

A reflexão em torno de temáticas vinculadas à educação tem recebido cada vez maior atenção por parte dos estudiosos, como se comprova pela expansão do mercado editorial e da publicação de revistas relacionadas às questões educacionais. A percepção quanto à centralidade desta temática para o próprio fortalecimento da democracia brasileira, somada à expansão de programas de pós-graduação na área de educação, tem favorecido o desenvolvimento de reflexões plurais sobre esta questão, abrindo possibilidades renovadas para se pensar sobre os problemas, os desafios e as potencialidades existentes para a melhoria do campo educacional no país.

Exemplares do dinamismo e da maturidade da reflexão acadêmica sobre questões educacionais são as produções relacionadas às áreas de gestão e de avaliação, que têm recebido cada vez maior centralidade nas análises dos pesquisadores do campo. A revista que o leitor tem em mãos é exemplar nesse sentido. A partir de abordagens e temáticas diferenciadas, de enfoques teóricos e metodológicos distintos, os autores deste número da revista *Pesquisa e Debate em Educação* apresentam um panorama amplo e diversificado de aspectos diversos relacionados à gestão e à avaliação em diferentes níveis e regiões da educação pública.

Na seção *Pesquisa aplicada*, no artigo que abre a revista, Bruno César de Nazareth Ciribelli e Clécio da Silva Ferreira analisam as causas dos processos de retenção e evasão no Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Exatas da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), além de proporem ações que contribuam para reduzir os índices de reprovação e abandono escolar nesta modalidade. No texto seguinte, Carla Couto de Paulo Silvério analisa o papel da gestão escolar no sentido de assegurar a efetivação de um espaço educacional bilíngue (Libras/Português) para alunos surdos e ouvintes em uma escola da rede municipal de Juiz de Fora.

Na sequência, Andrea de Paula Ceccatto, Céuli Mariano Jorge e Cícero Vieira Torres Júnior discutem os processos e a efetividade da implantação dos laboratórios básicos padrão MEC/FNDE na rede pública do estado do Paraná pelo Programa Brasil Profissionalizado, política do Governo Federal que ob-

jetiva melhorar as condições de oferta do Ensino Médio Integrado. Por fim, no que concerne à questão da gestão, Josiane Bragato, Felipe Michel Santos Araújo Braga e Maria das Graças Pedrosa Bittencourt abordam em seu texto a expansão do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), voltado para a melhoria da alfabetização dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental, nas redes municipais de ensino de Minas Gerais, com o intuito de analisar a implementação e o monitoramento desta política pública no âmbito estadual.

Em relação à temática da avaliação, os artigos publicados neste número da revista *Pesquisa e Debate em Educação* também apresentam abordagens diversificadas. Matheus Enrique da Cunha Pimenta Brasiel e Cristiane Aparecida Baquim analisam diferentes questões envolvidas com as avaliações externas de Matemática, a partir de um estudo comparativo dos resultados obtidos nas avaliações externas do SIMAVE e da Prova Brasil nos anos iniciais do Ensino Fundamental, aplicados nas redes públicas de ensino na microrregião de Ubá. Já Rafael Pina Lima, Joyce de Souza Ferreira e Edson José Wartha investigam em seu artigo os resultados iniciais do processo de elaboração de um teste de desempenho escolar em Ciências para o estado de Sergipe, tomando como base a construção de matrizes de referência para dois eixos temáticos: “Terra e Universo” e “Tecnologia e Sociedade”, estabelecidos pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN).

A partir de estudos de casos em duas escolas no interior do Ceará, Roberto Claudio Bento da Silva e Alexandre Nicolella abordam a apropriação dos resultados do SPAECE e de sua melhoria das práticas docentes. Donaldo Bello de Souza, por sua vez, discute os principais elementos do marco constitucional de 1988 e sua influência sobre a produção de legislação e da implementação de políticas públicas na área de educação, focando a atenção especialmente no Plano Nacional de Educação (PNE) e no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Paulo Nascimento, Britta Kilian e Kevin Isaac apresentam, no artigo que encerra a *Seção Pesquisa Aplicada*, uma abordagem inovadora ao tema da avaliação em larga escala ao relacionar os resultados obtidos por alunos ale-

mães na avaliação PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) às estratégias didáticas dos professores do país.

A seção *Comunicação e Desenvolvimento Profissional* apresenta o artigo “O Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública: uma sistematização das propostas temáticas das dissertações”, no qual Paiva *et al.* analisam as temáticas abordadas nas dissertações produzidas no Programa no período de 2010 a 2012, bem como seu processo singular de orientação e seus desdobramentos na prática dos profissionais da educação que dele participaram.

