo com os procedimentos postos nos manuais do diretor e as provas só deveriam ser aplicadas logo após o término da unidade letiva na escola. Uma reunião para discussão dos resultados deveria também ser planejada. A cada unidade, um novo manual foi impresso e encaminhado junto com as provas e *Relatório do Diretor*.

Etapa de aplicação e correção

Os próprios professores aplicaram e corrigiram as provas. Os procedimentos e padronização foram encaminhados às escolas em manuais e materiais explicativos, lembrando-as de que quebras no padrão de aplicação dos testes e da sua correção teriam implicações sérias nas informações resultantes, podendo comprometer qualquer análise que delas viesse a ser feita. Para aplicação, os professores deveriam ler o roteiro posto nos manuais.

As provas foram elaboradas de maneira a fornecer um resultado por turma e não por indivíduo. A correção, inclusive das provas de produção textual (com questões abertas), foi também padronizada. Os resultados deveriam ser reunidos em um quadro-diagnóstico, que permitia o resultado da turma por domínio de conteúdo. Para cada prova, o Projeto informou o percentual de acertos correspondente à proficiência mínima.

Etapa de uso dos resultados

Atendendo aos princípios de autonomia e ação local postos pelo programa, a etapa de utilização dos resultados dependeu fundamentalmente de cada unidade escolar. A expectativa da Avaliação Externa, no contexto de fortalecimento da gestão escolar e de autonomia, era de que as secretarias de educação apoiassem as ações planejadas por suas unidades a partir da análise dos resultados de cada aplicação.

Sugestões sobre como analisar os resultados foram apresentadas para as escolas em cartas-ofício, manuais e em visitas de consultores temporários contratados pelo Projeto de Avaliação. Em 2003, um guia-diagnóstico foi introduzido nos manuais de aplicação, para facilitar a análise, mas não foi encaminhado um roteiro sobre “o que fazer” a partir dela.

As sugestões do Projeto para as escolas, nessa etapa, foram:

- 1 – Promover uma discussão coletiva sobre os resultados, pelo menos entre os professores de cada uma das séries avaliadas. Para essa reunião, os professores já deveriam ter corrigido as provas, preenchido o quadro diagnóstico e feito uma reflexão com base no guia diagnóstico. O produto dessa reunião seria um replanejamento de curso e aulas, com base nas

experiências utilizadas nas turmas com melhor desempenho, e, talvez, um indicativo de necessidade de capacitação dos docentes.

2 – Implementar ações de remediação, quando identificadas defasagens nas turmas em relação às matrizes de referência. O Projeto elaborou, como reforço à remediação, vídeos didáticos voltados para os alunos. Esses vídeos tratavam, em várias abordagens diferentes, dos conteúdos nos quais os alunos apresentaram maiores dificuldades, identificados através da correção de provas aplicadas a amostras controladas. Foram também encaminhados às escolas livretos escritos por pedagogos especializados, como complemento às atividades desenvolvidas nos vídeos.

O acompanhamento de toda a ação nas escolas foi feito através do *Relatório do Diretor*. Um estudo em uma amostra controlada foi conduzido para permitir ao Estado e municípios um diagnóstico geral das escolas envolvidas pelo sistema de avaliação, de maneira a informar as decisões sobre as políticas a serem criadas, e a verificação das tendências apontadas pelos *Relatórios do Diretor*. À exceção dessa amostra, a implementação da Avaliação de Aprendizagem dependeu fundamentalmente da equipe escolar para sua aceitação, entendimento, obediência à padronização na aplicação e correção dos instrumentos, contando com a capacidade de cada escola para propor e implementar, a partir dos resultados obtidos, ações direcionadas à sua clientela. Portanto, o resultado dessa política pública esteve diretamente ligado às suas questões de implementação. Obviamente, os objetivos da Avaliação de Aprendizagem só seriam minimamente atingidos quando, após a obtenção do diagnóstico, as escolas analisassem seus resultados e agissem a partir dessa análise.

A Tabela 9 dispõe as orientações para a implementação, encaminhadas pelo Projeto para as escolas, em três categorias: normalizadas, sugeridas e abertas, levando em consideração em que áreas da unidade escolar (organizacional, pedagógica ou política) estes procedimentos poderiam interferir.

Tabela 9: Orientações para implementação da Avaliação de Aprendizagem, de acordo com seus formuladores, e as áreas de provável impacto nas escolas.

Orientações para implementação	Área de provável impacto		
	Organizacional	Pedagógica	Política
Normalizadas	<p>A aplicação da provas após a conclusão das três primeiras unidades.</p> <p>A aplicação e correção feitas pelos professores, em obediência a roteiros externos.</p> <p>A não exclusão de alunos na aplicação das provas.</p> <p>O preenchimento do quadro-diagnóstico em, no máximo, 15 dias após a aplicação.</p> <p>O envio do <i>Relatório do Diretor</i> ao Projeto de Avaliação, com a síntese das ações propostas a partir da análise dos resultados.</p> <p>O caráter diagnóstico da avaliação.</p>	<p>O uso de questões de múltipla escolha em duas disciplinas, Português e Matemática.</p> <p>O resultado obtido por turma e não por indivíduo.</p> <p>A correção através do preenchimento de um quadro-diagnóstico, cuja linha de proficiência vem determinada externamente.</p> <p>A definição dos conteúdos de cada prova em relação aos planos de aula dos professores.</p>	<p>A consideração dos conteúdos postos nas matrizes de referência como mínimos.</p> <p>A associação da qualidade educacional ao desempenho dos alunos.</p>
Sugeridas	<p>O uso das matrizes no planejamento anual e de cursos.</p> <p>O uso das análises da Avaliação de Aprendizagem feitas nos anos anteriores no planejamento do ano em curso (considerando-se as séries como um continuum).</p> <p>O uso de vídeos didáticos como material de apoio à remediação.</p> <p>O tempo de aplicação das provas.</p> <p>O envolvimento dos pais e de outros membros da comunidade escolar no processo de avaliação.</p>	<p>O apoio aos alunos de 2ª série na leitura dos enunciados.</p> <p>A diversificação de abordagens em sala de aula.</p> <p>A remediação – individual ou por turma – dos domínios nos quais os alunos ainda não estão proficientes.</p>	<p>A forma de utilização dos resultados para pressionar as secretarias de educação quanto à escolha do livro didático e à capacitação docente.</p>

Orientações para implementação	Área de provável impacto		
	Organizacional	Pedagógica	Política
Abertas	A interação entre a avaliação externa e a avaliação interna.	As propostas de replanejamento a partir das análises dos resultados.	A integração da avaliação externa ao Projeto Político-pedagógico da escola. A integração da avaliação externa com outras políticas educacionais apresentadas pelos órgãos centrais.

O contexto e o delineamento do Projeto de Avaliação Externa e, em especial, da Avaliação da Aprendizagem, mostram que à escola pública foi pedido um comportamento autônomo, sem que houvesse realmente uma concessão de autonomia. Nesse panorama, o *Relatório do Diretor* trouxe, em cada aplicação de 2002 e 2003, o posicionamento da escola em relação à Avaliação de Aprendizagem, a forma como ela enxergou essa política e o uso que fez dela. A seção a seguir trata dos resultados da categorização e tabulação de 654 relatórios encaminhados por 163 escolas urbanas de 11 municípios baianos.

A implementação da política de avaliação de aprendizagem segundo os seus implementadores

A subseção anterior tratou do contexto, da articulação e do delineamento da política pública de Avaliação da Aprendizagem, vista a partir dos formuladores e da burocracia média. Entretanto, uma vez que essa política tem características de implementação que a tornam implementador-dependente (escola-dependente) e diante do seu caráter inovador enquanto avaliação externa, é fundamental que sejam conhecidos a interpretação dada pelas escolas da política que lhes foi apresentada através de documentos escritos (na maior parte das vezes) e a sua materialização. Em suma, para o entendimento da política de Avaliação da Aprendizagem, é necessário ouvir a voz do implementador, de que se trata a seguir.

Os resultados ora apresentados foram obtidos a partir da leitura e da análise dos *Relatórios do Diretor* encaminhados ao Projeto de Avaliação Externa, com base em uma matriz de categorização dividida em duas dimensões: Condições de Trabalho e Padrões de Prática. Essa subseção apresenta o perfil das escolas da amostra, sua percepção sobre suas condições de trabalho e o relato das práticas por elas realizadas ao longo dos dois anos sob estudo.

Perfil das escolas implementadoras

As escolas que contribuíram para esse estudo foram cadastradas, no Censo Escolar 2001, 2002 e 2003, como escolas públicas situadas na zona urbana de onze municípios baianos. De acordo com o Censo, todas essas unidades escolares ofereceram, em 2002 e 2003, pelo menos uma das séries avaliadas (1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental). Idealmente, a Avaliação de Aprendizagem envolveria todas as escolas públicas urbanas em cada município, mas, como essas informações dependeram da digitação dos formulários escolares na base de dados do Censo, há possibilidade de uma escola ter sido envolvida pela Avaliação Externa em um ano e, no ano seguinte, não constar dessa base. Essas discrepâncias não foram consideradas nesse estudo, que também descartou o registro de escolas que, identificadas como urbanas no Censo, não encaminharam sequer um *Relatório do Diretor* no período pesquisado.

A figura 17 apresenta a distribuição de 144 escolas²⁶, das 163 pesquisadas, em dez faixas, propostas a partir do número de alunos matriculados nas quatro séries iniciais na 3ª unidade de 2002 (base Censo Escolar 2002). É interessante perceber que apenas 01 escola tinha um número superior a 1001 alunos matriculados nessas quatro séries, enquanto 125 delas tinham um número inferior a 500 (12 das quais com menos de 50 matrículas ao todo). Dessas 144 unidades escolares, 36 não ofereciam todas as séries. Dentre elas, sete trabalhavam somente com a 1ª série e 1 apenas com a 4ª série.

²⁶ As demais não constavam do Censo Escolar 2002 ou não estavam identificadas como escola urbana.

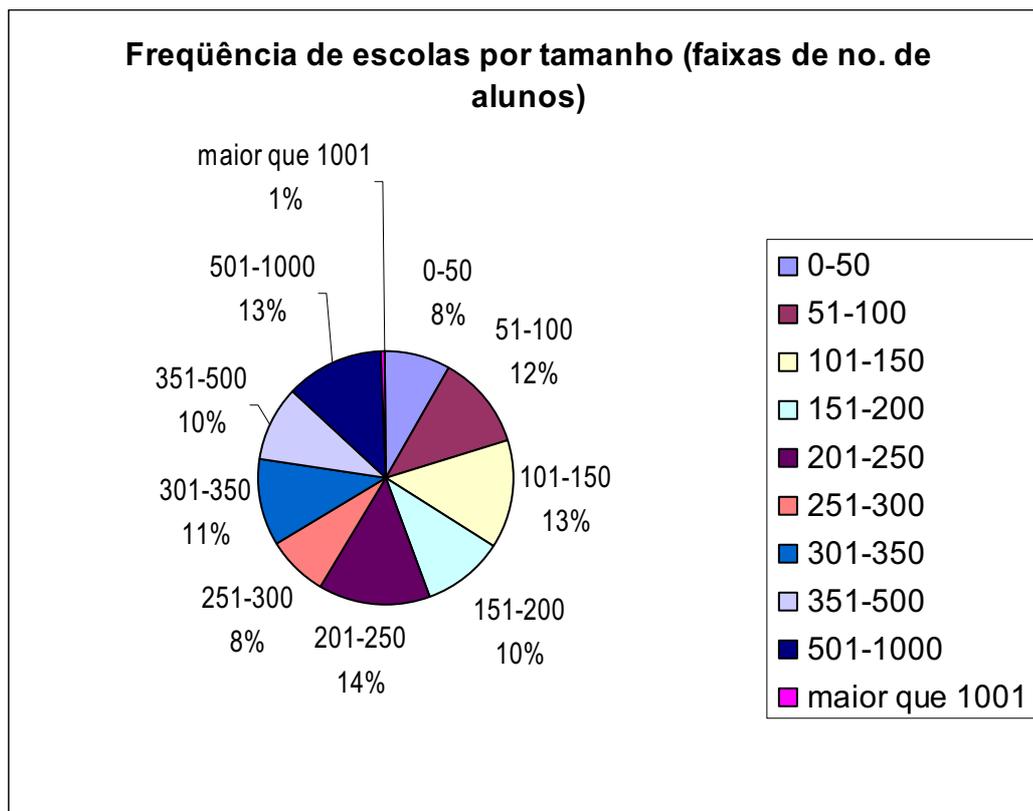


Figura 17: Freqüência de unidades escolares por categorias de tamanho, propostas a partir do número de alunos matriculados na 3ª unidade letiva de 2002.

A tabela a seguir apresenta a distribuição das escolas nos onze municípios da amostra (no total, 20% pertencem à rede estadual e 80% à rede municipal). O número total de escolas é um *proxy* do tamanho dos municípios. Na Bahia, apenas duas cidades têm mais de 100 escolas públicas urbanas: a capital e Feira de Santana, não usadas nesse estudo por não serem representativas das demais. A grande maioria tem número inferior a 30 unidades escolares em suas zonas urbanas e a amostra foi escolhida observando-se essa particularidade.

Tabela 10: Distribuição das escolas públicas urbanas, que encaminharam pelo menos 01 *Relatório do Diretor* no período 2002-2003, pelos 11 municípios/DIREC pesquisados, por rede.

Quadro-síntese das escolas públicas urbanas por município/DIREC e por rede - 2002 e 2003				
Código do Município	Região	No. de escolas estaduais	No. de escolas municipais	No. total de escolas
1	Direc 1/C Grande Salvador	2	13	15
2	Direc 13 – Jequié	0	2	2
3	Direc 11 - Ribeira do Pombal	3	2	5
4	Direc 15 – Juazeiro	3	13	16
5	Direc 12 – Serrinha	2	8	10
6	Direc 09 - Teixeira de Freitas	5	35	40
7	Direc 31 - Santo Amaro	1	10	11
8	Direc 26 - Bom Jesus da Lapa	6	7	13
9	Direc 13 – Jequié	3	9	12
10	Direc 16 – Jacobina	1	8	9
11	Direc 31 - Santo Amaro	6	24	30
Total		32	131	163

Os aspectos de perfil relevantes para esse estudo englobam mudanças na direção da escola e frequência de encaminhamento dos *Relatórios do Diretor*, relacionados diretamente à implementação da Avaliação de Aprendizagem. Esses dois aspectos são tratados a seguir.

Foram levantadas, para o período de 2002-2003, as mudanças na direção dessas escolas, em cinco diferentes categorias: 1) Não houve mudança de diretor; 2) Houve mudança de diretor em 2002; 3) Houve mudança de diretor entre 2002 e 2003; 4) Houve mudança de diretor em 2003; e 5) Não é possível resgatar essa informação. O objetivo foi observar se houve uma variação nas práticas e na percepção das condições de trabalho, levantadas através dos relatórios, decorrente de mudança de dirigente. Em especial, foi observado se houve variação na frequência de envio de *Relatórios do Diretor*.

Foi grande o percentual de escolas para as quais não foi possível obter a informação sobre troca de diretores (33% para a rede municipal e 38% na rede estadual). Das

que relataram, em 68% das escolas municipais e em 85% das escolas estaduais não houve troca de diretores. As figuras 18 e 19 permitem a visualização da situação relatada por essas escolas.

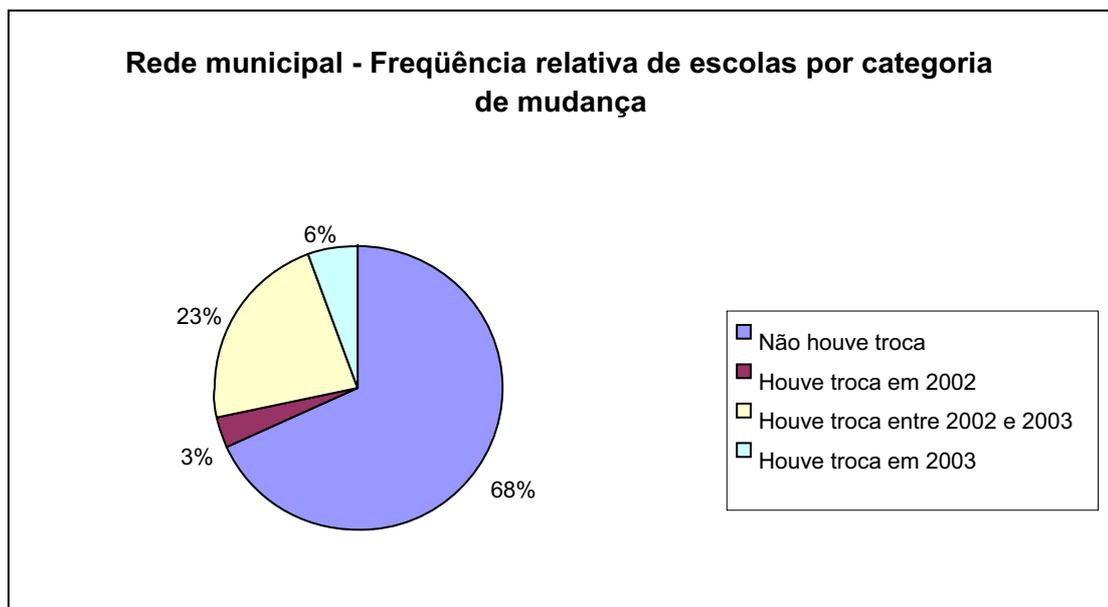


Figura 18: Frequência relativa de escolas da rede municipal envolvidas com a Avaliação de Aprendizagem, por categoria de mudança de diretores, no período 2002-2003.

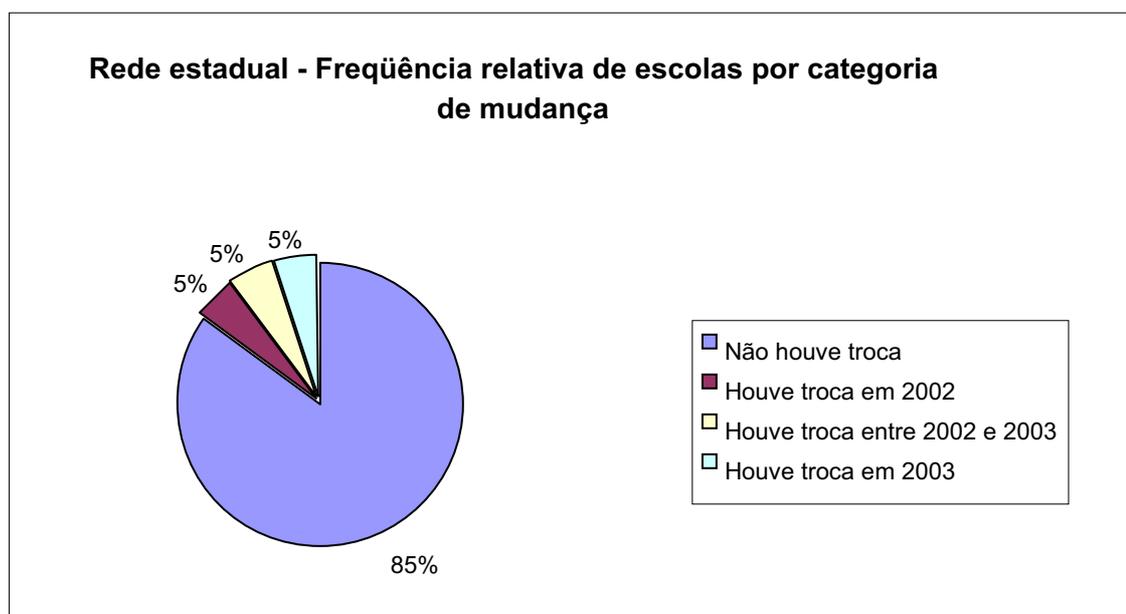


Figura 19: Frequência relativa de escolas da rede estadual envolvidas com a Avaliação de Aprendizagem, por categoria de mudança de diretores, no período 2002-2003

Para permitir uma visualização comparada, a Figura 20 apresenta, em valores absolutos, a distribuição das escolas pesquisadas em cada uma das categorias.

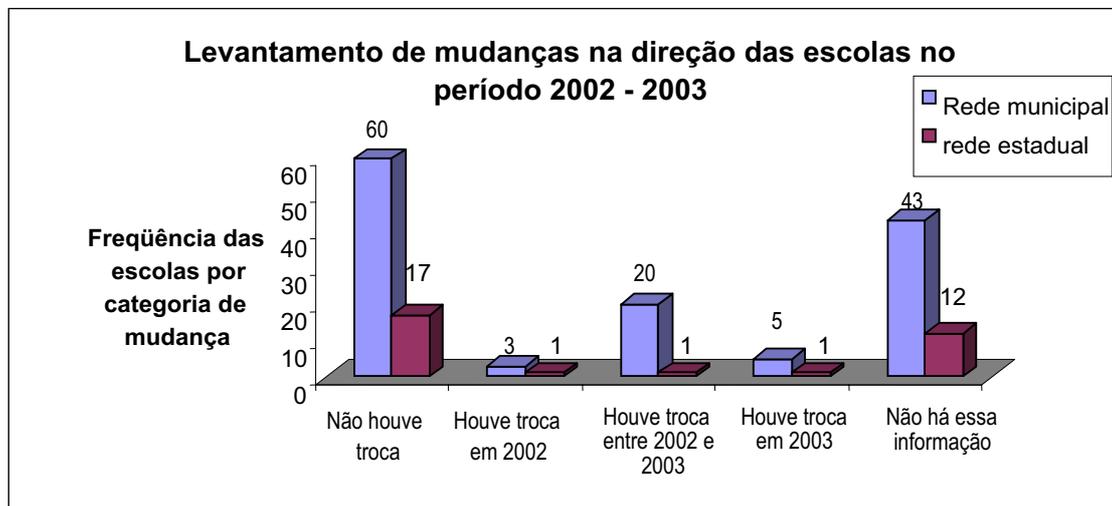


Figura 20: Distribuição das escolas pesquisadas nas categorias de mudança de diretores no período 2002-2003

Apesar da expectativa de que trocas de diretores teriam alguma associação com a percepção das condições de trabalho ou com a frequência de envio dos *Relatórios do Diretor*, na amostra estudada, essa associação foi fraca e não significativa a um nível de 0,05.

Ainda que não associada à mudança na direção da escola, a frequência observada no envio dos Relatórios seguiu um padrão que já havia sido identificado, na rede estadual, através de uma avaliação do curso de aperfeiçoamento de professores promovida pelo Instituto Anísio Teixeira (1998): as escolas tendem a responder mais favoravelmente às demandas externas na primeira unidade e a fazê-lo em menor frequência no segundo semestre (ver Figura 21). Para as 163 escolas pesquisadas, o maior retorno, nas duas redes, ocorreu na primeira unidade de 2002. O menor retorno da rede estadual aconteceu na terceira unidade de 2003 e da rede municipal na 3ª unidade de 2002. É interessante perceber, contudo, que o ano de 2003 teve um menor retorno, em geral, que o ano de 2002.

Esse dado deverá ser melhor investigado no futuro, mas uma das hipóteses para explicá-lo pode estar ligada à percepção dos professores quanto ao uso da Avaliação Externa e o resultado prático que ela traz (ou não) para a escola, em contraste com o aumento da carga de trabalho que provoca. É possível que, em um contexto onde a autonomia não se concretizou, a escola opte por deixar de lado os mecanismos criados como contrapartida para essa autonomia (como a avaliação).

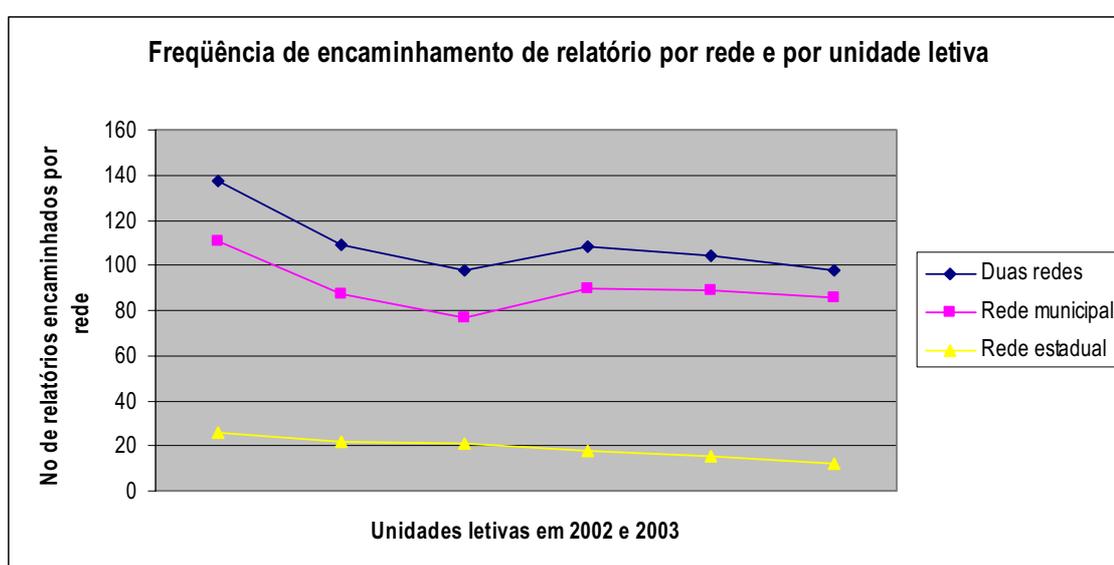


Figura 21: Número de relatórios encaminhados em cada unidade letiva avaliada em 2002 e 2003, por rede e no total de escolas pesquisadas.

Quando observado o comportamento das duas redes, observa-se que a rede estadual demonstrou uma maior constância no envio dos relatórios²⁷ quando comparada à rede municipal presente nessa pesquisa: 19% das escolas estaduais enviaram os seis relatórios, correspondentes às seis unidades avaliadas, em contraste com apenas 7% das escolas

²⁷ De acordo com informações do Projeto de Avaliação Externa, ao longo dos anos, a rede estadual tem sido sempre menos participante quando comparada com a rede municipal (*Relatórios da Logística da Avaliação da Aprendizagem, 2002 e 2003*). Como essa pesquisa desconsidera as escolas que não enviaram *Relatório do Diretor*, seus resultados referem-se apenas àquelas escolas participantes. Nessa amostra, essas escolas da rede estadual são mais constantes que aquelas da rede municipal.

municipais. Quando comparadas em relação ao envio mínimo, 25% das escolas estaduais e 26% das escolas municipais encaminharam apenas um relatório (Figura 21 e Figura 22).

Esse dado de perfil é importante por que essa foi a prática da Avaliação de Aprendizagem escolhida para permitir o acompanhamento geral da ação pela equipe técnica do Projeto de Avaliação Externa. Claramente, a maior parte das escolas envolvidas não obedeceu a esse procedimento básico da avaliação externa, sendo esse, portanto, o primeiro desvio observado para a política de Avaliação de Aprendizagem.

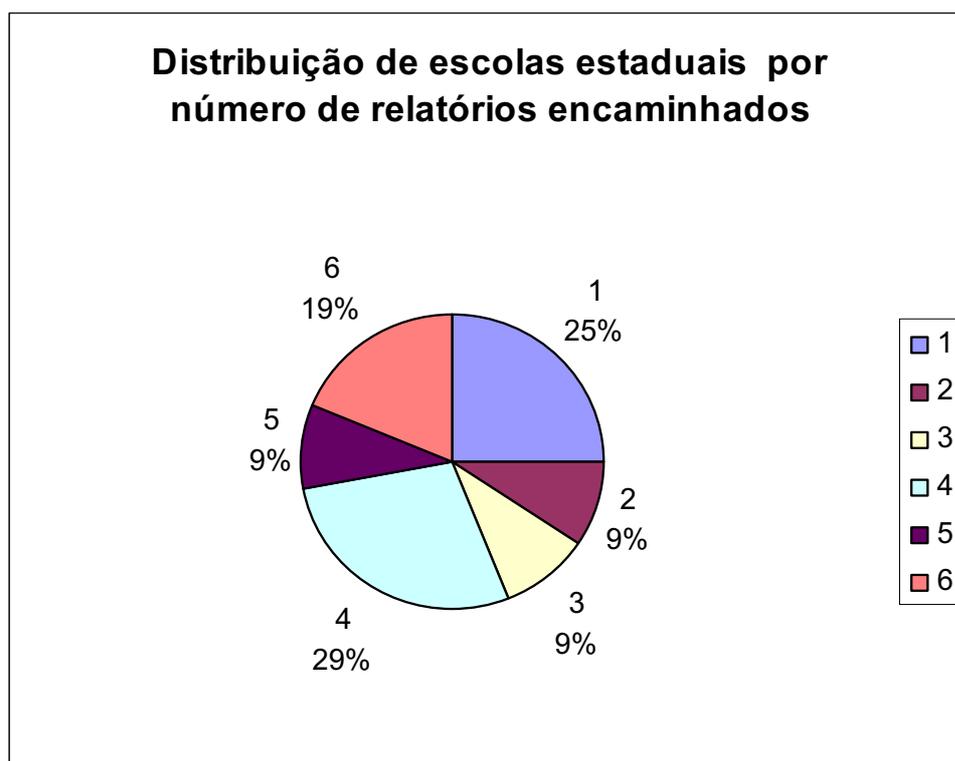


Figura 22: Distribuição das escolas estaduais por número de relatórios encaminhados nas 6 unidades letivas pesquisadas (2002 e 2003).

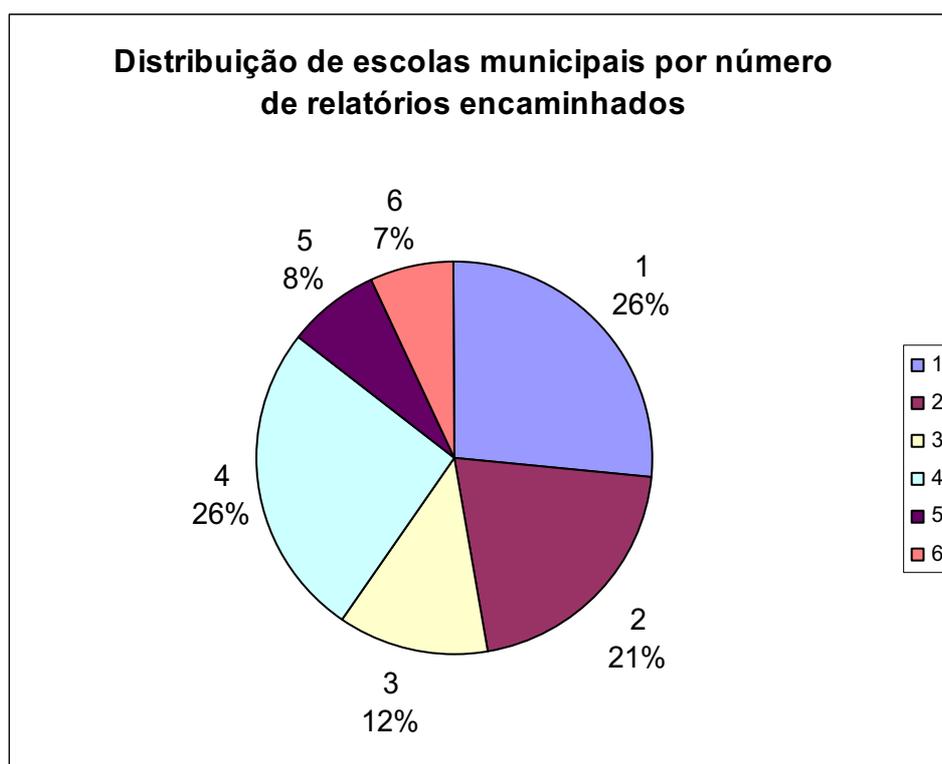


Figura 23 - Distribuição das escolas municipais por número de relatórios encaminhados nas 6 unidades letivas pesquisadas (2002 e 2003).

Ao buscar associar a participação das escolas (representadas pelo número de relatórios enviados por escola em 2002 e 2003) com suas percepções sobre condições de trabalho, não houve nenhum resultado considerado mediano ou forte (todas as associações propostas tiveram χ^2 inferior a 0,48).

Concluído o perfil das escolas, segundo informações prestadas por elas mesmas nos *Relatórios do Diretor* da Avaliação de Aprendizagem, a próxima seção trata da percepção de seus dirigentes e comunidades sobre as condições de trabalho nas quais se encontram, organizadas em três variáveis: Alienação, Inadequação de recursos e Percepção de conflito.

Condições de trabalho percebidas e relatadas

De acordo com a matriz de categorização proposta (ver quadro teórico de referência), as condições de trabalho foram organizadas em 03 variáveis, com 12 indicadores no total, como pode ser visto na próxima tabela.

Tabela 11:Relação de indicadores por variável relacionada à dimensão Condições de Trabalho

Variável		Indicadores
01	Alienação	Perda de controle na escola
		Percepção segmentada do processo de aprendizagem do aluno
		Responsabilização das características sócio-familiares do aluno e/ou de outros atores externos pela dificuldade de trabalho e baixo desempenho apresentado pelos alunos e escola
02	Inadequação de Recurso	Contribuição da Avaliação de Aprendizagem para a carga considerada excessiva de trabalho
		Falta de material específico para operacionalização da Avaliação de Aprendizagem
		Falta de material e/ou pessoal de apoio pedagógico para melhorar a qualidade da educação na escola
		Falta de infra-estrutura para cumprir os procedimentos da Avaliação de Aprendizagem
		Despreparo dos docentes para lidar com a Avaliação de Aprendizagem
		Despreparo dos docentes para lidar com as disciplinas sob avaliação
03	Percepção de Conflito	Conflito da Avaliação da Aprendizagem com outras políticas implementadas na/pela escola
		Conflito da Avaliação da Aprendizagem com os objetivos organizacionais da unidade escolar
		Conflito da Avaliação da Aprendizagem com os objetivos individuais dos professores

A seguir os resultados são apresentados por indicador, agrupados por variável. Para uma melhor noção da percepção das escolas, alguns trechos dos *Relatórios do Diretor* foram transcritos, favorecendo ao leitor o entendimento da posição dessas unidades quanto a suas condições de trabalho.

Alienação

Percentualmente, os indicadores das condições de trabalho agrupadas na variável Alienação, quando sistematizados por rede, têm resultados próximos, como pode ser visto na Tabela 12. Dos três indicadores relacionados com Alienação, a presença mais forte se dá nos relatos de responsabilização das características de “atores externos” (alunos, pais ou outros) pelos resultados escolares, em lugar do posicionamento esperado, no qual a escola se planeja para esse tipo de clientela. Os três indicadores dão, em conjunto, uma noção de como a escola enxerga a sua clientela e o seu comportamento frente a ela.

Tabela 12: Percentual de escolas, por rede, que relataram Condições de Trabalho associadas com a variável Alienação, pelo menos uma vez nas seis aplicações estudadas.

Alienação	Rede	Rede
	Estadual	Municipal
Perda de controle na escola	12,5%	15,3%
Percepção segmentada do processo de aprendizagem do aluno	6,25%	5,34%
Responsabilização das características sócio-familiares do aluno e/ou de outros atores externos pela dificuldade de trabalho e baixo desempenho apresentado pelos alunos e escola	37,5%	38,17%

Perda de controle na escola

De acordo com a abordagem de Lipsky, para caracterizar perda de controle na agência burocrática, seus membros imputam a outros – externos – a responsabilidade sobre

um fato que poderia ser resolvido internamente por eles ou, pelo menos, sobre o qual deveriam agir mais diretamente. Em geral, ao fazê-lo, eximem-se da responsabilidade sobre esse fato, contribuindo para a formatação das condições de trabalho. O mesmo ocorre nas escolas.

Na amostra sob estudo, pelos relatos analisados, percebe-se que as 12,5% das escolas estaduais e 15,3% das escolas municipais lavam suas mãos diante da reação dos alunos, que poderia ser conduzida para um melhor aproveitamento das ofertas escolares.

Especificamente em relação à Avaliação de Aprendizagem, são exemplos de relatos dessa natureza aqueles que dizem que “os alunos não se interessam por que as provas não são para nota” (escolas 1890 e 1887), que responsabilizam os alunos por pressa em responder as provas, desinteresse e inquietação (escolas 1886 e 1889) ou por que não reconhecem a autoridade do elaborador do teste, como no trecho a seguir:

Os alunos não levam a sério por que as avaliações não são feitas pela própria professora. (1891)

Quanto ao processo de ensino-aprendizagem, alguns relatos demonstram perda de controle através de uma atitude mais passiva por parte das escolas. Por exemplo, a unidade escolar 1890, ao ser perguntada se o resultado das ações de remediação da 1ª unidade tinha sido proveitoso, respondeu que “alguns alunos melhoraram, outros por não encontrarem estímulos em casa (problemas familiares) continuam ainda precisando melhorar o aprendizado”. Da mesma maneira, a escola 1845 espera passivamente a mudança de atitude de seus alunos, como pode ser percebido no trecho abaixo:

Gostaríamos que os alunos tivessem mais interesse, atenção e curiosidade e que fizessem perguntas (1845).

Por fim, um outro aspecto interessante da perda de controle nas escolas pode ser visto na relação do diretor da escola (responsável pelo preenchimento do *Relatório do Diretor*) com seu corpo docente. O diretor usa esse documento para se queixar dos professores, numa transferência de suas responsabilidades para o Projeto de Avaliação Externa ou para as secretarias. Abaixo encontram-se dois exemplos:

O relatório é enviado com atraso porque os professores não corrigiram a prova a tempo. (1562)

Não houve problema com a aplicação das avaliações e sim na entrega dos resultados pelo professor. (4185)

Percepção segmentada do processo de aprendizagem do aluno

Esse indicador agrupa relatos nos quais as escolas atribuem os percalços da aprendizagem a falhas nas séries anteriores. Desse modo o professor da série atual não pode ser responsabilizado pelos problemas identificados em sua turma. O trecho abaixo exemplifica essa percepção:

Os domínios foram trabalhados na unidade, mas as turmas apresentaram dificuldades não superadas nas séries anteriores. (1895)

Para a amostra estudada, o indicador de percepção segmentada não foi muito freqüente, com um percentual de escolas inferior a 7% nas duas redes.

Responsabilização das características sócio-familiares do aluno e/ou de outros atores externos pela dificuldade de trabalho e baixo desempenho apresentado pelos alunos e escola

Dos três indicadores da variável Alienação, o mais freqüente foi aquele que tratou da responsabilização do aluno, de sua família ou de outros atores externos pelos maus resultados escolares, com um percentual próximo a 40% de pelo menos um relato das escolas, nas duas redes. Esse indicador agrupa as escolas que perceberam a impossibilidade de escolha do aluno ideal (ou da ajuda ideal) como obstáculo para a execução do seu planejamento e para a recompensa dos seus – normalmente grandes – esforços. Para Lipsky, nesse viés de alienação, torna-se possível, como condição de trabalho, o estabelecimento de estratégias de enfrentamento, muitas vezes com prejuízo para os objetivos das políticas públicas sob responsabilidade da escola.

A análise dos *Relatórios do Diretor* permitiu observar que, para muitas escolas, a solução da qualidade da educação virá quando forem mudados os seus alunos. Em um contexto de fortalecimento da gestão escolar e municipal, esse talvez seja o ponto mais importante para capacitação dos gestores: a possibilidade de uma abordagem de trabalho que atenda à clientela existente, em lugar do desejo por uma clientela ideal para atender a um padrão de planejamento adotado pela escola. Infelizmente, esse discurso encontra respaldo em comunicações oficiais – nos três níveis, federal, estadual e municipal - que reputam a queda de qualidade da educação brasileira à universalização do ensino, em lugar de pensar que o processo que resultou em mais de 95% dos jovens de 7 a 14 anos na escola teve problemas, entre eles a falta de preparo dos docentes para lidar com a nova clientela (OLIVEIRA e SCHWARTZMAN, 2002).

Na amostra estudada, dentre os relatos que imputaram aos atores “externos” a dificuldade em se obter uma educação de qualidade, três diferentes linhas de argumentação podem ser destacadas: a primeira reclama do desinteresse dos pais pela educação de seus filhos; a segunda culpa o aluno, que não tem respaldo ou não sofre pressão adequada de sua família e que não reage às questões de qualidade; e a terceira responsabiliza a própria política de Avaliação da Aprendizagem, por ter sido delineada em um nível de expectativa de desempenho superior àquele possível para o perfil do aluno (fraco e carente) de escolas públicas. As três linhas têm em comum o fato de a escola não perceber o seu papel fundamental na busca por um melhor serviço educacional.

1ª linha de argumentação: desinteresse dos pais pela educação de seus filhos

Em relação aos pais, as escolas se queixaram do seu desinteresse quanto à educação de seus filhos, especialmente no *Relatório do Diretor da Avaliação de Aprendizagem 2002 – unidade III*. Para muitas escolas, a política de avaliação externa teve menor impacto por “culpa dos pais”, cujos filhos não trazem as tarefas de casa ou não comparecem às provas por que estão na colheita (1887), por exemplo. O depoimento da escola 1890 é interessante para que se perceba a demanda que as escolas têm para as famílias, sem o retorno esperado:

Como medida para solucionar os problemas detectados ficou definido [...] o pedido em reuniões para melhor acompanhamento dos pais. [...] muitos trabalham o dia todo, chegam cansados, não tem tempo para os filhos, outros são analfabetos. (1890)

De alguma maneira, tais queixas são respaldadas por pesquisas educacionais, que mostram a importância do envolvimento dos pais para a obtenção de melhores resultados por

seus filhos. Uma dessas pesquisas²⁸, realizada com dados da Avaliação de Desempenho 2002 e com bases montadas através de questionários aplicados a pais e alunos das escolas avaliadas na DIREC 1C, mostra relação positiva entre a expectativa dos pais e o desempenho dos filhos.

Para dar mais força aos argumentos das escolas, outras pesquisas apontam também para o papel dos fatores externos (ai inclusas as características sócio-econômicas das famílias) na variação do desempenho dos alunos (SOARES et alia, 2001; PISA, 2003). Entretanto, os resultados desses estudos não justificam uma postura de alienação por parte das escolas, como vista em 40% das unidades da amostra sob estudo, especialmente por que um dos elementos da qualidade da educação atualmente é a equidade, em um movimento que pretende que as escolas compensem internamente as diferenças externas, garantindo um ambiente de aprendizagem para todos.