A última seção, *Opinião e Debate*, apresenta o artigo “Alguns problemas de interpretação sobre a natureza da avaliação educacional em larga escala”, no qual Wagner Rezende faz uma reflexão acerca da avaliação em larga escala, trazendo para discussão as críticas existentes sobre ela, buscando desmistificá-las.

A partir dessas abordagens plurais e diversificadas, a revista *Pesquisa e Debate em Educação* busca contribuir para estimular novas reflexões sobre as áreas de gestão e de avaliação, com o intuito de aprimorar políticas e práticas concretas que favoreçam a democratização e a melhoria da qualidade da educação brasileira.

Fernando Perlatto

Editor-executivo

Retenção e evasão escolares no Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Exatas da Universidade Federal de Juiz de Fora



Bruno César de Nazareth Ciribelli

Técnico-administrativo em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. E-mail: <bruno.ciribelli@ufjf.edu.br>.

Clécio da Silva Ferreira

Professor da Universidade Federal de Juiz de Fora e do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP-CAEd-UFJF). E-mail: <clecio.ferreira@ufjf.edu.br>.

RESUMO

Este artigo apresenta uma pesquisa cujo objetivo é investigar as causas dos índices preocupantes de retenção e evasão escolares no curso de Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Exatas da Universidade Federal de Juiz de Fora. A partir da estrutura de pré-requisitos do referido curso, têm sido verificados casos frequentes de baixo rendimento acadêmico, especialmente nas disciplinas iniciais. A retenção nessas disciplinas tem dificultado a evolução do acadêmico dentro do curso, sendo possível, assim, levantar a hipótese de que o fato de o estudante não apresentar essa evolução contribua para os casos de evasão. Após a investigação dos fatores que têm causado essa situação educacional preocupante, a pesquisa pretende propor ações de intervenção que visem à melhoria do desempenho dos alunos, permitindo-lhes concluir com êxito e no tempo permitido o seu curso, reduzindo os casos de reprovação e abandono escolar.

Palavras-chave: Baixo rendimento acadêmico. Retenção e evasão no ensino superior. Melhoria do desempenho acadêmico.

Introdução

O presente trabalho busca tratar sobre a retenção e a evasão escolares no ensino superior, especificamente entre alunos do primeiro ciclo do Bacharelado Interdisciplinar (BI) em Ciências Exatas da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

No Brasil, pode-se verificar que as instituições de ensino superior vêm, ao longo dos anos, enfrentando problemas consideráveis relacionados à evasão e/ou retenção entre seus acadêmicos. A retenção escolar é caracterizada pelo fato de o aluno cursar novamente uma mesma disciplina em que não tenha sido aprovado (AZEVEDO *et. al.*, 2005).

Já em relação à evasão escolar, entende-se como sendo a interrupção no ciclo de estudos (GAIOSO, 2005 *apud* BAGGI e LOPES, 2010). Entretanto, o termo “evasão” não apresenta os mesmos critérios para aferir o abandono nas Instituições de Ensino Superior (IES). Distingue-se, dessa forma, a evasão de curso, definida como “[...] saída definitiva do aluno de seu curso de origem, sem concluí-lo”, e a evasão do sistema, considerada, nesse caso, como abandono definitivo do sistema de ensino superior (BRASIL, 1996, p. 15).

Tida como um problema que preocupa as instituições de ensino em geral – visto que a saída de alunos desencadeia consequências não somente acadêmicas, mas também econômicas e sociais –, a evasão escolar, no período de 2000 a 2005, apresentou, em média, o índice de 22% entre as IES do Brasil, sendo 12% na rede pública e 26% nas instituições privadas (SILVA FILHO, 2007 *apud* BAGGI e LOPES, 2010).

Em 2008, conforme BAGGI e LOPES (2010, p. 356), as IES receberam 5.080.056 matrículas. Considerando a média de evasão de 22% anteriormente apresentada, aproximadamente 1.117.612 alunos estiveram fora das instituições de ensino nesse ano.

Conforme estudo sobre evasão nas Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil, apresentado no XXVI Encontro Nacional de Pró-reitores de Graduação¹ pelo Grupo de Trabalho sobre Evasão e Retenção, junto ao colegiado da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Nacionais de Ensino Superior (ANDIFES), a taxa de evasão anual nas instituições nos últimos três anos da pesquisa tem sido, aproximadamente, de 13%. Esse índice foi alcançado em 2009, sendo que, nos anos anteriores, estava em torno de 10%.