Essa questão não é, todavia, simples. As escolas esperam que as famílias no mínimo assumam o monitoramento da educação de seus filhos. O governo espera que as escolas compensem o impacto provocado no desempenho dos alunos pelas diferenças nas condições sócio-econômicas das famílias. Além disso, as políticas educacionais na Bahia – em uma tendência que também pode ser observada em outros estados e países (FRANCO, 2004; BARROSO, 2002; BARROSO, 2003; CATANI, 2003) – tentam uma parceria com as comunidades para atingir um mais alto grau de qualidade, em um movimento de responsabilização da escola pública. Para ilustrar essa expectativa, observou-se, no período estudado, que as estratégias de comunicação da Avaliação Externa tentaram sensibilizar as famílias, através das escolas, para a discussão dos resultados das provas e conseqüente

²⁸ Pesquisa realizada por Amber Gove, doutoranda da Faculdade de Educação da Universidade de Stanford-Califórnia, em visita-estudo na UFBA. Foram usados as bases de dados da Avaliação de Desempenho aplicada em 2002 para alunos de escolas públicas localizadas na DIREC 1/C. O primeiro produto desse trabalho foi uma publicação denominado Estudo de Demanda Educacional. Relatório para a Secretaria da Educação do Estado da Bahia. Salvador, 2004.

pressão para obtenção de uma educação mais adequada para seus filhos. Por fim, a família espera que a escola abra “as portas do futuro” para seus filhos e que o governo aja para diminuir as desigualdades. Contudo, em apenas 01 de 654 relatórios lidos houve relato da parceria família x escola no sentido de combater os problemas identificados pelos testes.

Até que ponto esses acordos da comunidade com as escolas, pretendidos pelo governo, são eficazes deve ser objeto de pesquisas futuras, visto que vários estudiosos questionam o poder da família na pressão por uma escola pública de melhor qualidade. Para Lipsky (1980), o “usuário” do serviço público (aluno / pai de aluno) não chega a ser um grupo de referência que venha a pressionar a escola por mais qualidade, vez que ele é considerado um grupo não voluntário (que, portanto, não tem outra opção a não ser utilizar a escola pública). Essa abordagem é reforçada por Gove (2004), no seu Estudo de Demanda Educacional, ao mostrar que, quanto mais pobre a família, tanto mais positiva é avaliação feita da escola pública de seus filhos. Para esse grupo mais pobre, ficará difícil exercer pressão sobre uma escola da qual depende, por questões de localização geográfica e incapacidade financeira de buscar outras opções. Outro ponto importante: esse mesmo estudo aponta para características de alienação encontradas no próprio grupo de pais, que reconhecem o desinteresse de seus filhos em aprender e que acham que o problema de aprendizagem está no próprio aluno e não na escola, de certa maneira, facilitando os mecanismos de alienação postos em prática pela unidade escolar.

O envolvimento dos pais na educação de seus filhos é, portanto, um ponto que precisa ser levado em consideração quando do desenho de novas políticas públicas que tentem se valer do cliente-usuário como um controle ou como fonte de pressão pela melhoria da qualidade.

2ª linha de argumentação: o aluno (suas características pessoais e familiares) é responsabilizado pelos resultados da escola.

A segunda linha de argumentação das escolas pesquisadas, quanto à responsabilização de atores externos pelos desempenhos que obtiveram, está ligada às características dos alunos, diminuindo assim as possibilidades de busca dos problemas na inadequação do planejamento feito, das abordagens utilizadas ou de outros aspectos inerentes à organização escolar. A escola 4173 foi clara ao registrar esse processo:

Esta avaliação diagnosticou algumas falhas em nosso aluno. (4173)

Para esse grupo de escolas, é o aluno que falta às aulas (492), que é desatento (1889/1890), que não domina a leitura ou não sabe números e operações, como pode ser observado no trecho de um relatório da escola 1892:

Um dos principais problemas na aplicação da Avaliação da Aprendizagem, que interferiu e dificultou o processo natural desse trabalho foi o pouco domínio apresentado pelos alunos com relação à habilidade de leitura. Isso refletiu o baixo desempenho e pontuação obtidos. (1892)

Ao responder à questão sobre as dificuldades identificadas no teste, a escola 4223 respondeu:

As dificuldades só aparecem com aqueles alunos que não dão valor aos estudos. (4223)

3ª linha de argumentação: a política de Avaliação da Aprendizagem é responsável pelo baixo desempenho, por ter sido delineada em um nível de expectativa superior àquele possível para o perfil do aluno (“fraco e carente”) de escolas públicas.

A terceira linha de argumentação responsabiliza a Avaliação de Aprendizagem pelos maus resultados, devido a sua inadequação ao perfil da clientela da escola pública. Sendo assim, para essas escolas, a sugestão para obter a proficiência é diminuir as exigências postas pela SEC através das matrizes de referência e das provas. Os trechos abaixo ilustram essa linha de argumentação:

A pontuação mínima a ser obtida está alta, principalmente nas séries iniciais, uma vez que nos deparamos com realidades as quais nos impedem de avançarmos, visto que os alunos nunca foram à escola e por conseqüência da idade são obrigados a frequentar a 1ª série. Sugestão: estipular um índice menor, levando em consideração a realidade de cada município.

No caso de matemática, a quantidade de cálculos e operações das questões dificultaram o desempenho intelectual dos alunos devido à falta de atenção e concentração de alguns, implicando em lentidão de raciocínio dedutivo dos alunos e melhor desempenho. (1889)

É interessante perceber que esse tipo de relato foi mais freqüente em 2002 que em 2003. Uma hipótese, a ser estudada posteriormente, levanta a possibilidade de a escola ter se acostumado com as ferramentas e procedimentos da avaliação e seus alunos terem se familiarizado com os tipos de testes, favorecendo os resultados em 2003 e diminuindo, conseqüentemente, as críticas ao desenho da Avaliação Externa.

Inadequação de recursos

Para Lipsky (1980), um dos grandes problemas do serviço público é a necessidade de cumprir metas, muitas vezes arrojadas e ambíguas, com poucos recursos ou com recursos inadequados. Segundo esse autor, essa seria uma das condições de trabalho mais estressantes para o burocrata de linha de frente e um dos fatores para o desenvolvimento de estratégias de enfrentamento que resultariam, em última análise, na mudança das feições da política pública cuja implementação está sob responsabilidade de sua agência. Esse quadro não deveria ser diferente para as escolas públicas.

Nenhum dos seis *Relatórios do Diretor* de 2002 e 2003 perguntou diretamente a opinião das escolas sobre a adequação dos recursos disponíveis, à exceção do número de provas e testes. As informações obtidas foram fornecidas espontaneamente. A tabela abaixo traz o percentual de escolas que comentaram, pelo menos uma vez ao longo de seis unidades, sobre inadequação de recursos, de maneira geral, e/ou falta de provas e materiais específicos da Avaliação Externa.

Tabela 13: Percentual de escolas, por rede, que relataram condições de trabalho relacionadas à variável Inadequação de Recursos, pelo menos uma vez nas seis aplicações estudadas.

Inadequação de recursos	Rede Estadual	Rede Municipal
Contribuição da Avaliação de Aprendizagem para a carga considerada excessiva de trabalho	9,38%	11,45%
Falta de material específico para operacionalização da Avaliação de Aprendizagem	53,13%	59,54%
Falta de material e/ou pessoal de apoio pedagógico para melhorar a qualidade da educação na escola	18,75%	7,63%
Falta de infra-estrutura para cumprir os procedimentos da Avaliação de Aprendizagem	15,63%	11,45%
Despreparo dos docentes para lidar com a Avaliação de Aprendizagem	18,75%	9,92%
Despreparo dos docentes para lidar com as disciplinas sob avaliação	9,36%	6,11%

Dos seis indicadores que compõem a variável Inadequação de Recursos, quatro trazem percentuais de respostas muito próximos para as duas redes: escolas que consideraram a Avaliação de Aprendizagem como mais uma atividade para aumentar a carga já alta de trabalho; aquelas que relataram falta de material da Avaliação da Aprendizagem; as que registraram problemas de infra-estrutura que dificultaram a implementação de algum aspecto da Avaliação de Aprendizagem; e, finalmente, as escolas que falaram sobre o despreparo dos docentes para lidar com Língua Portuguesa e Matemática ou com a sala de aula. A seguir são discutidos os seis indicadores.

Contribuição da Avaliação de Aprendizagem para a carga considerada excessiva de trabalho

Uma das preocupações sobre implementação discutidas pela equipe técnica do Projeto de Avaliação Externa foi relativa à carga que a Avaliação de Aprendizagem acrescentaria ao trabalho das escolas: aplicar e corrigir as provas, preencher os quadros-diagnósticos e fazer os cálculos, discutir e planejar remediação a partir da análise dos resultados obtidos. Em 2003, para contribuir com essa discussão e atendendo ao pedido de vários dirigentes por um instrumento direcionado ao professor, o Projeto incluiu nos manuais de aplicação um guia-diagnóstico²⁹. Todas essas atividades deveriam ser realizadas em um período de duas semanas no máximo, para que os professores tivessem tempo de implementar as ações do seu replanejamento durante a unidade letiva em curso. Observou-se que um percentual relativamente pequeno de escolas registrou algum comentário sobre esse aumento de trabalho (9,38% estaduais e 11,45% municipais), mas outras questões foram levantadas, como pode ser visto nos trechos transcritos abaixo:

Cabe ao projeto corrigir as provas; elas tomam tempo e atenção dos professores. (4219).

Sugestão: Ordenar os domínios na tabela de resultados, isto é, de erros e acertos, para facilitar a correção pelo aluno e pelo professor. (1887).

Uma das críticas do professor refere-se ao guia - diagnóstico, cheio de questionamentos, que exige um certo tempo para responder. (1888).

Os professores apresentam muitas resistências para preencher o guia - diagnóstico. Na realidade, eles respondem o quadro-diagnóstico e fazem suas considerações na oralidade, nas reuniões de planejamento. Os professores alegam que o tempo deles já é muito comprometido e que a correção deveria ser feita por outra pessoa. (4812).

Alguns professores se opuseram a preencher o quadro-diagnóstico completamente devido ao cansaço e dor da visão. (1896)

²⁹ O guia-diagnóstico foi constituído por uma série de perguntas com objetivo de ajudar o professor na análise dos resultados e reflexão sobre seus planos de trabalho e, dessa forma, contribuir para o fluxo de discussões durante as reuniões organizadas pela direção da escola, após a correção dos testes da Avaliação da Aprendizagem.

Algumas das sugestões encaminhadas pelas escolas ao Projeto resultaram em efetivo redesenho de materiais, como o aumento da largura das linhas do quadro-diagnóstico³⁰. Outras sugestões foram prejudiciais aos objetivos da Avaliação da Aprendizagem, não tendo sido, portanto, acatadas. É o caso da escola 1887, cujo relato está posto acima, que, ao pedir o ordenamento de domínios, não considerou que dificultaria o preenchimento do quadro-diagnóstico. É também o caso da escola 4219 que, ao pedir que o Projeto corrigisse as provas, desconsiderou que os resultados deveriam ser imediatos para permitir a remediação, o que não seria possível com uma correção externa em larga escala.

Falta de material específico para operacionalização da Avaliação de Aprendizagem

O maior número de registros para a variável Inadequação de Recursos está relacionado à falta de material específico para operacionalização da Avaliação de Aprendizagem, com percentual superior a 50% de escolas que relataram falta de algum tipo de material diretamente relacionado à aplicação das provas ou à implementação da Avaliação de Aprendizagem (relatórios, manuais, vídeos e matrizes). De acordo com o ofício do Projeto de Avaliação Externa encaminhado às escolas na 2ª unidade de 2003, a inadequação do envio do número de provas e testes esteve relacionada às bases de dados utilizadas para os processos licitatórios de impressão, embalagem e transporte, provenientes do Censo do ano anterior. Nessas cartas-ofício, a equipe do Projeto propôs uma gama de ações que as escolas poderiam realizar para resolver esse problema, sem que houvesse necessidade de exclusão de alunos na aplicação das provas.

³⁰ Para maiores esclarecimentos sobre o redesenho de características da avaliação, ver folders Avaliação de Aprendizagem – participação e contribuições das escolas 2002 e 2003, do Projeto de Avaliação Externa

Falta de material e/ou pessoal de apoio pedagógico para melhorar a qualidade da educação na escola

Esse indicador trata das escolas que relataram falta de material (livros, ferramentas e referências) e/ou de pessoal especializado na área, como coordenadores pedagógicos, sem especificamente estar relacionado aos procedimentos da Avaliação Externa.

Muitas vezes o relato foi feito de modo pouco objetivo, sem uma definição dos recursos necessários, como pode ser visto no trecho abaixo:

Não basta a força de vontade do professor, é necessário e urgente a disponibilização de recursos para poder desenvolver os trabalhos em sala e tentar mudar os resultados finais das futuras avaliações. (4474)

O relato de falta de pessoal para suporte pedagógico foi mais presente que aquele que reclama da falta de material. Esse indicador de condição de trabalho, ainda que não muito freqüente (18,75% rede estadual e 7,63% rede municipal), é interessante para a discussão da real autonomia concedida às escolas, mesmo aquelas que receberam recursos provenientes do PDE. Em nenhum dos programas de fortalecimento da gestão foi dada à escola a chance de contratar pessoal.

Falta de infra-estrutura para cumprir os procedimentos da Avaliação de Aprendizagem

Quanto à questão de infra-estrutura, das 163 escolas analisadas, apenas uma relatou um problema estrutural que impossibilitou a aplicação de provas para uma turma de 1ª série (1562). As demais registraram a ausência de TV e/ou vídeo, normalmente como resposta às perguntas do *Relatório do Diretor* sobre o uso do vídeo didático. Apesar de próximos, o percentual de escolas estaduais que relatam esses problemas de infra-estrutura é maior que aquele das escolas municipais (15,63% e 11,45% respectivamente).

Despreparo dos docentes para lidar com a Avaliação de Aprendizagem

Em relação ao despreparo dos docentes para lidar com a Avaliação de Aprendizagem, os registros (18,75% da rede estadual e 9,92% da rede municipal) foram obtidos, mais frequentemente, nas solicitações de apoio da equipe central feitas pelas escolas. Foi o caso, por exemplo, da escola 1898, que pediu uma equipe de coordenadores para acompanhar a aplicação, e de diversas outras escolas, que demandaram uma capacitação para seus docentes, especialmente em resposta à introdução da Avaliação de Produção Textual, na 3ª unidade de 2003.

Contudo, ainda que não apresentadas em grande número, certas informações encaminhadas pelas escolas foram e são preocupantes, enquanto condição de trabalho: o professor teve dificuldade para implementar a Avaliação de Aprendizagem por que sentiu dificuldade para fazer a fórmula do quadro-diagnóstico (regra de três simples) ou os cálculos da prova (adição) ou ainda por que sentiu dificuldade de ler todo o material no tempo sugerido pelo Projeto (duas semanas) (4470). Esse professor está em sala de aula, ensinando.

Despreparo dos docentes para lidar com as disciplinas sob avaliação

Esse indicador trata de relatos de escolas sobre dificuldades de seus professores no trato com os alunos, na condução das turmas quanto ao domínio das disciplinas Língua Portuguesa e matemática. Os trechos abaixo ilustram essa posição das escolas:

A professora sente-se despreparada para fazer correção das redações dos alunos.
(1889)

Os regentes não tem controle de classe. (4220)

O professor tem dificuldade em realizar um diagnóstico realmente voltado para a necessidade e realidade da turma. (4187).

Para efeitos desse estudo, não foram categorizadas as respostas dadas a uma pergunta específica sobre capacitação, colocada no *Relatório do Diretor* da 3ª unidade de 2003. Foram observados os relatos oferecidos de maneira espontânea nas demais questões e nos outros relatórios que apontaram para despreparo dos docentes.

Novamente, ainda que próximos, o percentual de escolas estaduais que apontaram essa condição de trabalho é superior ao das escolas municipais (9,36% e 6,11%).

Em um estudo posterior, é interessante que se aprofunde o conhecimento da variável Inadequação de Recursos, especialmente para a rede estadual. Considerada como a “rede mais rica”, com recursos provenientes do Banco Mundial no período estudado, e com repasses feitos para as escolas mediante aprovação do PDE, era de se esperar que os relatos de inadequação de recursos fossem mais freqüentes na rede municipal. Isso não ocorreu em quatro de seis indicadores. Três hipóteses podem ser levantadas na busca de explicações sobre esse fenômeno: a) há uma cultura na rede estadual que favorece queixas e lamentações, mesmo que os recursos estejam mais disponíveis hoje que ontem; b) embora recebendo recursos, as escolas estaduais os consideraram inadequados; e c) o *Relatório do Diretor* não foi adequado para o aprofundamento dessa questão.

O próximo bloco trata da terceira variável da dimensão Condições de Trabalho: a percepção que as escolas têm de conflitos.

Percepção de conflito

Conflitos entre diversas políticas, especialmente em um contexto onde duas redes públicas estão envolvidas em vários projetos com graus diversos de articulação, podem ser esperados. Da mesma maneira, podem aflorar conflitos entre os objetivos de uma determinada política e aqueles da organização escolar ou ainda entre os objetivos da política e os valores individuais de professores e gestores. Esses conflitos são tratados, no modelo de Lipsky, como elementos que contribuem para a ambigüidade de objetivos gerais da agência burocrática, o que torna o trabalho estressante e o ambiente propício para a instalação das estratégias de enfrentamento.

Novamente, em qualquer dos seis relatórios de Diretor, não houve qualquer pergunta direta sobre a percepção de conflitos, embora uma questão aberta sobre críticas e sugestões estivesse presente nos 06 formulários. É interessante observar que menos de 10% das escolas relataram conflito da Avaliação de Aprendizagem com outras políticas, mas mais de 50% das escolas municipais e quase 40% das estaduais registraram algum tipo de conflito da Avaliação com seus próprios objetivos e procedimentos. Também chama atenção a diferença entre o percentual de escolas estaduais e de escolas municipais que falaram sobre os conflitos da Avaliação e dos professores, maior que 10%. A tabela a seguir sistematiza o percentual de escolas, por rede, que relataram algum tipo de conflito.

Tabela 14: Percentual de escolas, por rede, que relataram condições de trabalho associadas com a variável Percepção de Conflito, pelo menos uma vez nas seis aplicações estudadas.

Percepção de Conflito	Rede Estadual	Rede Municipal
Conflito da Avaliação da Aprendizagem com outras políticas implementadas na/pela escola	6,25%	8,40%
Conflito da Avaliação da Aprendizagem com os objetivos organizacionais da unidade escolar	37,5%	58,78%
Conflito da Avaliação da Aprendizagem com os objetivos individuais dos professores	9,35%	21,37%

Conflito da Avaliação da Aprendizagem com outras políticas implementadas na/pela escola

Para ilustrar a percepção dos diretores sobre algum tipo de conflito entre a Avaliação de Aprendizagem e outras políticas as quais estão submetidos, abaixo são apresentados alguns trechos dos *Relatórios do Diretor*:

Infelizmente, os resultados da Avaliação de Aprendizagem anterior não interferiram com o planejamento do ano corrente, uma vez que as atividades desenvolvidas em sala de aula são “sugeridas” pela equipe da Secretaria do Município e, muitas vezes, se chocam com os conteúdos indicados pelas matrizes curriculares. (1507).

Outro comentário reside na pontuação mínima a ser alcançada. Levando-se em conta que é um percentual geral da turma, os professores acham o índice elevado, já que a média do município é 5,0. (1896)

Alguns poucos professores ainda acreditam que a avaliação, por não seguir o cronograma de conteúdos do município, está fora de realidade. (1886)

A Avaliação de Aprendizagem deveria ser parte de uma parceria maior entre o município e o Estado. Entretanto, como já apresentado na subseção anterior sobre o contexto geral, nem sempre essa política foi implementada de maneira articulada e isso pode ser percebido nos registros acima.

Um outro tipo de conflito entre políticas tem relação com os Parâmetros Curriculares Nacionais (ou o entendimento que as escolas têm deles), seja por implementação através do município, como é o caso desse indicador, ou através de seu projeto pedagógico, como posto no próximo bloco. Utilizados na elaboração da matriz de referência (informação que consta do seu texto introdutório), várias escolas identificam uma discrepância entre os PCNs e o formato múltipla escolha utilizado pela Avaliação de Aprendizagem, como pode ser observado nos trechos a seguir:

A rede municipal trabalha de acordo com os PCN, por isso a dificuldade do aluno em responder as questões. (4172)

De acordo as instruções dos PCNs, as questões de interpretação de textos não estão explorando o raciocínio crítico dos alunos. (4169)

O mesmo tipo de conflito pode ser identificado no comentário da escola 2425, ainda que a Avaliação de Aprendizagem tenha sido expressamente dirigida aos alunos de cursos regulares, o que excluía sua aplicação para outras clientelas:

O resultado não foi melhor por que trabalhou pouco a contextualização, devido ao Projeto de Regularização de Fluxo que prioriza a leitura e a escrita, seguindo os conteúdos programáticos dos livros. (2425)

Conflito da Avaliação da Aprendizagem com os objetivos organizacionais da unidade escolar

O conflito entre os objetivos da Avaliação de Aprendizagem, como percebidos pelas escolas, e suas próprias metas pode ser observado através de três diferentes linhas de argumentação apresentadas nos *Relatórios do Diretor*: 1) a escola expressa necessidade de uso da Avaliação de Aprendizagem para outros objetivos que não aqueles postos pelos seus formuladores; 2) a escola percebe inadequação entre a abordagem pedagógica escolhida por ela e/ou seu município e o formato da Avaliação Externa; e 3) a escola identifica choque entre os procedimentos e as rotinas da Avaliação e seus processos internos.

1ª linha de argumentação: a escola expressa necessidade de uso da Avaliação de Aprendizagem para outros objetivos que não aqueles postos pelos seus formuladores.

São exemplos dessa primeira linha de argumentação os relatos de escolas que usam a Avaliação de Aprendizagem para controlar seus professores ou de secretarias municipais que fazem classificação das escolas a partir dos resultados obtidos em cada unidade. O trecho da escola 4470, colocado a seguir, mostra como esse mecanismo ocorre:

Sugiro a divulgação de forma mais eficaz na escola, no sentido de criar uma semana de expectativa para a aplicação, como se fosse um vestibular que o aluno está submetendo mas, sem causar pânico ao mesmo. (4470)

2ª linha de argumentação: a escola percebe uma inadequação entre a abordagem pedagógica escolhida por ela e/ou seu município e o formato da Avaliação Externa.

A percepção da inadequação da Avaliação de Aprendizagem em relação às abordagens pedagógicas escolhidas pela escola é expressa, principalmente, através de críticas ao formato múltipla escolha dos itens (4184), ao descompasso com os PCN ou com os conteúdos já trabalhados pela escola (1895, 1891, 1886) ou ainda através de solicitações para que a matriz de referência atenda aos objetivos do município e da escola, respeitando a diversidade local e as características daquele aluno em especial (1566). Apenas uma escola relatou redundância entre sua abordagem de avaliação e a avaliação externa (4160). É importante observar que muitos desses conflitos foram observados por que a escola discordou da seqüência de conteúdos a trabalhar, apresentada pela matriz de referência, mantendo sua própria seqüência, como pode ser visto nos trechos abaixo:

Alguns conteúdos aplicados na avaliação ainda não foram trabalhados, o que nos trouxe algumas dificuldades, pois tornou-se necessário elucidar e até mesmo trabalhar com esses conteúdos. (1562)

Não assistimos os vídeos porque já conhecemos o material da avaliação, e em questão ao ensino-aprendizagem terminam fugindo a realidade da classe. (1506)

Penso que é muito complexo trabalhar com uma avaliação padronizada. Em alguns momentos, os professores se sentem obrigados a trabalhar todos os conteúdos que serão avaliados para que o índice não seja baixo. Mas, por outro lado, não conseguem, pois a realidade da turma, da escola, exige que outras coisas sejam também trabalhadas, pois são mais urgentes. (4812)

3ª linha de argumentação: a escola identifica choque entre procedimentos e rotinas da Avaliação Externa e seus processos internos

A mais freqüente argumentação sobre conflitos percebidos entre a organização escolar e os objetivos da Avaliação de Aprendizagem está ligada aos distúrbios provocados pela implementação dessa política às rotinas da escola. São exemplos: o atraso da entrega das provas (1895), que implica um descompasso entre o que foi planejado (as informações sobre as datas de entrega das provas em cada unidade haviam sido encaminhadas às escolas no início do ano) e a aplicação real; o descompasso entre o calendário do Projeto e aquele usado pela escola, levando-se em conta também que nem todos os municípios seguiram o calendário letivo oficial da SEC (3995); e a necessidade de mais tempo para aplicar e corrigir as provas, sem atrapalhar as atividades pedagógicas da própria unidade escolar.

Conflito da Avaliação da Aprendizagem com os objetivos individuais dos professores

O terceiro indicador que compõe a variável Percepção de Conflito trata do choque entre os objetivos e procedimentos da Avaliação de Aprendizagem e os objetivos e valores do professor, de maneira individual, sem necessariamente passar pelo posicionamento da organização onde ele trabalha. Para esse indicador foram considerados os *Relatórios do Diretor* nos quais o dirigente informou as opiniões e atitudes dos seus professores, sem, no entanto, colocar essa posição como geral da sua comunidade escolar.

Em alguns casos, conflitos internos da própria escola foram apresentados, como quando o diretor utilizou o Relatório para fazer queixas de seus professores ou quando pediu que o Projeto criasse um Relatório do Professor, de maneira que esse profissional passasse a se reportar diretamente à equipe central da Avaliação, como pode ser visto nos relatos abaixo.

Em parte, por que a maioria do professor continua descomprometido com o ensino-aprendizagem. (Escola 1523, ao ser perguntada se a remediação da 1ª unidade havia surtido efeito nos resultados da 2ª)

Além do *Relatório do Diretor*, sugerimos que seja enviado um relatório para cada professor, pois existe divergência de opiniões. É necessário uma atuação explícita do professor para que os alunos avancem, construindo o conhecimento, pois só assim teremos bons leitores e escritores.(1501)

Os trechos a seguir trazem alguns dos posicionamentos individuais dos professores em choque com o modelo da Avaliação de Aprendizagem, com possível prejuízo para o atingimento de seus objetivos:

É interessante lembrar que as avaliações continuam tendo questões repetitivas que cansam os alunos (contas). Muitas vezes quando elaboramos as provas esquecemos que estamos fazendo para crianças e por que achamos a questão fácil e sabemos a resposta, entendemos que os alunos vão ter sucesso e na verdade por falta de clareza de uma questão que não está no nível de sua compreensão, ele erra. (1890)

Acreditamos que vários textos em uma atividade podem atrapalhar a linha de raciocínio da criança. (1995)

Há comentários sobre a seqüência de conteúdos do plano de curso dos professores não são coerentes com os das matrizes recebidas. (1891)

Crítica: a forma de avaliação onde alguns alunos que tem um bom desempenho é feito juntamente com aqueles que não tiveram. (1508)

A avaliação de Aprendizagem é um instrumento que não avalia o processo educacional no seu dia-a-dia. (1562)

Os professores não vêem necessidade (utilidade) na aplicação destes testes, já que os alunos são avaliados continuamente na escola e de forma mais adequada a suas realidades. (4160)

Alguns professores acham que esse instrumento (guia diagnóstico) é obsoleto e fora da realidade educacional do município. (1888)

Professores não gostam e não têm paciência para fazer os cálculos (do quadro diagnóstico). (1899)

Os doze indicadores apresentados dão uma noção da percepção que 163 escolas têm sobre suas condições de trabalho. A seguir são descritos os padrões de prática relatados por elas.

Padrões de Prática relatados

O modelo de pesquisa ora utilizado pressupõe que, dadas certas condições de trabalho, os implementadores adotam padrões de prática que lhes permitem acomodar uma nova política pública na sua rotina de tarefas o que, em última análise, lhes possibilita a sobrevivência. Ao adaptar essa política, nem sempre a favor dos objetivos dos seus formuladores, os implementadores podem dar-lhe um formato diferente, transformando-a. Para fins dessa pesquisa, só foram levantados, então, os padrões de prática que, de alguma maneira, poderiam vir a alterar o desenho original da Avaliação de Aprendizagem. Antes de passar para esses padrões, vale ressaltar, entretanto, que, de acordo com o relato de 163 escolas em 654 *Relatórios do Diretor*, a aplicação das provas ocorreu, em grande maioria, “conforme esperado”. É interessante observar também que, nos relatórios do final de 2002 e de 2003, muitas escolas relataram que alunos e professores ficaram mais familiarizados com o processo e que, por essa razão, ele se tornou “mais simples”.

O levantamento dos padrões de prática foi feito a partir de quatro variáveis: racionamento, simplificação, diferenciação e conformação, já sistematizadas e apresentadas na última parte da Fundamentação Teórica. A tabela a seguir apresenta as variáveis e os 16 indicadores utilizados para levantá-las.

Tabela 15: Relação de indicadores por variável relacionada à dimensão Padrões de Prática

Variável		Indicadores
01	Racionamento	Estratégias para maximização do uso dos materiais da Avaliação da Aprendizagem
		Escolha de turmas/alunos para fazer prova em detrimento de outros
		Alteração ou cancelamento do cronograma de aplicação de prova em uma determinada unidade de acordo com os objetivos da escola
02	Simplificação	Uso das matrizes de referência como livro didático ou atividade pedagógica
		Uso das matrizes de referência como currículo
		Treino de alunos para realização da prova
		Encerramento do processo avaliativo na correção das provas
		Proposta de trabalho de remediação a partir das próprias provas
		Relato de substituição da avaliação interna pela externa (em parte ou no todo)
03	Diferenciação	Relato de identificação de "melhores" e "piores" com base no desempenho nas provas
		Relato de necessidade do(s) professor(s) de contribuir para que o "aluno fraco" tenha um bom resultado na prova
		Relato da necessidade do(s) professor(s) de controlar a aplicação para que os resultados lhes sejam favoráveis
		Relato de utilização de estratégias de separação de alunos para atividades de remediação
04	Conformação	Relato de necessidade de utilização do órgão central como elemento coercivo ou como fonte de soluções
		Relato de necessidade de informação dos resultados obtidos ao órgão central
		Imitação do discurso oficial nas questões abertas que demandaram posicionamento da organização

Para descrição dos padrões de prática utilizados, foram considerados todos os relatos das escolas nas seis unidades letivas avaliadas. Dessa maneira, cada escola teve de 0 a 6 relatos no total. A soma desses registros foi observada por ano, de modo a que fosse possível observar diferenças no comportamento da amostra entre 2002 e 2003. A seguir são apresentados os padrões de prática observados.

Racionamento

As práticas de racionamento estão relacionadas ao uso de recursos (materiais de aplicação e tempo) e foram levantadas através de três diferentes indicadores: as estratégias para maximização dos recursos encaminhados pela Avaliação de Aprendizagem (pprm); a

opção por aplicar provas a um grupo de alunos em detrimento de outros, como forma de lidar com a escassez dos recursos da Avaliação Externa (ppre); e o terceiro indicador, que trata do racionamento do tempo na escola (ppra), com alteração ou cancelamento dos cronogramas sugeridos de aplicação de provas (externas) para favorecimento de atividades escolares internas.

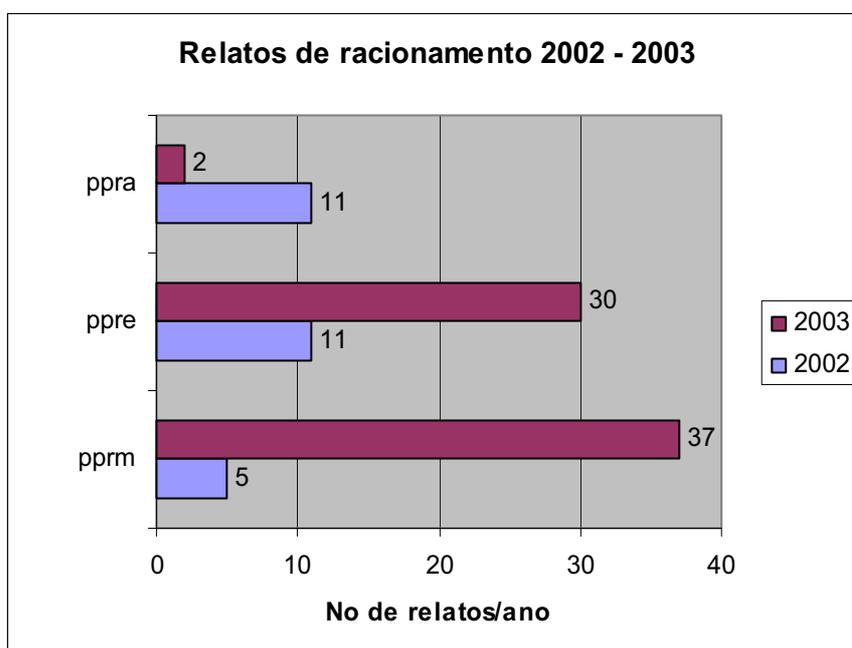


Figura 24: No de relatos/ano observados através da leitura dos *Relatórios do Diretor* da Avaliação de Aprendizagem, no período de 2002 a 2003 (06 aplicações), relacionados ao padrão de prática Racionamento.

Maximização do Uso de Materiais da Avaliação de Aprendizagem (pprm)

A Figura 24 mostra que, dos três indicadores relacionados aos padrões de prática de racionamento, o mais freqüente foi aquele relativo à maximização do uso do materiais da Avaliação (pprm), seguido pela escolha de alunos e turmas para fazer a prova em detrimento de outros (ppre).

Foram 37 relatos em 2003, contra 05 em 2002, de que as escolas se valeram de materiais excedentes de outras unidades ou fizeram cópias (essa segunda em menor frequência que a primeira) para resolver o problema de falta de recursos da Avaliação Externa. Esse dado é consistente com documentos oficiais do Projeto de Avaliação Externa, que reconhecem as discrepâncias entre o número de provas disponibilizado (baseado no Censo Escolar do ano anterior) e a matrícula do ano em curso. Nesses mesmos documentos foram encaminhadas sugestões de ações caso o número de provas fosse insuficiente, condizentes com aquelas relatadas pelas escolas. Essa informação é importante por que demonstra que, com esforço adicional, as unidades escolares evitaram que alunos fossem excluídos da aplicação das provas.

Escolha de turmas/alunos para fazer prova em detrimento de outros (ppre)

Nem todas as escolas puderam ou quiseram usar estratégias de maximização de recursos e algumas optaram simplesmente por escolher turmas e alunos para fazer as provas, em detrimento da participação dos demais. Dentre elas, estão as que simplesmente se valeram da ausência de alunos no dia da aplicação, como pode ser visto no relato da 1887:

Solucionamos completando com cadernos de alunos de outra turma que não compareceram no dia da aplicação. (1887)

Outras unidades preferiram aplicar a prova apenas para um grupo de alunos. Com maior frequência, as turmas do turno vespertino foram excluídas da Avaliação Externa, mas algumas escolas utilizaram outros mecanismos, como visto no trecho abaixo:

[...] resolveu-se escolher aleatoriamente alunos das salas para se ter uma amostragem geral dos mesmos. (4184)

Essas decisões dificultam a obtenção de diagnósticos válidos por turma ou transformam esse diagnóstico em um privilégio de alguns professores.

Alteração ou cancelamento do cronograma de aplicação de prova em uma determinada unidade de acordo com os objetivos da escola (ppra)

Para ser considerado um desvio de implementação, as escolas estariam aplicando as provas antes do fim da unidade ou muito depois da unidade concluída, vez que o calendário informado pela equipe central da Avaliação Externa foi apenas sugerido, como observado pela leitura dos ofícios de divulgação da aplicação enviados em cada unidade. Não foram considerados, portanto, aquelas aplicações fora do calendário sugerido, mas realizadas logo após a unidade ter sido finalizada.

Houve apenas 02 registros em 2002 e 11 em 2003 sobre alterações de cronograma na conveniência da unidade escolar (ppra). Dentre esses registros, os mais comuns estiveram relacionados ao atraso de aplicação, de correção ou do envio de *Relatório do Diretor*.

Algumas escolas, no entanto, entenderam o calendário como fixo e reagiram a ele, como visto abaixo:

Ocorreu atraso na correção das Avaliações de Aprendizagem por que não pudemos dispor de tempo necessário para realizar essa atividade no prazo previsto, devido ao fato do período das avaliações normais da unidade escolar ter iniciado logo após a aplicação dos testes.

Devido ao período das chuvas a frequência era sempre baixa quando cogitávamos em aplicar (os testes), motivo pelo qual houve demora na aplicação. (1995)

Outras escolas optaram por trabalhar os assuntos antes de aplicar as provas, como a 1896 e a 1519. Apenas uma escola reportou a não aplicação em algumas turmas por causa da ausência dos professores.

Simplificação

Essa variável é composta por seis diferentes padrões de prática relacionados a algum tipo de simplificação dos processos e procedimentos realizados pela escola, a partir da necessidade (imposta pelos formuladores) de implementação da Avaliação de Aprendizagem. Os indicadores são: o uso das matrizes de referência como livro ou atividade didático (ppsi) e o uso das matrizes de referência como currículo (ppsc), em uma redução preocupante do projeto político-pedagógico da unidade escolar às atividades a serem medidas pelos testes; o treino de alunos para a realização das provas (ppst), especialmente pelas escolas que não têm o hábito de lidar com questões fechadas e com questões de múltipla escolha; o tratamento das dificuldades identificadas na turma através de exercícios com a própria prova, sem diversificação das ações de remediação (ppsr); o encerramento do processo avaliativo na aplicação ou na correção das provas, com o cumprimento da etapa de mensuração e exclusão das etapas de análise dos resultados e proposta de trabalho a partir deles (ppse), e, finalmente, o relato da troca dos processos avaliativos internos pelos externos, com substituição das avaliações que a escola vinha fazendo pela avaliação externa, no todo ou em parte (ppss).

Esses padrões de prática tendem a comprometer os objetivos maiores da Avaliação de Aprendizagem: a política passa a ser reduzida à aplicação das provas e à obtenção de resultados que as escolas entendam como favoráveis a elas, independente do quanto essa simplificação venha a prejudicar sua proposta pedagógica.

Dos seis indicadores, três foram mais frequentes em 2002 que em 2003, talvez indicando uma acomodação da escola em relação aos procedimentos da Avaliação de Aprendizagem. Foram eles: remediação através da própria prova (ppsr), finalização da Avaliação com a correção (ppse), treino de alunos para responder as provas (ppst). Algumas

hipóteses podem ser levantadas em relação a isso e merecem um aprofundamento de estudo posterior. Elas são apresentadas a seguir, junto aos trechos de Relatórios que ajudam a ilustrar os indicadores.

Proposta de trabalho de remediação a partir das próprias provas (ppsr)

Esse indicador agrupa os relatos que descrevem o tratamento das dificuldades dos alunos, identificadas pela Avaliação, através da reaplicação das provas, como testes ou como exercícios, simplificando assim o processo de remediação que poderia ser implementado a partir das análises dos resultados. Nesses *Relatórios do Diretor*, não há indícios de que um replanejamento tenha sido realizado.

Uma hipótese pode ser levantada para esclarecer a diminuição da frequência desse relato: a constância de aplicação de novos testes, já que as escolas os recebem três vezes por ano. Uma outra possibilidade poderia ter relação com o treinamento dos alunos através de exercícios tirados das matrizes, mais freqüente em 2003.

São exemplos de relatos desse indicador:

A escola fará uma nova avaliação, sem efeito de promoção, para corrigir o baixo resultado de alguns dos alunos.

Os professores trabalharam as questões que os alunos mais encontraram dificuldades. (1891).

Encerramento do processo avaliativo na correção das provas (ppse)

O encerramento da Avaliação na correção das provas implica que a etapa da política sob condução da escola é descartada (análise e replanejamento), enquanto a etapa sob

normalização determinada pela equipe técnica (aplicação e correção) é tratada como mais uma tarefa a cumprir, imposta pelo órgão central. Há uma forte probabilidade, nesses casos, de a escola estar ritualizando a aplicação das provas, para conseguir legitimidade (LIBÓRIO e COSTA, 2004:699-701). Foram computadas nessa categoria aquelas escolas que apenas relataram a aplicação das provas, deixando em branco as questões de remediação e replanejamento, postas nos *Relatórios do Diretor*, além das escolas que declararam que não houve nenhuma ação decorrente da obtenção dos resultados através da Avaliação da Aprendizagem.

Dentre os indicadores da variável Simplificação, o encerramento da avaliação na correção foi o mais freqüente nos dois anos sob estudo, ainda que 2002 tenha suplantado 2003 por 03 relatos a mais. Esse número pode ter diminuído em 2003 por que as escolas aprenderam a lidar com a política (especialmente em um quadro de pouca mudança de direção, como visto na seção sobre o perfil das escolas avaliadas). Uma outra hipótese a ser investigada tem relação com os ofícios encaminhados pelo Projeto de Avaliação Externa, em 2002, solicitando individualmente às escolas que preenchessem corretamente (sem deixar respostas em branco) o *Relatório do Diretor*. Em reação a esses pedidos, é possível que as escolas tivessem passado a relatar suas decisões.

Treino de alunos para realização da prova (ppst)

Esse indicador trata das escolas que referiram treinar seus alunos para a realização das provas da Avaliação Externa, em especial por ser utilizado o formato de múltipla escolha, não comum àquelas comunidades. Houve diminuição na freqüência de relatos em 2003 (de 10

para 2). A mesma hipótese lançada para o comportamento do indicador ppsr, mencionada anteriormente, pode ser investigada nesse caso: talvez a própria frequência de envio de testes de múltipla escolha (3 vezes ao ano) para as escolas tenha contribuído para que elas tivessem deixado de se preocupar em treinar seus alunos para o formato de prova, já que ele havia deixado de ser uma novidade e passado a ser usual da escola.

Ainda que com um número relativamente pequeno de registros (por prática, no máximo 20 nos dois anos, dentre 654 relatórios), é muito preocupante o aumento da frequência em 2003 de três práticas de simplificação: o uso das matrizes como livro didático ou para atividades pedagógicas, o uso das matrizes como currículo (ppsc) e a substituição, mesmo que não total, dos processos de avaliação utilizados pela escola por aqueles da Avaliação Externa (ppss). Essas três práticas têm impacto direto sobre o projeto político pedagógico da escola e podem indicar que seus professores e dirigentes estejam buscando o caminho mais curto da qualidade educacional, através simplesmente da melhoria do resultado das provas. Para os formuladores das políticas públicas de avaliação, esse tem sido um dos grandes entraves de implementação. A seguir são detalhados esses indicadores.

Uso das matrizes de referência como livro didático ou atividade pedagógica (ppsi)

As matrizes de referência são listagens de conteúdos, competências e habilidades a serem medidas através de um determinado desenho de avaliação e são base para a elaboração dos testes. No caso da Bahia, ficou decidido que, para dar transparência aos processos avaliativos e melhorar a comunicação Projeto de Avaliação Externa x escola³¹, as

³¹ Como já colocado no contexto do Projeto, a comunicação principal entre o Projeto de Avaliação Externa e as escolas e secretarias foi feita por escrito, mais frequentemente através de ofícios, matrizes e folders. A equipe central não teve representação nos municípios, a não ser em visitas eventuais de consultores contratados pelo

matrizes seriam ilustradas com exemplos de questões de múltipla escolha (2 na 1ª e 2ª séries e 1 nas 3ª e 4ª séries), associadas aos descritores. Algumas escolas, no entanto, perceberam as matrizes como livro didático, caderno de exercício ou ainda fonte de atividades pedagógicas, em um processo de simplificação do seu uso, mais adequado ao planejamento do curso e das aulas. São exemplos dessa simplificação:

Já a 3ª e 4ª série, (os professores) tanto planejaram em cima da matriz, como tiraram atividades da mesma.