No que se refere à legislação educacional, entre as propostas de políticas educacionais relacionadas ao tema aqui apresentado, pode-se destacar o Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê, em sua Meta 12, a seguinte estratégia:

1. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/?p=22452>>. Acesso em 22 mar. 2014.

Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior (BRASIL, 2010).

Assim, apresentado o tema em nível local e também sua ocorrência em âmbito nacional, bem como um componente da legislação nacional, passa-se a considerar o contexto UFJF – Instituição Federal de Ensino Superior localizada no município de Juiz de Fora, Minas Gerais.

Traçando um breve panorama da rede de ensino da instituição, verifica-se que, além dos meios tradicionais de ingresso aos cursos – em que a escolha de um curso pelo candidato ocorre no momento da inscrição para o Vestibular ou para o PISM III² –, a UFJF também oferece os cursos estruturados em dois ciclos, denominados Bacharelados Interdisciplinares, os quais representam uma renovação da estrutura curricular do ensino superior – conforme tendência internacional –, buscando, assim, solucionar problemas enfrentados por esse nível de ensino em várias instituições pelo país.

2. PISM III refere-se à terceira e última etapa do Programa de Ingresso Seletivo Misto da UFJF, em que o estudante do Ensino Médio realiza, em cada um dos três anos de estudo, provas de acordo com a série cursada. Ao final dessas três etapas, o aluno, então, concorre a uma das vagas a partir do somatório das notas obtidas nas três etapas do PISM. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/antenado/vestibular-e-pism/pism>>. Acesso em: 18 jan. 2014.

A estrutura curricular dos bacharelados interdisciplinares oferecidos pela UFJF é semelhante, sendo que o acadêmico deve cursar um primeiro ciclo de formação básica – num período que pode durar de dois anos e meio a três anos –, tendo contato com disciplinas de áreas diversificadas. Já nesse primeiro ciclo, o estudante depara-se com disciplinas do próximo ciclo, a fim de que tenha contato prévio com determinada área e possa estar seguro de sua decisão.

Após a conclusão desse primeiro ciclo, o estudante recebe o título de Bacharel em seu curso, tendo, portanto, um diploma de nível superior. O aluno pode, também, cursar o segundo ciclo, de formação específica, com duração mínima de um a três anos³.

3. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/bi/bacharelado-interdisciplinar/>>. Acesso em: 08 jan. 2014.

O estudante que ingressa na UFJF matriculando-se em um curso de Bacharelado Interdisciplinar tem, à sua disposição, um suporte acadêmico, o qual lhe oferece palestras, pesquisas de docentes, projetos acadêmicos, entre outros, a fim de que ele possa, posteriormente, escolher o que irá cursar de maneira mais segura e esclarecedora.

O BI em Ciências Exatas foi implantado pelo Instituto de Ciências Exatas no ano de 2009, em meio a um contexto político-educacional de expansão das instituições de ensino superior, proporcionado pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto N° 6.096 (BRASIL, 2007). O programa apresenta ações como ampliação do acesso e permanência na educação superior – especifi-

amente em cursos de graduação –, promoção de inovações pedagógicas, combate à evasão, entre outras metas, cujo propósito é o de diminuir as desigualdades sociais no país.

Entre os preceitos normativos do Decreto 6.096, destaca-se, em seu Art. 1º, o seguinte§ 1º:

O Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano. (BRASIL, 2007).

Assim, após breve panorama sobre o contexto político-educacional em que se insere o Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Exatas da UFJF, passa-se à caracterização de sua estrutura acadêmica inovadora, a partir da qual os alunos ingressantes têm a possibilidade de cursar dois ciclos de formação. O primeiro, com duração média de seis semestres letivos, constitui-se no próprio Bacharelado Interdisciplinar. Em linhas gerais, o acadêmico cursa, inicialmente, as disciplinas básicas das áreas de Computação, Estatística, Física, Matemática e Química.