(Fizemos) uso freqüente das atividades presentes na matriz de referência. (1896)

Temos buscado realizar atividades que contemplem os conteúdos envolvidos, utilizando sempre os exercícios contidos na matriz de referência e criando outros similares.

Uso das matrizes de referência como currículo (ppsc)

Mais grave que o uso das matrizes como livro de exercício é a redução do currículo das escolas àquelas competências e habilidades listadas nesses documentos. É importante lembrar, e vários documentos do Projeto de Avaliação Externa o fazem, que as matrizes são listagens de conteúdos para um determinado formato de prova. No caso da Avaliação da Aprendizagem, todas as competências e habilidades não passíveis de mensuração através de testes de múltipla escolha foram excluídas das matrizes de Língua Portuguesa e Matemática. A matriz de Produção Textual só foi lançada, a partir de pressão das próprias escolas, em 2003. Assim, simplificar o currículo escolar à listagem posta nas matrizes de referência pode prejudicar fortemente a qualidade da educação oferecida pelas

Projeto, no monitoramento das escolas do grupo de controle ou em capacitações e palestras da equipe central, restritas a algumas ocasiões.

escolas. Foram 04 relatos em 2002 e 11 em 2003. A seguir, são colocados trechos do *Relatório do Diretor* que exemplificam esse indicador.

Professores e direção tomaram cuidado para que tanto o plano de curso quanto o de unidade fossem elaborados conforme a matriz de referência. (831)

Diante das dificuldades apresentadas pelos alunos, frente aos resultados dos testes, implementamos um projeto de reforço escolar que tem como objetivo trabalhar os domínios de conteúdo que não ficaram garantidos durante as unidades. (1892)

Redução dos conteúdos exigidos no programa escolar, introduzindo apenas aqueles que os alunos apresentarem maiores dificuldades. (Escola 1519, ao responder sobre as formas de remediação propostas para a 4ª unidade, a partir dos resultados da 3ª unidade).

Adequação do planejamento dos professores aos requisitos exigidos no Projeto de Avaliação. (1896)

Relato de substituição da avaliação interna pela externa (em parte ou no todo) (ppss)

Esse último indicador dos Padrões de Prática relativos a processos de Simplificação trata da substituição de alguns ou de todos os processos internos de avaliação pela Avaliação Externa. Para esse indicador foram consideradas também as respostas dadas pelas escolas à questão sobre o impacto da Avaliação Externa no desenho da avaliação interna, presente no *Relatório do Diretor* 2003 – 2ª unidade. Novamente ele foi mais freqüente em 2003 (com 10 relatos) que em 2002 (06 relatos). Os trechos a seguir dão uma noção de como isso ocorreu.

Ao final do 2º semestre foi realizado um provão com base nas matrizes e tudo que os alunos estudaram na 1ª e na 2ª unidade. Notamos que os alunos estão se adaptando a modalidade das provas da Avaliação de Aprendizagem. (1890)

Inserir provas de gabarito na sala de aula com alunos de 1ª a 4ª série. (1889)

Os alunos deverão ter quinzenalmente um teste de sondagem. (Escola 1520, em resposta à pergunta sobre remediação a partir dos resultados da 1ª unidade).

Para finalizar a seção sobre Práticas de Simplificação, o gráfico a seguir mostra o comportamento dos seis indicadores ao longo das seis unidades letivas avaliadas, no período 2002-2003.

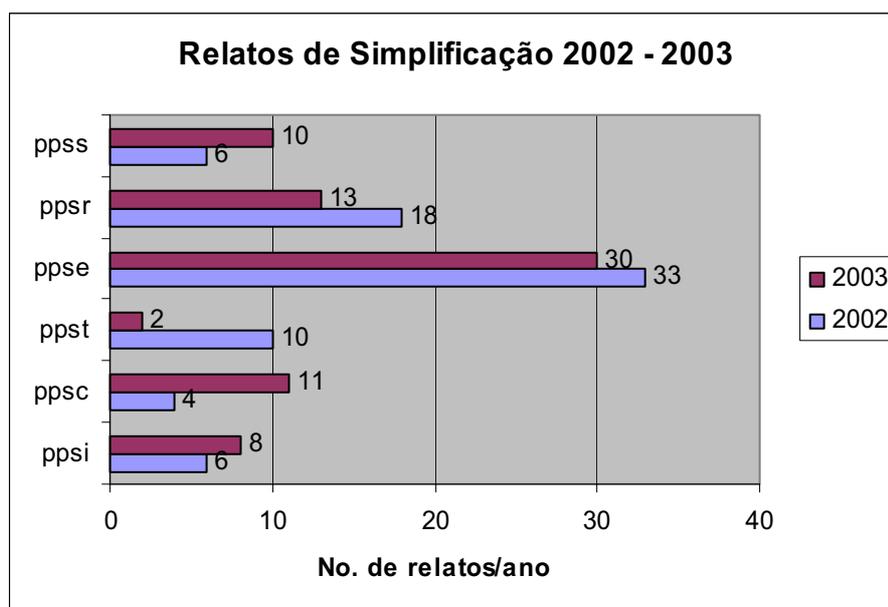


Figura 25: No de relatos/ano observados através da leitura dos *Relatórios do Diretor* da Avaliação de Aprendizagem no período de 2002 a 2003 (06 aplicações), relacionado ao padrão de prática Simplificação.

Diferenciação

A variável Diferenciação é composta por quatro diferentes indicadores de Padrões de Prática: a identificação de “melhores” e “piores” com base nos resultados dos testes (ppdi); a intervenção do professor durante a aplicação do teste no sentido de ajudar os alunos “mais fracos” (ppdf); as ações realizadas de modo a favorecer os resultados dos testes em uma dada aplicação (ppdc); e o relato do uso de estratégias de separação de alunos para participar dos processos de remediação (ppdt).

Dois desses indicadores falam de práticas que afetam diretamente o desenho de aplicação das provas da Avaliação de Aprendizagem: aqueles que implicam a intervenção do professor antes ou durante a realização dos testes (ppdf e ppdc), quebrando o padrão de aplicação e tornando inválidos os resultados. Os outros dois (ppdi e ppdt) impactam mais diretamente os objetivos da política. A seguir são apresentados os resultados para cada um dos indicadores.

Relato de identificação de "melhores" e "piores" com base no desempenho nas provas (ppdi)

A identificação dos “melhores e piores” é problemática por que altera o uso da Avaliação de Aprendizagem, a partir de um teste que não foi projetado para dar resultados individuais e sim por turma. Na amostra estudada, foram muito poucos os relatos desse indicador (5 em 2002 e 1 em 2003), a maioria referente à escolha do “melhor aluno” para ajudar na remediação dos “piores”.

Relato de necessidade do(s) professor(s) de contribuir para que o "aluno fraco" tenha um bom resultado na prova (ppdf)

Esse indicador trata dos relatos nos quais o professor opta por ajudar o aluno, no momento da aplicação da prova, por considerá-lo “pobrezinho”, “fraco” ou “carente”. Sem registro de que tal fato seja considerado no momento das análises dos resultados, esse professor lê o enunciado e os textos para o seu aluno ou encontra outras maneiras de ajudá-lo a responder a prova. Essa quebra de padrão de aplicação invalida os resultados obtidos, impossibilitando o diagnóstico da turma.³²

³² O padrão de aplicação de provas para a 1ª série, de acordo com seus manuais de aplicação, pressupõe a leitura dos enunciados pelo professor. Portanto, não se configura como padrão de prática que desvie a política da Avaliação da Aprendizagem.

Lipsky (1980) é claro em relação a essa prática. Ela não visa o benefício do burocrata (professor ou dirigente, no caso), mas tem impacto sobre a política sendo implementada por que impõe o viés do indivíduo no tratamento do cliente-usuário, provocando uma diferenciação na prestação do serviço. Portanto, esse indicador só foi observado quando o comportamento do professor foi direcionado a apenas um aluno ou a um grupo de alunos, a partir de uma categorização pessoal prévia.

O número de relatos observados foi baixo, 8 no total, com maior frequência em 2003.

Relato da necessidade do(s) professor(s) de controlar a aplicação para que os resultados lhes sejam favoráveis (ppdc)

Lipsky (1980) diferencia claramente esse indicador do anterior. Nesse caso, há uma quebra intencional de padrão nos procedimentos, no sentido de beneficiar a agência burocrática ou seus membros com resultados considerados mais favoráveis. A intervenção do professor, nesse caso, atinge toda a turma ou grupos de alunos. São exemplos dessa prática: o desrespeito pelo tempo de aplicação da prova sugerido, sem que isso seja levado em consideração nas análises dos resultados; a divisão da aplicação de um teste em mais de um dia (1523); e a aplicação da prova em dupla ou em grupo. Também abrange a postergação da aplicação para que o professor “trabalhe os conteúdos da prova” (490) ou a solicitação de que sejam reduzidas as taxas de pontuação “para que atinjamos maior resultado” (2428). Esse último exemplo poderia ser confundido com percepção de conflito da Avaliação com os objetivos da organização, mas percebe-se que não é o caso por que ele se refere simplesmente a uma posição mais pragmática: a obtenção de um melhor resultado deverá ser decorrência de uma redução na linha de corte proposta pelo Projeto de Avaliação Externa. A escola não faz

oposição a ela, apenas não se vê protagonista da melhora e trabalha para que condições externas lhes sejam mais propícias.

Também esse indicador foi pouco observado: foram 10 relatos no total, 6 dos quais em 2003. Esse aumento da frequência em 2003 pode estar associado a um fenômeno já mencionado anteriormente: a escola passou a associar qualidade educacional unicamente a resultados mais altos na Avaliação Externa e está se preparando para obtê-los, mesmo que isso implique no desrespeito aos objetivos da política.

Relato de utilização de estratégias de separação de alunos para atividades de remediação (ppdt)

Esse indicador agrupa os relatos de atividades ou planejamento de remediação para apenas um grupo de alunos – os mais “fracos” em uma determinada disciplina. Ele só se constitui um desvio para a Avaliação de Aprendizagem quando, ao fazê-lo, o professor provoca uma discriminação desnecessária na turma e na escola, com prováveis prejuízos para a aprendizagem dos alunos do grupo a ser remediado. Um segundo problema que aflora a partir da análise desse indicador é o fato de, caso o professor utilize apenas os resultados nas provas da Avaliação de Aprendizagem para triar os alunos que vão participar de ações de remediação, pode estar cometendo um engano, já que as provas foram projetadas para dar resultados por grupo e não por indivíduo.

Houve uma grande redução na frequência de relatos desse indicador em 2003 (6), quando comparado com 2002 (20).

O gráfico a seguir apresenta o panorama de relatos em 2002 e 2003, relativos aos seis indicadores dos Padrões de Prática de Diferenciação.

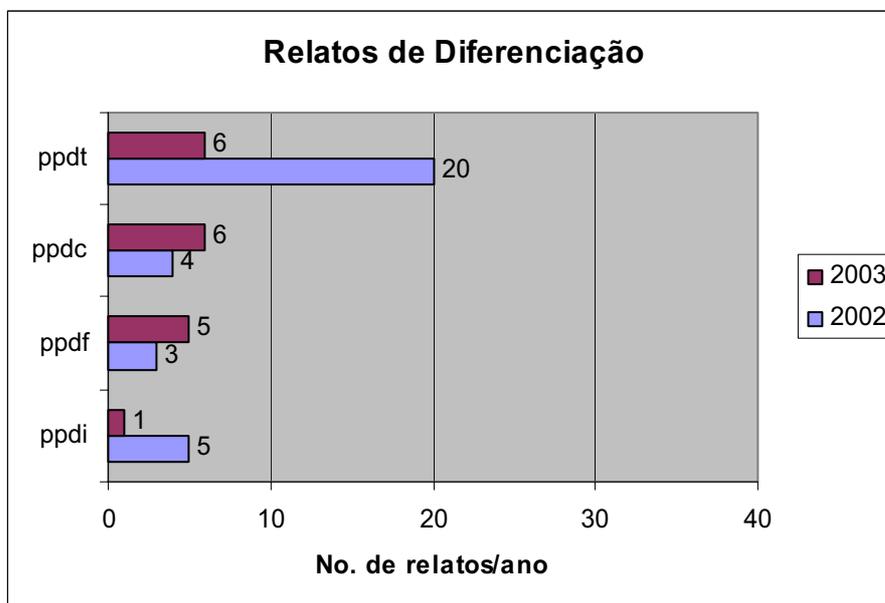


Figura 26: No de relatos/ano observados através da leitura dos *Relatórios do Diretor da Avaliação de Aprendizagem* no período de 2002 a 2003 (06 aplicações), relacionado ao padrão de prática Diferenciação.

Conformação

Foram três os indicadores de Padrões de Prática, utilizados nesse estudo, para compor a variável Conformação: a imitação do discurso oficial pela escola (ppci), a necessidade de a escola encaminhar seus resultados para um órgão central ou seu representante (ppcr) e a constante demanda das escolas para que o órgão central atue como ente de coerção e/ou fonte de apoio, numa certa resistência ao processo de autonomia (ppcc). Os três indicadores foram utilizados por permitir levantar atitudes da escola que denotam acomodação e passividade, sendo prejudiciais aos objetivos da Avaliação da Aprendizagem: a escola apenas acata e cumpre os procedimentos normalizados, alguns dos sugeridos e raramente propõe a partir deles, nas fases mais abertas da política. Ou ainda, a escola espera

que o órgão central resolva as questões diagnosticadas por ela. Dos quatro Padrões de Prática, a variável Conformação é a que fala mais diretamente sobre o não atingimento dos objetivos maiores do Projeto pela dificuldade da escola se posicionar de maneira autônoma.

Como pode ser observado no gráfico a seguir, todos os três indicadores tiveram frequência maior em 2002 que em 2003, ainda que o número de relatos de dois deles seja bem superior àqueles observados nas três variáveis anteriores (a Figura 26 utiliza uma escala de 0 a 120 enquanto os três gráficos anteriores se valem de uma escala de 0 a 40). Uma hipótese para essa redução dos padrões de conformação em 2003 pode associar o tempo em exposição à Avaliação a uma postura mais crítica da escola, à medida que os benefícios são (ou não) observados. Assim, em 2002 a escola estaria mais conformada que em 2003.

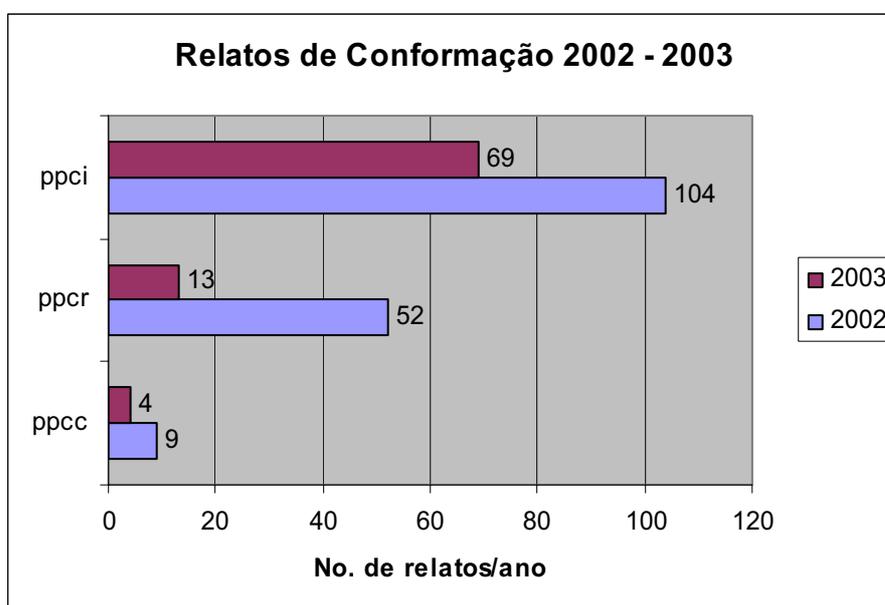


Figura 27: No de relatos/ano observados através da leitura dos *Relatórios do Diretor* da Avaliação de Aprendizagem no período de 2002 a 2003 (06 aplicações), relacionado ao padrão de prática Conformação.

Os próximos parágrafos esclarecem as situações categorizadas sob os três indicadores de Conformação, com exemplos de trechos dos *Relatórios do Diretor*.

Relato de necessidade de utilização do órgão central como elemento coercivo ou como fonte de soluções (ppcc)

Esse indicador trata dos relatos de escola que contam com o órgão central ou suas representações para resolver seus problemas, seja através de monitoramento das ações, controle de professores ou ainda através do envio de “receitas” e seus “ingredientes” para os problemas identificados pelas avaliações. Diferente dos outros dois indicadores, esse teve uma frequência baixa (13 relatos), maior em 2002 (9) que em 2003 (4).

Os trechos abaixo contribuem para dar ao leitor uma noção de como esse indicador se manifesta nas escolas amostradas.

As avaliações poderiam ser mais relacionadas e adequadas à realidade de cada município, tendo um acompanhamento mais direto com coordenadores municipais, esses ajudariam no trabalho das dificuldades encontradas. (4221)

Gostaria que ao final dos resultados obtidos os órgãos responsáveis apontassem as dificuldades mais agravantes e nos ajudassem a resolvê-lo. (1564)

Os quadros-diagnóstico são de fácil entendimento, o que possibilita preenchê-los facilmente. Também podemos interpretar os resultados, mas acredito que muito superficialmente; só há instruções quanto ao alcance satisfatório ou não dos resultados. Poderíamos receber um “manual” que possibilitasse algumas intervenções emergenciais logo que concluíssemos estar abaixo da pontuação mínima a ser obtida pela turma. (2150).

Relato de necessidade de informação dos resultados obtidos ao órgão central

A política de Avaliação de Aprendizagem não tem, como um de seus objetivos, o monitoramento do desempenho dos alunos da rede pública, exceto em uma pequena parcela (amostra representativa) que permite o diagnóstico, por rede, dos maiores problemas em cada prova (e portanto a identificação dos temas dos vídeos de remediação) e o acompanhamento

do comportamento estatístico dos itens e provas. Entretanto, ao longo dos anos³³, uma das ações da equipe do Projeto foi a devolução sistemática dos quadros-diagnósticos ou das relações com nomes de professores, de turmas e de alunos e seus respectivos resultados, encaminhados pelas escolas após cada aplicação.

Esse comportamento é interessante: em um processo de avaliação que busca levantar as ações definidas a partir da análise do desempenho em cada unidade, a escola opta simplesmente por enviar seus resultados.

A amostra estudada apresentou 52 relatos dessa natureza em 2002, contra 13 em 2003. Uma das hipóteses para explicar a redução no número de relatos pode ser o resultado da campanha de devolução sistemática dos resultados para as escolas. Abaixo é transcrito um trecho do *Relatório do Diretor* que ilustra esse indicador:

Gostaríamos que vocês comentassem o nosso resultado, pois o retorno nos ajudará ainda mais. Nos sentimos mais fortes ao ouvirmos a opinião do Projeto. (831)

Imitação do discurso oficial nas questões abertas que demandaram posicionamento da organização (ppci)

De todos os dezesseis indicadores nas quatro variáveis da dimensão Padrões de Prática, esse foi o mais freqüente: no total, foram computados 173 relatos, 104 dos quais em 2002. De forma geral, ele agrupa os *Relatórios do Diretor* nos quais as respostas às questões abertas foram copiadas ou sumarizadas a partir dos documentos do próprio Projeto de Avaliação Externa, sem qualquer indício de que a escola tenha entendido, se apropriado ou ainda incorporado a Avaliação de Aprendizagem. Foram considerados também aqueles

³³ De acordo com ofícios encaminhados individualmente às escolas em 2002 e 2003 e com informações nos folders de divulgação.

relatórios cujas respostas foram simplesmente repetidas ao longo das unidades, relatórios iguais de escolas diferentes ou relatos de benefícios obtidos da Avaliação sem qualquer relação com a política. O trecho a seguir exemplifica esse último comportamento.

[...] (os vídeos e materiais de apoio) contribuíram para tirar dúvidas, enriquecimento da aprendizagem, para que possamos formar cidadãos conscientes nas suas relações sociais, culturais, preparando-os para o engajamento no mundo do trabalho. (2429)

O ppci foi o último dos doze indicadores a apresentar. Tendo finalizado a descrição dos padrões de prática relatados pelas escolas nas quatro variáveis propostas (Racionamento, Simplificação, Diferenciação e Conformação), a próxima seção sumariza os desvios observados na política implementada, confrontando as práticas relatadas com o modelo original formulado para a Avaliação de Aprendizagem.

Os desvios observados e a associação dessas práticas às condições de trabalho

Desvios observados

Para apresentação do modelo original proposto para a implementação da política da Avaliação de Aprendizagem, foram utilizadas duas categorizações: os tipos de procedimentos e ações (normalizados, sugeridos e abertos) e as áreas de provável impacto da política na escola (organizacional, técnico-pedagógica e política), além de análise das fases de implementação (planejamento; aplicação e correção dos testes, e a discussão e uso dos resultados). Essas mesmas categorias são usadas agora para a síntese dos desvios observados, de modo a que se possa configurar o modelo relatado.

Fase de Planejamento

Nessa etapa, o modelo original previa várias possibilidades de interação do planejamento da escola com os materiais e desenho da Avaliação da Aprendizagem, em sua maioria sugeridas ou abertas. A configuração de desvio aconteceu quando as decisões relacionadas pela escola foram de encontro aos objetivos da Avaliação e/ou lhe trouxeram – a ela, escola - prejuízo político ou pedagógico.

Para essa etapa, os padrões de prática desviantes em relação à política original formulada estiveram ligados a alguns dos indicadores da variável Simplificação: o fato de as escolas utilizarem as matrizes de referência como livro didático (ppsi - 14 relatos) e/ou como currículo (ppsc - 15 registros) mostrou uma opção, ainda que não muito freqüente, no caminho oposto ao proposto pela Avaliação de Aprendizagem. Isso pode indicar que houve redução do currículo escolar a um processo avaliativo externo, baseado em provas de múltipla escolha, em lugar da sua utilização como referência mínima, comum ao Estado.

Tal fato é reforçado pelos relatos que informaram treino dos alunos para a resolução das provas (ppst – 12 relatos), em detrimento do desenvolvimento de competências e habilidades previstas nas matrizes e no currículo, e aqueles que trataram de algum tipo de substituição da avaliação interna pela avaliação externa (ppss – 16 relatos). Considerando-se 654 relatórios lidos, o percentual de relatos encontrados para cada indicador foi relativamente baixo, inferior a 2,5%.

Esse estudo foi realizado com escolas que encaminharam pelo menos um *Relatório do Diretor* em seis aplicações. Uma próxima pesquisa deve ser conduzida para levantar o comportamento das escolas – dos mesmos municípios e de outros – que nunca tenham enviado relatórios. De acordo com dados do Projeto de Avaliação Externa, o percentual de não encaminhamento de Relatórios é superior a 40%, podendo ser ainda maior na 3ª unidade. Assim, a não utilização dos materiais da Avaliação de Aprendizagem como insumo para o planejamento seria configurada como um dos maiores desvios ao desenho original da política, quando considerada toda a população envolvida por ela.

Fase de Aplicação e Correção

Nessa etapa, cuja maioria dos procedimentos pode ser caracterizada como normalizado, de maneira geral, não houve muitos desvios em relação ao padrão proposto. As escolas informaram não ter tido problemas em seguir a orientação dos manuais e as ocorrências de aplicação estiveram, em sua grande maioria, ligadas a erros de gabarito (impressão de manuais) e falta de provas. Os indicadores alocados nessa fase são aqueles que tratam de práticas de racionamento e outros dois relacionados com as práticas de diferenciação, como pode ser visto a seguir.

As estratégias de maximização do uso de materiais da Avaliação (pprm), observadas em 42 relatos, não chegaram a desviar o desenho original, tendo sido configuradas como uma série de providências tomadas pelas escolas para resolver falta (ou mesmo excesso) de material de aplicação. Muitas vezes, as unidades seguiram sugestões oferecidas pelo próprio Projeto de Avaliação Externa. Algumas escolas, entretanto, optaram por privilegiar alunos e/turmas em detrimento de outras (ppre - 41 relatos em 654 relatórios, 6,3%), em uma quebra grave do padrão de aplicação, com conseqüências para a validade dos dados nas turmas onde houve seleção de alunos. Nas demais, a não aplicação para algumas classes pode ter ocasionado problemas gerais para a escola, pela impossibilidade de obter o diagnóstico de todas as turmas e pela discriminação de algumas classes, em especial do turno vespertino.

Quanto às práticas de racionamento envolvendo adequação de cronograma (ppra), apenas uma escola reportou a aplicação de provas antes do final da unidade, tendo quebrado o padrão. Os doze outros relatos, apesar de referirem a não adoção do cronograma sugerido pelo

Projeto, não implicaram desvio da política, já que as datas foram apenas sugeridas, enquanto o período (imediatamente após a conclusão da unidade) tinha sido normalizado.

Além dos indicadores de racionamento mencionados nos parágrafos acima, duas práticas de diferenciação resultaram em desvio para o desenho original, ainda que não freqüente, nessa etapa de aplicação: a intervenção do professor para ajudar alunos que ele considerou “fracos” (ppdf - 8 relatos) e o controle da situação de aplicação de modo a garantir resultados melhores (ppdc - 10 relatos).

Fase de Discussão e Uso dos resultados

A etapa onde os indicadores de padrões de prática foram mais freqüentes foi aquela posterior ao preenchimento do quadro diagnóstico, que implicava análise dos resultados e uso, especialmente por ter uma série de atividades e procedimentos em aberto. Vários indicadores de simplificação e diferenciação e todos os indicadores de conformação têm relação com essa fase da implementação da Avaliação da Aprendizagem.

Entre os padrões de prática que afetaram o desenho original da política estão o encerramento dos trabalhos com a correção das provas (ppse - 63 relatos), o que transformou a avaliação em mensuração apenas; a proposta de trabalho de remediação a partir das provas (ppsr - 31 relatos), sem que houvesse um replanejamento de cursos ou adequação de abordagens, apenas atividades com as provas; e a identificação de “melhores e piores” através de uma ferramenta que não se prestava a tal fim (ppdi - 6 relatos).

Sem necessariamente configurar um desvio no desenho original da política de Avaliação de Aprendizagem, mas interessante para a discussão sobre o tratamento customizado x a necessidade da padronização do serviço público para assegurar sua eficiência, as estratégias de remediação relatadas (ppdt – 26 registros), às vezes, envolveram ações direcionadas a grupos específicos de alunos, em lugar de um trabalho com as turmas inteiras. Essa prática merece uma investigação: como essa discriminação dos alunos é recebida pelo grupo? Como impacta a qualidade educacional?

Uma segunda discussão também pode ser levantada a partir dos dados informados pela escola: o quanto elas foram fortalecidas e o quanto são autônomas. As práticas relacionadas à conformação foram as mais freqüentes, mesmo quando comparadas com aquelas que tratavam de inadequação de recursos, como racionamento. Essas práticas denotaram uma necessidade de a escola de prestar contas e, ao mesmo tempo, contar com a supervisão de um órgão central. Muitas vezes ficou também demonstrada uma incapacidade de a escola decidir sobre as ações que pudessem resultar na melhoria da qualidade da educação que oferece. Sem a participação da escola nessa fase, a Avaliação perde a lógica de implementação.

Da leitura de 654 relatórios, apenas 13 apresentaram uma demanda para que o órgão central assumisse, parcial ou totalmente, o planejamento e/ou as decisões sobre o que fazer a partir do resultado; 65 encaminharam os resultados para o Projeto de Avaliação Externa, com várias demandas para que o Projeto se posicionasse e sugerisse ações de remediação. Por fim, e mais preocupante, foram os 173 relatos de imitação de discurso oficial ou ausência de posicionamento da escola, especialmente por que a etapa de uso dos resultados foi aquela onde alguns dos procedimentos foram sugeridos mas, na sua maioria, estavam em

aberto. Nesses casos (26,45% do total relatado), as escolas cumpriram os procedimentos colocados nos manuais, mas, através dos seus relatórios, não foi possível identificar as medidas tomadas no sentido de melhorar a qualidade da educação. Os desvios de implementação da política de Avaliação da Aprendizagem, nesse último grupo, referiram-se ao não cumprimento dos objetivos para os quais ela foi formulada.

Tabela 16 apresenta as características de implementação relatadas pelas escolas, no mesmo modelo em que foram relacionadas as características originais propostas pelos formuladores. O objetivo dessa tabela é facilitar a visualização, em cada uma das áreas de provável impacto da Avaliação Externa para a organização escolar, dos desvios observados nos relatos das escolas. Esses desvios estão colocados em *itálico*.

Tabela 16: Comparação das características da implementação, como pensadas pelos formuladores e como relatadas pelas escolas, a partir do entendimento da Avaliação de Aprendizagem e sua operacionalização em 2002 e 2003, sistematizados em áreas de provável impacto.

Desvios de implementação	Área de provável impacto		
	Organizacional	Pedagógico	Político
Relatadas em relação aos aspectos normalizados	1. Aplicação das provas após a conclusão das três primeiras unidades, <i>com alguma adequação de cronograma proposto aos objetivos da escola.</i> 2. Aplicação e correção feitas pelos professores, <i>ainda que não todos</i> , em obediência a roteiros externos. 3. <i>Exclusão de alunos e/ou turmas na aplicação das provas.</i> 4. Preenchimento do quadro-diagnóstico, <i>ainda que com alguma dificuldade e com queixas do aumento de trabalho e de pouco tempo.</i> 5. Envio <i>parcial</i> do Relatório do Diretor ao Projeto de Avaliação (apenas 26% das escolas estaduais e 7% das	1. Uso <i>de exercícios</i> de múltipla escolha em duas disciplinas, Português e Matemática. 2. <i>Individualização dos resultados.</i> 3. <i>Rejeição</i> , em algumas unidades, <i>da linha de proficiência</i> determinada pelo Projeto (o entendimento da linha de corte como “média escolar”). 4. <i>Reação aos conteúdos de cada prova não contemplados nos planos de aula dos professores.</i>	1. Consideração dos conteúdos postos nas matrizes de referência <i>como padrão máximo.</i> 2. <i>Redução</i> da qualidade educacional ao desempenho de alunos nas provas de avaliação externa.

Desvios de implementação	Área de provável impacto		
	Organizacional	Pedagógico	Político
	municipais enviaram os seis relatórios). <i>6. Alguns desvios em relação ao caráter diagnóstico da avaliação.</i>		
Relatadas em relação aos aspectos sugeridas	<i>7. Uso parcial das matrizes no planejamento anual e de cursos.</i> <i>8. Uso parcial das análises da Avaliação de Aprendizagem feitas nos anos anteriores no planejamento do ano em curso (considerando-se as séries como um continuum).</i> <i>9. Uso parcial de vídeos didáticos como material de apoio à remediação.</i> <i>10. Tempo de aplicação das provas “corrigido” para atender às necessidades da turma.</i> <i>11. Pouco envolvimento dos pais e de outros membros da comunidade escolar no processo de avaliação, baseado na premissa de que “pais não se interessam pela educação de seus filhos”.</i>	<i>5. Proposta de diversificação de atividades em sala de aula, às vezes dissociadas de objetivos instrucionais.</i> <i>6. Remediação – individual ou por turma – dos domínios nos quais os alunos ainda não estão proficientes.</i> <i>7. Solicitação de ajuda aos órgãos centrais no replanejamento do curso e das aulas.</i>	<i>3. Sem relato do uso dos resultados para pressionar as secretarias na escolha do livro didático ou de capacitação docente.</i>
Abertas	<i>12. Pouca interação entre a avaliação externa e a avaliação interna, com alguma substituição da interna.</i>	<i>8. Propostas de replanejamento a partir das análises dos resultados, voltadas para diversificação de atividades e não necessariamente para os objetivos instrucionais menos atingidos pelos alunos.</i>	<i>4. Sem relato de integração da avaliação externa ao Projeto Político-pedagógico da escola.</i> <i>5. Sem relato de integração da avaliação externa com outras políticas educacionais e algum conflito com entendimento de PCN.</i>

A Tabela 16 permite observar que os desvios na política de Avaliação de Aprendizagem estão mais relacionados à ausência de posicionamento ou de ações para aquelas atividades ou procedimentos sugeridos ou abertos, especialmente na área política, quando comparado com as quebras dos procedimentos normalizados.

Segundo o modelo de Lipsky, os padrões de racionamento, simplificação e diferenciação são estratégias utilizadas pelo servidor público – em especial aquele em contato direto com o cliente-usuário, com alto grau de discricionariedade – para sobreviver em um ambiente hostil, com objetivos ambíguos e muitas vezes conflitantes. A seção a seguir apresenta as associações feitas entre as práticas relatadas e a percepção que as unidades escolares demonstraram ter sobre suas condições de trabalho.

Associação dos padrões de prática às condições de trabalho

Nesse estudo, foram levantadas três variáveis relacionadas à percepção das condições de trabalho (alienação, inadequação de recursos e percepção de conflitos) e quatro variáveis envolvendo padrões de prática que pudessem implicar desvio para a política formulada (racionamento, simplificação, diferenciação e conformação). Os dados obtidos foram tratados, após a tabulação, e colocados em uma escala ordinal. Para o estudo de associação entre os dois grupos de variáveis foi usado o Gamma (γ), medida apropriada para esse tipo de escala.

Para análise de Gamma, observa-se que, quanto mais próximo de $\pm 0,1$ o resultado obtido, mais forte é a associação entre as condições de trabalho, tratadas como variáveis independentes, e os padrões de prática que, no modelo de Lipsky, seriam afetados pelas condições de trabalho. Nesse estudo, das 48 associações propostas, apenas 08 apresentaram comportamento de mediano a forte, ao nível de significância de 0,05. As demais práticas apresentaram uma associação fraca com as condições de trabalho pesquisadas. Esse fato pode apontar para a necessidade de uma futura pesquisa, a partir de outras fontes de informação,

que possa apurar in loco os relatos encaminhados pelas escolas. A Tabela 17 apresenta os resultados obtidos.

Tabela 17: Tabela de associação entre condições de trabalho e padrões de prática relatados por 163 escolas em 654 *Relatórios do Diretor* no período 2002-2003

Padrões de Prática			Alienação		Inadequação de Recurso		Percepção de Conflito	
			Gamma	Sig	Gamma	Sig	Gamma	Sig
1	Raciona- mento	Pprm	0,448	0,016	0,795	0,000	0,557	0,003
2		Ppre	0,206	0,295	0,894	0,000	0,539	0,004
3		Ppra	-0,326	0,316	0,002	0,997	0,452	0,168
4	Simplificação	Ppsl	0,833	0,010	0,567	0,114	0,121	0,730
5		Ppsc	0,390	0,207	0,073	0,830	0,270	0,396
6		ppst	0,225	0,512	1,000	0,002	0,121	0,730
7		ppse	-0,040	0,830	-0,226	0,262	-0,261	0,167
8		ppsr	0,122	0,581	0,147	0,541	0,242	0,281
9		ppss	0,702	0,006	0,092	0,756	0,292	0,289
10	Diferenciação	ppdi	0,108	0,796	-0,078	0,863	1,000	0,012
11		ppdf	0,528	0,166	-0,284	0,496	0,232	0,556
12		ppdc	0,111	0,735	0,279	0,429	-0,030	0,928
13		ppdt	0,071	0,753	-0,332	0,167	0,208	0,365
14	Conforma- ção	ppcc	-0,068	0,820	0,136	0,677	0,544	0,068
15		ppcr	0,293	0,092	0,469	0,010	0,041	0,820
16		ppci	0,064	0,694	0,065	0,711	-0,019	0,908

Racionamento e as condições de trabalho

Como esperado, as práticas de racionamento pprm (maximização do uso de materiais da Avaliação) e ppre (escolha de alunos e turmas para fazer as provas em detrimento de outros) tiveram uma associação muito forte com a inadequação de recursos como condição de trabalho. É interessante perceber, inclusive, que a segunda foi ainda mais forte que a primeira, indicando uma possível correção desse padrão caso os materiais sejam supridos, de maneira adequada, em um próximo delineamento.

Essas mesmas práticas também apresentaram associação, ainda que mediana, com a percepção de conflitos como condição de trabalho. Para essa variável, o indicador com a maior frequência de relatos esteve relacionado à percepção de conflitos entre a Avaliação e os objetivos da organização. Uma hipótese a pesquisar pode tentar relacionar a necessidade de lançar mão de práticas de racionamento, pela inadequação de recursos, com os distúrbios que esse esforço cause ao planejamento e conseqüentemente, ao atingimento dos objetivos da organização.

Já o indicador ppra (adequação ou cancelamento de cronograma sugerido) não apresentou associação com qualquer das condições de trabalho, embora fosse esperado que tivesse uma relação forte com a percepção de conflitos. Com um $\gamma = 0,452$, mediano a fraco, talvez não tenha sido significativo pelo pouco número de registros da ppra.

Simplificação e as condições de trabalho

Dois indicadores representantes da prática de simplificação apresentaram associação positiva com as condições de trabalho agrupadas pela variável Alienação: ppsi (uso de matrizes como material didático) e ppss (substituição parcial ou total da avaliação praticada pela escola pela avaliação externa). Há uma certa lógica nessas associações, vez que as condições relacionadas à Alienação tratam da responsabilização de um agente externo quanto ao que acontece na unidade escolar. Nesse caso, as duas práticas de simplificação dão a esse ator externo a autoridade para determinar as atividades e exercícios em sala, com a adoção das matrizes de referência como base para isso, e para determinar aspectos da sua avaliação interna. Essa tendência se reforça pela ausência de associação entre as práticas de simplificação e a percepção de conflito.

Também era esperada a associação entre as práticas de simplificação e a inadequação de recursos como condição de trabalho. Na falta de material da Avaliação, de material pedagógico, de docentes preparados e de infra-estrutura, o caminho possível encontrado pela escola é a simplificação. Entretanto, uma associação só foi perfeita ($\gamma = +1$) quanto à prática ppst (treino de alunos para fazer as provas).

Diferenciação e as condições de trabalho

Esperava-se que algumas das práticas de diferenciação estivessem associadas às condições de alienação: supostamente, se a escola não pode escolher o seu aluno (e com ele, as características de família), o professor poderia estabelecer algumas estratégias de favorecimento de uns em relação a outros, exercendo então a sua escolha. Especificamente, esperava-se uma associação entre o ppdf (professor ajuda o “aluno fraco”) às condições de alienação. Apesar de apresentar um gamma mediano (0,528), ele não foi significativo a 0,05. Talvez o número pequeno de registros para esse indicador tenha contribuído para isso, o que merece uma investigação futura.

Da mesma maneira, alguns indicadores da variável Diferenciação deveriam apresentar associação com a percepção de conflitos, já que algumas escolas manifestaram seu desagrado pelo fato da Avaliação tratar igualmente alunos fortes e fracos, o que poderia provocar a implementação de estratégias de compensação. Entretanto, a associação (perfeita, $\gamma=1$) se deu com a identificação de “melhores e piores” (ppdi). Se há um conflito, a escola altera o objetivo da política como forma de resolvê-lo.

Conformação e as condições de trabalho

Esperava-se inicialmente uma associação positiva muito forte entre os indicadores de conformação e as condições de trabalho associadas à Alienação. Da mesma maneira, essa era a expectativa entre o indicador ppcc (busca do órgão central como fonte de coerção e solução de problemas) e a percepção de conflito, especialmente quanto aos objetivos das diversas políticas públicas. A associação não foi significativa, talvez pelo baixo número de registros.

Chama atenção, entretanto, que não tenha havido qualquer associação significativa para os outros dois indicadores, ainda que ppci e ppcr tivessem um número grande de registros (maior que 30 nos dois casos). Por terem obtido as maiores freqüências e por não apresentarem qualquer associação com as condições de trabalho, é interessante ser conduzido um novo estudo para investigar se os indicadores de Conformação podem estar associados a outras condições de trabalho não levantadas nesse estudo.

De uma maneira geral, o número de associações entre os padrões de prática apresentados e as condições de trabalho percebidas foi pequeno, não confirmando o modelo de Lipsky, para quem haveria uma forte associação entre as condições de trabalho e estratégias de enfrentamento. Os resultados mostraram também que não houve grandes desvios de implementação para as características normalizadas, mas que, para os aspectos mais abertos da política, nem sempre os objetivos foram alcançados. A seção a seguir apresenta o desenho implementado da Avaliação de Aprendizagem, como relatado pelas escolas, e as considerações finais dessa pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como objetivo traçar as diferenças entre a política de Avaliação da Aprendizagem, como originalmente desenhada por seus formuladores, e seu formato após um período de dois anos de sua implementação (política relatada). Essa análise considerou separadamente três etapas da Avaliação: planejamento, aplicação e correção de instrumentos, e uso. Levou também em consideração características normalizadas, sugeridas ou abertas da política formulada, em uma adaptação de terminologia proposta por Lima (2002).

Para analisar a implementação da Avaliação da Aprendizagem, foram levantados dezesseis indicadores da dimensão Padrões de Prática, relativos a quatro diferentes variáveis (racionamento, simplificação, diferenciação e conformação), na busca por desvios de implementação que desfigurassem a política original. Além disso, foram feitos quarenta e oito cruzamentos entre os padrões de práticas adotados pelas escolas implementadoras e três variáveis (alienação, inadequação de recursos e percepção de conflitos), pertinentes à dimensão Condições de Trabalho. Esses cruzamentos permitiram levantar associações entre as duas dimensões, como proposto por Lipsky (1980).

A partir da leitura de 654 *Relatórios do Diretor* encaminhados ao longo de seis aplicações de prova entre 2002 e 2003, foi possível perceber que, para as 163 escolas de 11 municípios baianos, a implementação relatada da Avaliação de Aprendizagem acompanhou os procedimentos normalizados pelo Projeto de Avaliação Externa, na etapa relacionada à aplicação e correção dos instrumentos. Os casos de racionamento que desviaram a política como originalmente formulada estiveram associados à inadequação de provas e materiais de

aplicação, o que pode vir a ser corrigido pela instância política ou técnica em propostas futuras, evitando, portanto, que esse tipo de problema se repita.

A etapa anterior, de planejamento, sofreu desvios em algumas escolas que relataram terem reduzido seu currículo e proposta pedagógica às competências e habilidades colocadas nas matrizes de referência ou, ainda, àquelas para quem os testes passaram a ser a base para o ensino. Esses relatos não foram, entretanto, frequentes.