Já no segundo ciclo, com duração de dois ou quatro semestres, o acadêmico dá início às disciplinas profissionalizantes, mais específicas e de conhecimento aprofundado na carreira a ser escolhida. Tal ciclo constitui-se nos seguintes cursos de Bacharelado: Ciência da Computação, Engenharia Computacional, Engenharia Elétrica (inserido no ciclo em 2010), Engenharia Mecânica (inserido no ciclo em 2011), Estatística, Física, Matemática e Química⁴. O aluno tem a possibilidade de cursar, ainda, as Licenciaturas em Física, Matemática ou Química, sem diplomar-se no Bacharelado em Ciências Exatas, embora tenha que fazer sua opção de 2º ciclo, a partir do término do 3º semestre letivo. Ao concluir o Bacharelado em Ciências Exatas, o graduado poderá candidatar-se, também, a cursos de pós-graduação.

No campo profissional, o bacharel em Ciências Exatas apresenta-se com uma formação acadêmica interdisciplinar em nível superior, permitindo-lhe adaptar-se à dinâmica científica e tecnológica, sem obrigatoriamente ter uma especialização profissional. O bacharelado proporciona ao acadêmico uma formação generalista, com conhecimentos em Computação, Estatística, Física, Matemática e Química. Tal concepção mais abrangente busca ajudar o acadêmico a resolver possíveis dúvidas sobre sua vocação. Durante o período em que cursa as disciplinas básicas do 1º ciclo, o acadêmico, ao fazer sua opção curricular no final do 3º semestre letivo, já apresenta uma iniciação ao perfil profissional do curso, proposto no segundo ciclo de formação⁵.

O Curso de Ciências Exatas, identificado pelo código 65A, pode ser realizado apenas no turno diurno. As vagas disponibilizadas não necessitam de

4. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/cienciasexatas/curso/o-curso/>>. Acesso em: 08 jan. 2014.

5. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/cienciasexatas/curso/o-profissional/>>. Acesso em: 08 jan. 2014.

6. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/cienciasexatas/curso/informacoes-gerais/>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

escolha prévia do curso de formação específica, a fim de se evitar que o acadêmico tenha uma profissionalização precoce. A escolha de tal formação específica ocorre somente após o aluno cursar três semestres letivos. É necessário também ter sido aprovado em, pelo menos, 510 horas entre as disciplinas que integram a grade do curso. Dessa forma, após a conclusão do terceiro período, o aluno poderá matricular-se em um dos cursos das áreas do segundo ciclo de formação⁶.

Assim, após apresentar essas considerações, as quais contextualizam o curso de Ciências Exatas na UFJF, procede-se, então, à questão do desempenho dos acadêmicos desse bacharelado. Para tanto, é necessário verificar, primeiramente, sua grade curricular, atendo-se às disciplinas de formação básica (obrigatórias). Tais disciplinas contabilizam 58 créditos, equivalentes a 870 horas.

Entre as disciplinas obrigatórias, destaca-se que algumas são pré-requisitos para que o aluno avance no curso. Considerando essa delimitação, verifica-se que a aprovação nas disciplinas Cálculo I e Geometria Analítica e Sistemas Lineares, no primeiro período letivo, é pré-requisito para que o acadêmico se matricule, no segundo período, na disciplina Cálculo II. Posteriormente, para que o estudante curse a disciplina Cálculo III no terceiro período, é necessário que tenha sido aprovado em Cálculo II.

Também nesse período, para que o aluno se matricule em Física II, deve ter sido aprovado em Física I e Cálculo II. A aprovação em Cálculo II também é pré-requisito para cursar a disciplina Cálculo de Probabilidade I.

Por fim, já no quarto período letivo, entre as disciplinas que requerem pré-requisito, o aluno cursa Equações Diferenciais I (pré-requisito: Cálculo II), Física III (pré-requisitos: Física II e Cálculo III) e Cálculo Numérico (pré-requisitos: Algoritmos, Cálculo I e Geometria Analítica e Sistemas Lineares)⁷.

7. Disponível em: <<http://sisu.mec.gov.br>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

Assim, a partir da estrutura de pré-requisitos para que o acadêmico possa progredir no curso de Ciências Exatas, têm sido verificados casos frequentes de baixo rendimento acadêmico nesse curso – especialmente nas disciplinas iniciais, que são pré-requisitos para as disciplinas posteriores. A retenção nessas disciplinas tem dificultado a evolução do acadêmico dentro do curso, sendo possível, assim, levantar a hipótese de que o fato de o estudante não apresentar essa evolução contribua para os casos de evasão, bem como possibilite a investigação de fatores que tenham favorecido essa situação.