A etapa que merece um maior aprofundamento futuro é referente ao uso feito do processo e produtos da Avaliação de Aprendizagem. De acordo com os formuladores, após as análises dos resultados obtidos, as escolas deveriam – de maneira independente – propor ações que resultassem na remediação dos problemas identificados, de modo a evitar seu acúmulo nas unidades seguintes àquela avaliada. À exceção de alguns vídeos com abordagens múltiplas para as maiores dificuldades diagnosticadas pela Avaliação, essa etapa se caracterizou por ser, portanto, aberta. O que pode ser percebido, no entanto, foi a falta de posicionamento da unidade escolar, através da imitação do discurso oficial (com 26,45% dos relatos), ou através da necessidade de encaminhamento dos resultados aos órgãos centrais (9,93% dos relatos).

Além disso, foram identificados 63 relatos nos quais a Avaliação foi encerrada com a aplicação de provas, sem que houvesse registro de qualquer decisão ou atividade decorrente da análise dos resultados. Foi também significativa a queda de frequência no envio do *Relatório do Diretor* ao Projeto de Avaliação Externa, sempre maior na terceira unidade letiva e maior em 2003 quando comparada à 2002. Merece menção o fato de que as escolas que nunca entraram em contato com a equipe central da Avaliação nos dois anos pesquisados

não foram representadas nesse estudo, mas fazem jus a uma investigação posterior que identifique se simplesmente não encaminharam o relatório ou se não realizaram a Avaliação.

Diante desse quadro, é possível afirmar que os maiores desvios da Avaliação de Aprendizagem ocorreram quando os procedimentos não foram normalizados e a política apenas determinou linhas gerais no sentido de atingir seu objetivo: adequar o planejamento de sala de aula a partir de diagnósticos com um referente comum para o Estado, de modo a melhorar a educação oferecida pelo sistema público de educação para as séries iniciais.

Quanto às Condições de Trabalho, é interessante uma investigação posterior sobre a variável Percepção de Conflito. Embora o objetivo das reformas seja obter a mudança das escolas, não houve uma clara articulação do papel formal do órgão central (como visto também na experiência de Walker, 2004) no fortalecimento da capacidade local. Com isso, as escolas demonstrariam certo stress organizacional ao ter que coordenar as demandas do Educar para Vencer com as outras solicitações das secretarias da educação e suas representações regionais. Entretanto, vale registrar que a falta de articulação entre instâncias, observada na descrição do contexto, não encontrou relato correspondente por parte das escolas. A percepção de conflito com outras políticas, um dos indicadores da variável Percepção de Conflito, foi identificada em apenas 6,25% das escolas estaduais e 8,40% das municipais.

Na busca de associações entre as práticas relatadas e a percepção das escolas sobre suas condições de trabalho, apenas 08 cruzamentos apresentaram um comportamento mediano a forte, em um nível de significância de 0,05. Duas associações foram encontradas entre as variáveis Racionamento e Inadequação de Recursos, como esperado, e outras duas

entre Racionamento e Percepção de Conflito, provavelmente decorrentes dos distúrbios no planejamento da escola pela falta ou atraso de material. Também eram esperadas as associações entre as variáveis Simplificação e Alienação, mas não com a condição de trabalho Inadequação de Recursos, o que merece uma investigação posterior. As variáveis Diferenciação (ppdi) e Percepção de Conflito tiveram uma forte associação.

Esse pequeno número de associações medianas e fortes pode estar relacionado à baixa frequência de alguns indicadores na amostra pesquisada. Pode também ser decorrente da escolha das variáveis relativas às Condições de Trabalho, que não cobriram questões como autonomia e fortalecimento da gestão, ou mais especificamente outras questões apontadas no contexto da Avaliação de Aprendizagem.

Uma outra possibilidade para as poucas associações encontradas entre Condições de Trabalho e Padrões de Prática, como proposto por Lipsky, pode ser a inadequação da coleta de dados, feita através de um instrumento normalizado, processado pela equipe central da Avaliação, o que levaria as unidades escolares a um discurso padrão.

Estudos posteriores sobre essas associações poderão levar em conta outras variáveis de Condições de Trabalho, aumentar a amostra, utilizar outras formas de coleta de dados (incluindo visitas às escolas) e trazer o foco para a última etapa de implementação (Uso), já que especificamente nela nenhuma associação pode ser feita. Por fim, para um estudo futuro, não se deve descartar a hipótese de que as associações entre os padrões de prática de implementação de uma política de avaliação externa não tenham relação forte com as condições adversas de trabalho e sim com outros aspectos não contemplados por essa pesquisa, como perfil do professor, perfil do gestor, ou cultura escolar, por exemplo.

Ao mesmo tempo, é válida a busca por dados quantitativos dessas escolas: seu resultado na Avaliação de Desempenho e suas taxas de eficácia (aprovação, reprovação e abandono), em contraste com outras unidades que não receberam o apoio da Avaliação de Aprendizagem ao longo dos anos, de modo a levantar tendências em relação ao atingimento dos objetivos gerais.

Para formuladores de novas políticas de avaliação, de cunho menos regulatório e mais social, é interessante considerar a experiência da Avaliação de Aprendizagem na Bahia. Três temas podem ser levantados para contribuir com esses novos delineamentos:

1º) Sem ser uma ferramenta de controle, a política de Avaliação de Aprendizagem se propôs a facilitar os processos de planejamento e diagnóstico da escola, a partir de uma referência estadual. De alguma maneira, essa experiência na Bahia implantou uma vertente de avaliação dissociada de processos de regulação, como desejado nos dias de hoje, por exemplo, por correntes ligadas à definição da Avaliação do Ensino Superior. Infelizmente, a etapa relacionada ao uso dos resultados se mostrou a mais fragilizada. Além das questões pontuadas acima sobre possíveis deficiências nesse estudo, uma outra hipótese merece atenção para uma futura investigação: o fortalecimento da gestão escolar ainda não está consolidado e a escola tem dificuldades de propor ações sem a orientação direta do órgão central. Ainda que os procedimentos normalizados tenham, de acordo com os relatos das escolas, sido seguidos (ainda que pare a dúvida se de maneira ritualizada, como visto por Libório e Costa, 2004), as atividades sugeridas ou abertas nem sempre se concretizaram.

Esse ponto é crucial na decisão sobre adotar ou não uma avaliação externa e o contexto no qual ela vai ser implementada, vez que os mesmos recursos podem ser aplicados

em outras políticas que talvez provoquem um maior impacto na escola. Nesse sentido, uma investigação posterior sobre o desempenho de alunos que tenham sido avaliados durante as quatro séries, comparados com outros que não tenham sido expostos a essa política, pode esclarecer, em algum nível, o impacto desse projeto.

2º) Um segundo tema merece menção: a questão da necessidade de avaliação e monitoramento censitário (e não apenas realizado em uma amostra) x seus altos custos, que pesaram na decisão baiana de implementar uma política de avaliação escola-dependente. Essa discussão, trazida durante a fundamentação teórica, foi ilustrada na Figura 07: recursos escassos e demanda por qualidade educacional para todos resultaram em maior autonomia para os implementadores. A questão assume um caráter interessante, como aparente contrasenso, quando a política a ser implementada foi justamente aquela que avaliaria e monitoraria o implementador. Vários questionamentos foram feitos sobre as possibilidades de uma real implementação da avaliação nessas bases. Em especial, esperavam-se desvios de implementação no sentido de burlas e fraudes nas aplicações que levassem a um resultado mais “favorável” nas provas.

Em defesa da utilização de uma abordagem escola-dependente também para as políticas de avaliação estiveram formuladores que privilegiaram a questão dos custos, tanto dos processos avaliativos em si, quanto do fato de que esses recursos poderiam estar sendo empregados por outras políticas. Nesse sentido, deveria haver uma otimização do seu uso. Nesse lado de defesa estiveram também os formuladores que, em um contexto de autonomia e descentralização, entendiam que as escolas – independente da escassez de recursos – deveriam ser parceiras dos governos para o atingimento do objetivo maior da Educação Pública: educação de qualidade para todos.

A tendência observada na amostra pesquisada, ainda que não representativa, parece apontar para a possibilidade de uso do implementador para esse tipo de política. Caso os relatos encaminhados pelas escolas tenham correspondido à realidade, os procedimentos normalizados foram aqueles mais próximos à proposta formulada para a Avaliação de Aprendizagem.

Vale ressaltar que essa experiência baiana trata de um modelo *low stakes* de avaliação. Talvez o panorama fosse diferente caso os impactos da política de avaliação fossem, como o são em diversos outros estados, *high stakes*.

3º) O terceiro ponto diz respeito à expectativa do governo de envolvimento de pais na educação de seus filhos. Quando da formulação de políticas de avaliação, como aconteceu na Bahia, tem-se a expectativa de que, de posse dos resultados, os pais possam exercer algum tipo de pressão diretamente sobre as escolas, de modo a garantir que seus filhos tenham a melhor educação possível, muitas vezes entendida como escores mais altos em avaliações em larga escala.

A orientação encaminhada às escolas, no caso da Avaliação da Aprendizagem, foi no sentido de que os dirigentes e corpo docente envolvessem os pais nas discussões dos diagnósticos obtidos e, principalmente, na implementação de soluções. Segundo as escolas, os pais poderiam ajudar no apoio às atividades extra-escolares, propostas como caminhos de remediação, como o acompanhamento da realização das tarefas de casa, o incentivo a pesquisas extra-muros, o favorecimento de um maior tempo do aluno na escola, dentre várias possibilidades. Também poderiam ser úteis trabalhando como voluntários em projetos de

reforço escolar, leitura, etc. As escolas, portanto, não viram os pais como um elemento de pressão e sim como ajuda.

Entretanto, especialmente na 3ª unidade de 2002, os relatos das escolas apontaram para a dificuldade desse relacionamento, ainda que muitas tivessem tentado essa parceria. De 163 escolas, apenas 01 fez um relato mais positivo sobre a presença dos pais na educação de seus filhos. Além de não serem o apoio esperado, os relatos das escolas reforçam o ponto de vista de Lipsky (1980), para quem o cliente-usuário não é um ponto de referência para o servidor público, não se constituindo assim como elemento de pressão.

Por essa razão, o envolvimento dos pais na educação de seus filhos merece uma análise mais criteriosa quando da criação de novas políticas públicas que tentem se valer do cliente-usuário como um controle ou como fonte de pressão pela melhoria da qualidade. Essa análise poderá apontar, entre outras opções, para a necessidade de campanhas de sensibilização e conscientização mais direcionadas, que alertem esse segmento para a importância de sua participação.

Reconhecendo a necessidade de aprofundamento dessa investigação, espera-se que esse estudo tenha esclarecido uma série de aspectos e características de implementação de uma política pioneira na área de avaliação educacional em larga escala, não regulatória, e que, ao fazê-lo, incentive os formuladores de novas políticas a buscar inovar seus modelos e concentrar esforços no uso dos resultados da avaliação. Somente através de um uso responsável, que implique a melhoria da qualidade educacional, os custos e os esforços da avaliação se justificam.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Natércio. A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da escola pública. In: BARROSO, João (Org.). **A escola pública: regulação, desregulação, privatização**. Porto: Edições Asa, 2003, cap. 1, p. 49-78.
- ALGARTE, Roberto A. Competência Política da Escola Pública. **Revista Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.9, n° 30, jan/março 2001, p.27-42.
- ANDRIOLI, Antonio Inácio. As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo. **Revista Mensal**, ano II, n°. 13. Jun. 2002. Disponível em www.espacoacademico.com.br/013. Acesso em março 2003.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, n° 51, fev. 2003.
- BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisas de Survey**. Trad. Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- BAHIA. **Educar para Vencer**. O Ensino Público do Novo Século. Folder promocional do programa. Salvador: Governo da Bahia. Secretaria da Educação, 1999.
- _____. .. Escolas: **Projeto de Fortalecimento da Gestão Escolar**. Folder promocional do programa. Salvador: Governo da Bahia. Fundação Luis Eduardo Magalhães. Secretaria da Educação, 2000.
- _____. .. **Manual de Gestão Municipal da educação: Conceitos e Instrumentos**. OLIVEIRA, João Batista (coord). Salvador: Secretaria da Educação e Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2000.
- _____. .. **Gerenciando a Escola Eficaz: Conceitos e Instrumentos**. OLIVEIRA, João Batista (coord). Salvador: Secretaria da Educação e Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2000.
- _____. .. **Projeto de Regularização do Fluxo Escolar 1ª a 4ª série**: transformar a pedagogia da repetência na pedagogia do sucesso. Folder promocional do programa. Salvador: Governo da Bahia; Fundação Luis Eduardo Magalhães; Secretaria da Educação, 2000.
- _____. .. **Projeto de Regularização do Fluxo Escolar 5ª a 8ª série**: transformar a pedagogia da repetência na pedagogia do sucesso. Folder promocional do programa. Salvador: Governo da Bahia; Fundação Luis Eduardo Magalhães; Secretaria da Educação, 2000.
- _____. .. **PDE: Orientação para a implantação e implementação**. Salvador: Governo da Bahia; Fundação Luis Eduardo Magalhães; Secretaria da Educação, 2001.

_____. **Curso para gestores**. Salvador: Governo da Bahia; Fundação Luis Eduardo Magalhães; Secretaria da Educação, 2001.

_____. **Construindo a escola Terra Bahia**. Proposta de Educação Básica. Salvador: Governo da Bahia. Secretária da Educação/SUPEN, 2000.

BARROSO, João. Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: MACHADO, L.M.; FERREIRA, N.S.C (Org.). **Política e Gestão da Educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 199-212.

_____. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: BARROSO, João (Org.). **A escola pública: regulação, desregulação, privatização**. Porto: Edições Asa, 2003, cap. 1, p. 19-48.

BOAVENTURA, Edivaldo. O município e a educação. In: BOAVENTURA, E. et al. **Políticas municipais de educação**. Salvador, Editora da Universidade Federal da Bahia, 1996, p. 9-30.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Trad. de Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telma Baptista. Portugal: Porto Editora, 1994. Coleção Ciências da Educação.

BONAMINO, Alicia; FRANCO, Creso; BESSA, Nícia (Org.). **Avaliação da Educação Básica**. Pesquisa e Gestão. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

BOORSMA, Peter B. La gerencia pública moderna en la teoría y la práctica. Especial referencia a los Países Bajos. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, nº 08, maio 97. Disponível em <http://www.clad.org.ve/rev08/0029900.pdf>. Acesso em 16 dez 2003.

BRASIL. Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Dispõe sobre a reforma do sistema educacional brasileiro. Brasília: Diário Oficial da União, Brasília, DF.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano para o Governo Lula**. Brasília: MP, SEGES, 2003.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995

CASTANHAR, José Cezar; COSTA, Frederico Lustosa da. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 08-11 Outubro, 2002, Lisboa, Portugal, CD-ROM. Disponível em <http://www.ebape.fgv.br/academico/asp>. Acesso em 28 out 2003.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **A educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira. Acesso e permanência no ensino superior: capacidades, competição e exclusão social. In: SEVERINO, Antonio J.; FAZENDA, Ivani C. A (Org.). **Políticas educacionais: o ensino nacional em questão**. Campinas, SP: Papyrus, 2003. p. 113-126. Série Cidade Educativa.

CAVALIERE, Ana Maria Villela. **Educação integral: uma nova identidade para a escola brasileira?**. *Educ. Soc.* [online]. dez. 2002, vol.23, n.º.81 [citado 13 Janeiro 2004], p.247-270. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?/> Acesso em 05 jan 2003.

CORRALES, Javier. **Aspectos políticos na implementação das reformas educacionais**. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe – PREAL. n.º. 14.,000. Disponível em www.preal.cl. Acesso em 20 jul 2004

COSTA, Frederico Lustosa da. Por uma outra reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista: Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança, **RAP**/ Fundação Getulio Vargas, 2000, p. 267-270, 4 pp. Disponível em http://www.ebape.fgv.br/espanol/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=31. Acesso em 28 dez. 2003.

_____. Reforma do Estado: restrições e escapismos no funcionamento das “agências autônomas”. Programa de estudos e pesquisas em reforma do Estado e governança. **RAP**, Rio de Janeiro 33 (2), 191-199, mar/abr 1999.

COSTA, Sergio Francisco. **Estatística aplicada à pesquisa em educação**. Brasília: Editora Plano, 2004.

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. Campinas / São Paulo: Papyrus, 1994.

_____. **Avaliação sob o olhar propedêutico**. Campinas / São Paulo: Papyrus, 1996.

_____. **Mitologias da Avaliação**: de como ignorar, em vez de enfrentar problemas. 2ª ed. Campinas - São Paulo: Ed. Autores Associados, 2002. Série Polêmicas do Nosso Tempo.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 8th ed. New Jersey-EUA: Prentice Hall, 1995.

DEPRESBITERIS, Léa. A Avaliação na Educação Básica: Ampliando a Discussão. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n.º. 24, jul/dez, 2001. p.137-146.

DEPRESBITERIS, Léa; TAURINO, Maria do Socorro. O Difícil Percurso de um Educador no Mundo dos Critérios de Avaliação. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n.º. 14, jul/dez, 1996, p.45-64.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, n.º. 51, fev. 2003.

FLETCHER, Philip R. Propósito da Avaliação Educacional: uma análise das alternativas. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n.º 11, jan/jul 1995, p.93-112.

FLEURY, Sonia. Programa de estudos e pesquisas em reforma do Estado e governança. **RAP**, Rio de Janeiro 31 (4), 299-309, jul/ago 1997.

FRANCO, Creso. Quais as contribuições da avaliação para as políticas educacionais? In: BONAMINO, Alicia; FRANCO, Creso; BESSA, Nícia (Org.). **Avaliação da Educação Básica**. Pesquisa e Gestão. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

FRANCO, Creso; BONAMINO, Alicia. Iniciativas recentes de Avaliação da Qualidade da Educação no Brasil. In: FRANCO, C. (org.), **Avaliação, Ciclos e Promoção na Educação**, Porto Alegre, Artmed Editora, 2001.

GATTI, B.A; VIANNA, H.M; DAVIS, C. Problemas e impasses da avaliação de projetos e sistemas educacionais – dois casos brasileiros. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, n.º 04, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1991.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In : SILVA, T.S.; GENTILI, P. (org.) **Escola S.A: quem perde e quem ganha no Mercado do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996.

GOMES, Marcelo Barros. Políticas de gestão pública e controle: desafios de implementação. **Anais do VII Congresso Internacional del CLAD** sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, out 2003.

GOVE, Amber K. **Estudo de Demanda Educacional: a escola sob o olhar de pais e alunos**. Relatório Final para a Secretaria da Educação do Estado da Bahia. Salvador: mimeo, 2004.

HASHIMOTO, Rosa. Certificação Ocupacional em educação: garantia de educação continuada e ascensão salarial. **Anais do VIII Congresso Internacional del CLAD** sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, out 2003.

HECK, R.H.; BRANDON, P.R.; WANG, J. Implementing site-managed educational changes: examining levels of implementation and effect. **Educational Policy**, vol. 15 n.º 02, May, 2001, p. 302-322.

HESS, F.M.; MARANTO, R.; MILLIMAN, S. Resistance in the trenches: what shapes teachers' attitudes toward school choice? **Educational Policy**, vol. 14 n.º. 02, May 2000, p. 195-213.

HINTZE, Susana. Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales. CLAD: **Revista Reforma y Democracia**, no. 21, 2001.

INSTITUTO ANÍSIO TEIXEIRA. **Curso de Aperfeiçoamento para Professores de 1ª a 4ª Série do Ensino Fundamental: uma avaliação**. Salvador: IAT/SEC, 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. SAEB 2001: novas perspectivas. Brasília: INEP. 2001.

KELLAGHAN, Thomas. O Uso da Avaliação na Reforma Educacional. **Revista Ensaio: aval. pol. públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v.09, n° 32, jul/set. 2001, p.259-278.

LANE, Jan-Erik. Management and public organization: the principal-agent framework. Public Policy Programme. Working Papers 43-03. Canada, 2003. Disponível em www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp45.pdf. Acesso em out 2003.

LESTER, J.P; GOGGIN, M.L. Back to the future: the rediscovery of implementation studies. **Policy Currents**, vol. 8, n° 03, Sep 1998, p. 1-9.

LEVIN, Jack. **Estatística aplicada a ciências humanas**. 2ª ed. Trad. Sergio Francisco Costa. São Paulo: Editora Harbra. 1987.

LIBORIO, Helena; COSTA, Jorge Adelino. O Impacto de um programa de avaliação externa no desenvolvimento organizacional de uma escola. **Revista Ensaio: aval. pol. públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v.12, n° 43, abril/jun. 2004, p.696-710.

LIMA, Licínio C. Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da acção. In: MACHADO, L.M.; FERREIRA, N.S.C (Org.). **Política e Gestão da Educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 33-54.

LIPSKY, Michael. **Street –level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOCATELLI, Isa. Novas Perspectivas de Avaliação. **Revista Ensaio: aval. pol. públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v.09, n° 33, out/dez. 2001, p.476-488.

_____. Políticas de avaliação no Brasil. **Anais do Marco de Aprendizagem Contínua em Avaliação**. Salvador, 2001.

LUBISCO, Nídia M.L; VIEIRA, Sonia Chagas. **Manual de Estilo Acadêmico**. Monografias, dissertações e teses. 2ª ed. Salvador: EDUFBA, 2003.

LUCKESI, Cipriano. **Avaliação da Aprendizagem Escolar**. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MALAGUTI, M.L. Smith e Hayek, irmanados na defesa das regras do jogo. In: CARCANHOLO, M.D (org.) **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. São Paulo: Cortez, 2000.

MARANDINO, Martha. A Cultura Escolar Frente aos Desafios das Novas Tecnologias no Ensino de Ciências. **Encontro Aberto do Grupo de Ação Coordenada em Ensino de Ciências do Estado do Rio de Janeiro**, V. FAPERJ, 19 nov 2002.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **RAP**, Rio de janeiro, 37 (3)641-59, mai/jun, 2003.

MARSHALL, C; PATTERSON, J.A. Confounded policies: implementing site-based management and special education policy reform. **Educational Policy**, vol. 16, n° 03, July 2002, p.351-386.

MARTINS, Ângela Maria. Educação e Diretrizes de Mudança: possibilidades e limites do Estado. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n° 15, jan-jul 1997, p. 07-54.

MOLINA, Carlos Geraldo. **Las reformas educativas em América Latina: hacia una mayor equidad?**. INDES Working Paper Series; I-36. Washington, D.C., 2002.

MOREIRA, Herivelto. As Perspectivas da Pesquisa Qualitativa para as Políticas Públicas em Educação. **Revista Ensaio: aval. pol. públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v.10, n° 35, abr/jun. 2002.

NEVES, Gleisi Heisler. **Reflexões sobre a proposta do Estado brasileiro**. Brasília: ENAP, 1995. 26f. (Texto para Discussão, 3).

NKOMO, Stella M., COX JR, Taylor. Diversidade e Identidade nas Organizações. In: Clegg, S., Hardy, C. e Nord, W. (org.). **Handbook de Estudos Organizacionais**, vol. I, São Paulo, Atlas, 1998, p. 334-360.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Administrar e dirigir: algumas questões sobre a escola, a educação e a cidadania. In: MACHADO, L.M.; FERREIRA, N.S.C (Org.). **Política e Gestão da Educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 17-32.

_____. A mudança difícil: notas sobre recursos humanos e reforma do Estado. **RAP**. Rio de Janeiro, 6/99 nov-dez 1999

OLIVEIRA, Cleiton. Gestão da educação: União, Estado/Distrito Federal, município e escola. In: MACHADO, L.M.; FERREIRA, N.S.C (Org.). **Política e Gestão da Educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 69-82.

OLIVEIRA, J.B.; SCHWARTZMAN, S. **A escola vista por dentro**. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora, 2002.

OLIVEIRA, Lindamir Cardoso Vieira. Cultura escolar: revisando conceitos. **RBPAAE**, v.19, n°2, jul-dez 2003, p. 291-303.

OSBORNE, David. Reinventando o governo. Trad. de Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Junior. Brasília: MH Comunicações, 1994.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n° 01, jan-mar 1998, p. 5 – 42.

PHILLIPS, Rhys. **An essay on the use of discretion in Street Level Bureaucracies, its advantages and disadvantages**. Sem data. Disponível em : <http://students.bath.ac.uk/ec1rp/work.htm>. Acesso em 16.01.2004.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **RAP**, Rio de Janeiro, 32 (5) 173-99, set/out 1998

PLANK, David N. **Política educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**. Ano 53, n.03, Jul-Set 2002

PROGRAMA INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES – PISA. **Conhecimentos e atitudes para a vida**: resultados do PISA 2000. OCDE. Trad. B&C Revisão de Textos. São Paulo: Editora Moderna, 2003.

PROJETO DE AVALIAÇÃO EXTERNA. **Matriz de referência da Avaliação de Aprendizagem para a 1ª e 2ª série/CBA**. 2ª ed. Salvador: SEC/UFBA-ISP/FAPEX, 2002. Disponível em www.aval.ufba.br. Acesso em set. 2004.

_____. **Matriz de referência da Avaliação de Aprendizagem para a 3ª e 4ª série**. Salvador: SEC/UFBA-ISP/FAPEX, 2002. Disponível em www.aval.ufba.br. Acesso em set. 2004.

_____. **Matriz de referência da Produção Textual para a 4ª série**. Salvador: SEC/UFBA-ISP/FAPEX, 2003. Disponível em www.aval.ufba.br. Acesso em set. 2004.

_____. **Avaliação de Aprendizagem: participação e contribuições das escolas em 2002**. Salvador: SEC/UFBA-ISP/FAPEX, 2003. Disponível em www.aval.ufba.br. Acesso em set. 2004.

_____. **Avaliação de Aprendizagem: participação e contribuições das escolas em 2003**. Salvador: SEC/UFBA-ISP/FAPEX, 2004. Disponível em www.aval.ufba.br. Acesso em set. 2004.

_____. **Avaliação de Desempenho do Ensino Fundamental do Estado da Bahia - 2001**. Salvador: SEC/UFBA-ISP/FAPEX, 2003. Disponível em www.aval.ufba.br. Acesso em set. 2004.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 2ª edição. Tradução de João Minhoto Marques, Amália Mendes, Maria Carvalho. Lisboa: Gradiva Publicações, 1998.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº 51, fev. 2003.

REIS, Nadia Maria Viana. Projeto Fortalecimento da gestão escolar: reflexões sobre os desafios e possibilidades vivenciados na construção progressiva da gestão democrática e da autonomia escolar a partir de uma experiência baiana. **Anais do VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública**, Panamá, out 2003.

REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**. Ano 53, n.03, Jul-Set 2002

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. Mimeo, s/d.

SÁ BARRETO, Elba Siqueira de; PINTO, Regina P. (coord). **Avaliação da Educação Básica**. Fundação Carlos Chagas. Brasília-DF, MEC/INEP/Comped. 2001 . Série Estado do Conhecimento n°. 04.

SAMMONS, P., HILLMAN, J. e MORTIMORE, P. **Key Characteristics of Effective Schools: A Review of School Effectiveness Research**. London: Office for Standards in Education [OFSTED], 1995.

SANDER, Benno. O estudo da administração da educação na virada do século. In: MACHADO, L.M.; FERREIRA, N.S.C (Org.). **Política e Gestão da Educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 55-68.

SANTOS, Reginaldo Souza (Coord). Esgotamento do Padrão de Financiamento e Crise Fiscal do Estado Brasileiro. Relatório Preliminar: Projeto de Pesquisa CNPq. Escola de Administração/NPGA. UFBA: Salvador: 2001 (mimeo).

SCHWARTZMAN, Simon. **Políticas Públicas de Educação**. IPEA, 1990. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/ipea.htm>. Acesso em 19 dez. 2003.

SECRETARIA DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Gestão Pública Empreendedora**. Brasília: MP/SG, julho 2000

SILVA, Jair Militão. Políticas Públicas em educação e formação de profissionais da educação para a administração de sistemas municipais de ensino. In: SEVERINO, Antonio Joaquim; FAZENDA, Ivani Catarina Arantes (Org). **Políticas Educacionais: o ensino nacional em questão**. Campinas, SP: Papirus, 2003. p. 91-112. Série Cidade Educativa.

SILVA, Narbal. As Interseções entre Cultura e Aprendizagem Organizacional. In: **Convergência – Ciências Sociais**. Septiembre-Diciembre 2001, n° 26, p. 55-76.

SINGER, Paul. O papel do Estado e as Políticas Neoliberais. In: GADELHA, R.M.F (org) **Globalização: metropolização e políticas neoliberais**. São Paulo: EDUC, 1997.

SOARES, J.F.; CESAR, C.C.; MAMBRINI, J. A. Determinantes de desempenho dos alunos do ensino básico brasileiro: evidências do SAEB 1997. In: FRANCO, C. (org.), **Avaliação, Ciclos e Promoção na Educação**, Porto Alegre, Artmed Editora, 2001, p. 121-153.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A escola por dentro e por fora: a cultura da escola e a descentralização financeira. **Revista Iberoamericana de Educación**. Gestão Escolar. OEI. Disponível em <http://www.campus-oei.org/revista/deloslectores/516Souza.PDF>. Acesso em 05 jan 2004

SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, n°. 51, fev. 2003.

_____. Workshop sobre políticas públicas e avaliação. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, dez 2002 (mimeo).

SOUSA, Clarilza Prado de. (org.) **Avaliação do rendimento escolar – 6ª ed.**, – Campinas, SP: Papirus, 1997 – Coleção Magistérios: formação e trabalho pedagógico.

TEDESCO, J. C. **Educación, Ciudadanía y Competitividad em América Latina. I** Encontro Nacional do Fórum Brasil de Educação. Brasília, 18 fev 2003. Coletânea de textos. Disponível em www.portalmec.gov.br/cne/arquivos/pdf/en01_coletaneas.pdf. Acesso em out 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA/ISP. **Relatório de Conclusão - Projeto de Avaliação Externa 1999-2004**. Disponível em www.aval.ufba.br.

VIANNA, Heraldo Marelím. Programas de Avaliação em Larga Escala: algumas considerações. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n° 23, jan-jul 2001, p. 93-104.

_____. Avaliações Nacionais em larga escala: análises e propostas. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, n°. 27, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. Organização e estrutura do sistema educacional brasileiro: perspectivas da nova LDB. In: CASTRO, M. H. G. De; DAVANZO, A.M.Q (Org.). **Situação da Educação Básica no Brasil**. Brasília: INEP, 1999.

VINHAES, Lys. Avaliação: do desejo à implementação. In: **Avaliação Educacional: principais tendências e propostas inovadoras**. PRADEM Salvador: UFBA, FCM, 2004. Série Seminários, 06. p. 62-72.

WALKER, ELAINE M. The impact of state policies and actions on local implementation efforts: a study of Whole School Reform in New Jersey. **Educational Policy**, vol. 18, n° 02, May, 2004, 338-363.

WINTER, Soren. Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies. Danish National Institute of Social Research (SFI). **Nordic Political Science Association**. Ago 2002: Aalborg. Disponível em www.socsci.auc.dk/institut2/nopsa/arbejdsgruppe7/winther.pdf – Acesso em 16.01.2004.

YAMASHITA, Sandra Sayuri. A Avaliação do Ensino Superior e o Exame Nacional de Cursos: percepções do corpo docente de instituições particulares de ensino de administração de empresas. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v.07, n° 04, out/dez 2000, p. 65-79.

APÊNDICES

APÊNDICE A: Relação de indicadores utilizados na pesquisa

Variável	Código	Indicador	
Condições de Trabalho			
1	Alienação	Ctapc	Perda de controle na escola
		Ctafra	Percepção segmentada do processo de aprendizagem do aluno
		Ctaim	Responsabilização das características sócio-familiares do aluno e/ou de outros atores externos pela dificuldade de trabalho e baixo desempenho apresentado pelos alunos e escola
2	Inadequação de Recurso	Ctinex	Contribuição da Avaliação de Aprendizagem para a carga considerada excessiva de trabalho
		Ctinma	Falta de material específico para operacionalização da Avaliação de Aprendizagem
		Ctinme	Falta de material e/ou pessoal de apoio pedagógico para melhorar a qualidade da educação na escola
		Ctinin	Falta de infra-estrutura para cumprir os procedimentos da Avaliação de Aprendizagem
		Ctindp	Despreparo dos docentes para lidar com a Avaliação de Aprendizagem
		Ctindd	Despreparo dos docentes para lidar com as disciplinas sob avaliação
3	Percepção de Conflito	Ctcpp	Conflito da Avaliação da Aprendizagem com outras políticas implementadas na/pela escola
		Ctupo	Conflito da Avaliação da Aprendizagem com os objetivos organizacionais da unidade escolar
		Ctupi	Conflito da Avaliação da Aprendizagem com os objetivos individuais dos professores
Padrões de Prática			
1	Racionamento	Pprm	Estratégias para maximização do uso dos materiais da Avaliação da Aprendizagem
		Ppre	Escolha de turmas/alunos para fazer prova em detrimento de outros
		Ppra	Cancelamento ou adequação do cronograma de aplicação de prova em uma determinada unidade de acordo com os objetivos da escola
2	Simplificação	Ppsi	Uso das matrizes de referência como livro didático ou atividade pedagógica
		Ppsc	Uso das matrizes de referência como currículo
		Ppst	Treino de alunos para realização da prova
		Ppse	Encerramento do processo avaliativo na correção das provas
		Ppsr	Proposta de trabalho de remediação a partir das próprias provas
		Ppss	Relato de substituição da avaliação interna pela externa (em parte ou no todo)
3	Diferenciação	Ppdi	Relato de identificação de "melhores" e "piores" com base no desempenho nas provas
		Ppdf	Relato de necessidade do(s) professor(s) de contribuir para que o "aluno fraco" tenha um bom resultado na prova
		Ppdc	Relato da necessidade do(s) professor(s) de controlar a aplicação para que os resultados lhes sejam favoráveis
		Ppdt	Relato de utilização de estratégias de separação de alunos para atividades de remediação
4	Conformação	Ppcc	Relato de necessidade de utilização do órgão central como elemento coercivo ou como fonte de soluções
		Ppcr	Relato de necessidade de informação dos resultados obtidos ao órgão central
		Ppci	Imitação do discurso oficial nas questões abertas que demandaram posicionamento da organização

APÊNDICE B: Exemplo da lógica utilizada para o tratamento das informações sobre a variável Percepção de Conflitos (dimensão: Condições de Trabalho)

Para o tratamento da base bruta, a figura a seguir apresenta os passos seguidos:

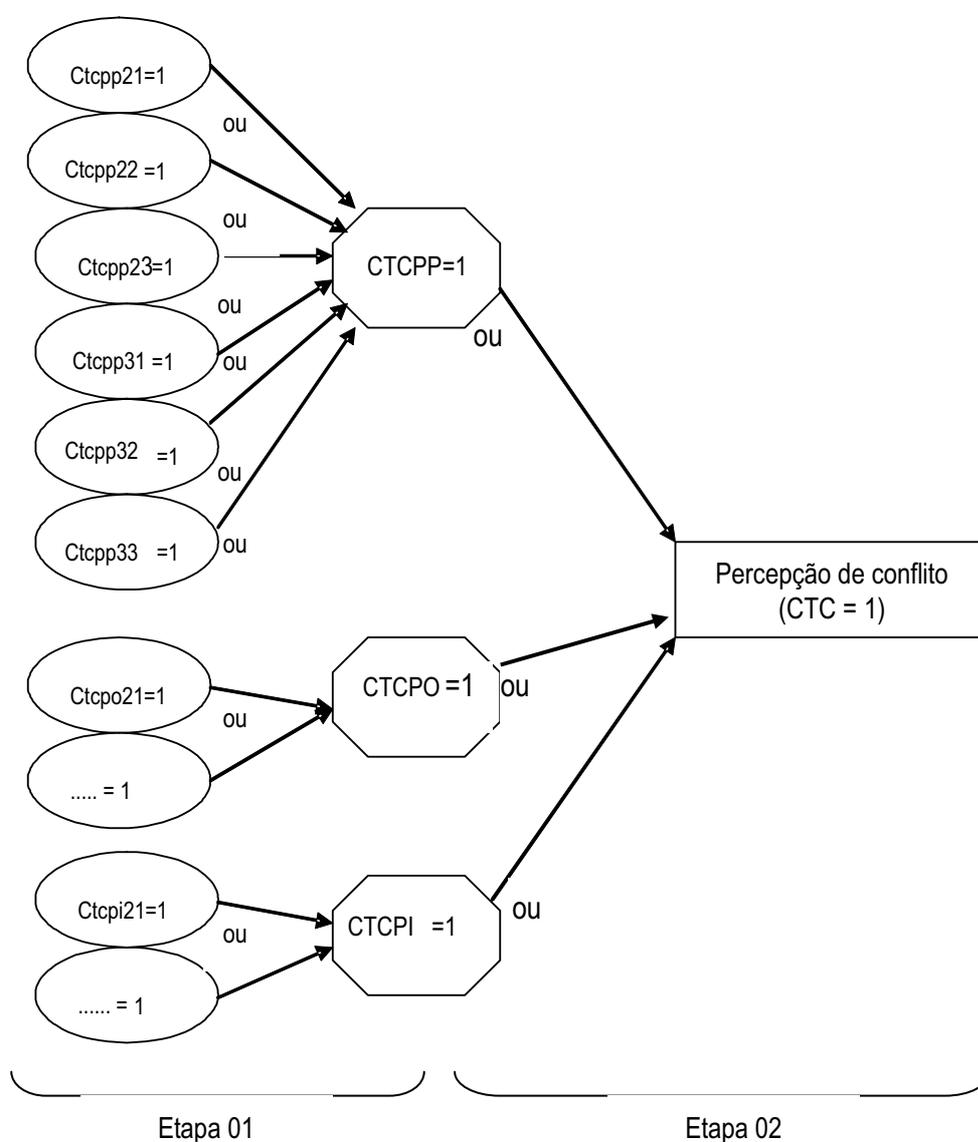


Figura 28: Exemplo da lógica do tratamento de dados, por escola, para a variável Percepção de Conflito, da dimensão Condições de Trabalho.

APÊNDICE C: Exemplo da lógica utilizada para o tratamento das informações de cada indicador ligado às variáveis da dimensão Padrões de Prática

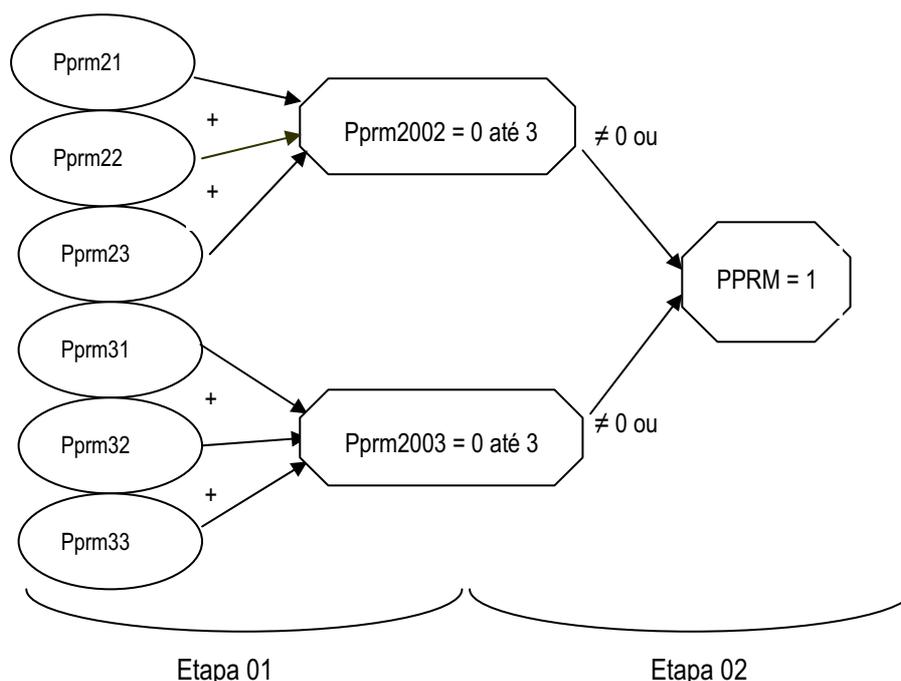


Figura 29: Exemplo da lógica do tratamento de dados, por escola, para os indicadores de cada variável da dimensão Padrões de Prática

Nesse exemplo, foi apresentado o tratamento dos dados do indicador Estratégias para Maximização de Recursos (pprm), ligado à variável Racionamento (dimensão: Padrões de Prática). A lógica empregada aqui foi adaptada daquela utilizada para a análise das Condições de Trabalho, de modo a permitir o acompanhamento das variáveis nos dois diferentes anos sob estudo.

APÊNDICE D: Exemplo da lógica utilizada para o levantamento de possíveis associações entre as condições de trabalho e os padrões de prática relatados

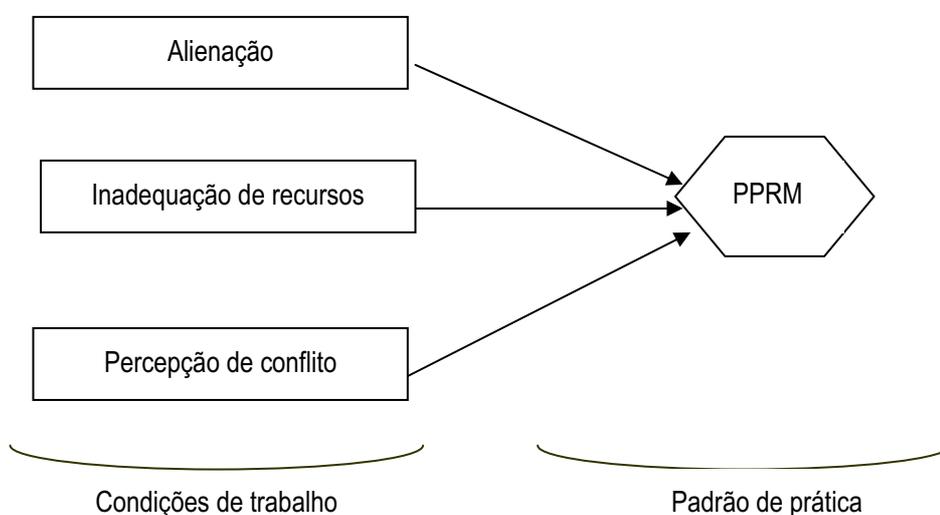


Figura 30: Exemplo da lógica da análise da associação dos Padrões de Prática às Condições de Trabalho.

Para esse exemplo, foram relacionadas as três variáveis da dimensão Condições de Trabalho com o indicador Estratégias de Maximização de Recurso (pprm), ligado à variável Racionamento (dimensão Padrões de Prática), na busca de algum tipo de associação. Foram apreciadas todas as associações fora do intervalo $[-0,5 < X < + 0,5]$, consideradas de grau mediano a forte, uma vez observado o nível de significância $\alpha \leq 0,05$.