A Tabela 1, a seguir, informa o número de vagas disponibilizadas pelo curso, a partir de 2009 – ano em que o curso foi criado –, além do número de matriculados, matrículas trancadas e número de alunos que concluíram o curso:

Tabela 1. Vagas disponibilizadas, número de matriculados, trancamentos de matrícula e concluintes no curso de Ciências Exatas da UFJF

Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Exatas da UFJF				
Ano de Ingresso	Vagas nos Processos Seletivos	Ativos (2º semestre letivo de 2013)	Trancados** (2º semestre letivo de 2013)	Formados até 1º semestre letivo de 2013 (2013.1)
2009	325	114	23	52
2010	355	150	22	19
2011	405	274	30	01
2012	405	163	15	-
2013*	245	189	-	-
Total	1735	890	90	72

*Em 2013, foram disponibilizadas apenas 245 vagas, pois as demais (160) foram utilizadas nos processos seletivos de ingresso com opção de 2º ciclo declarada.

**Trancados podem retornar ao curso futuramente, caso destranquem a matrícula.

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em dados da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).⁸

8. Dados obtidos pela Coordenação do Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Exatas, com base no Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (SIGA) da UFJF.

Conforme os dados informados na Tabela 1, podem ser constatados casos preocupantes em relação ao rendimento acadêmico dos estudantes e à sua permanência no curso de Ciências Exatas.

Considerando, primeiramente, o número de vagas oferecidas no ano de 2009, verifica-se que aproximadamente 35% dos alunos que deveriam se formar em 2011 ainda estão matriculados no 2º semestre de 2013. Entre os já formados da turma de 2009, observa-se que, até o 1º semestre letivo de 2013, apenas 16%, aproximadamente, concluíram o curso. Situação semelhante também se verifica entre os matriculados na turma de 2010, dos quais foram registrados apenas 19 formados até o 1º semestre letivo de 2013.

No que se refere à evasão escolar, os índices são preocupantes. Entre os matriculados no ano de 2009, os dados apresentados sugerem aproximadamente 42% de alunos evadidos. Já em relação aos matriculados em 2010, o índice de evasão escolar sugerido é de aproximadamente 54%.

A fim de apresentar, em linhas gerais, a problemática da retenção no referido curso, considera-se, a seguir, a Tabela 2:

Tabela 2. Taxa de reprovação geral no BI em Ciências Exatas da UFJF – 2009 a 2013

Taxa de reprovação no BI em Ciências Exatas da UFJF - 2009 a 2013			
Vagas preenchidas	Taxa geral de reprovação	Reprovação por nota	Reprovação por frequência
21.601	53,4%	39,4%	14%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em dados do Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional (CGCO/UFJF).

9. As vagas preenchidas referem-se à subtração entre número de alunos matriculados e o número de trancamentos de matrícula.

Na Tabela 2, a taxa geral de reprovação é apresentada a partir da razão entre o total de alunos reprovados e o total de vagas preenchidas⁹ nas várias turmas das disciplinas de primeiro ciclo do bacharelado, em um recorte temporal que parte do primeiro semestre letivo de 2009 até o segundo semestre letivo de 2013. A partir dos dados, verifica-se que o índice geral de reprovação de 53,4% entre as disciplinas de primeiro ciclo é preocupante, equivalente a 11.528 alunos.

Ao se observarem os demais dados da tabela, evidencia-se que o problema maior de retenção no primeiro ciclo do bacharelado está mais associado ao baixo rendimento dos alunos nas atividades avaliativas das disciplinas do que em relação à frequência dos alunos, visto que o índice de retenção por nota é predominante ao de reprovação por frequência.

Já a Tabela 3, a seguir, apresenta os dados de reprovação em cada uma das dezesseis disciplinas de formação básica (obrigatórias) do primeiro ciclo do curso, mantendo-se o mesmo recorte temporal anteriormente indicado. Apresenta, também, dados referentes à atividade obrigatória de Introdução às Ciências Exatas.

Tabela 3. Taxa de reprovação por disciplina no BI em Ciências Exatas da UFJF – 2009 a 2013

Disciplina	Vagas preenchidas	Alunos aprovados	Taxa de reprovação	Reprovação por nota	Reprovação por frequência
Física I	1.854	1.356	73%	55%	18%
Cálculo I	2.261	1.618	72%	52%	20%
Geometria Analítica e Sistemas Lineares	2.153	1.458	67,5%	59,5%	8%
Laboratório de Programação	2.253	1.382	61%	43%	18%
Algoritmos	2.020	1.192	59%	42%	17%
Laboratório de Ciências	1.539	826	54%	40%	14%
Química Fundamental	1.872	972	52%	33%	19%
Física II	566	283	50%	42%	8%
Cálculo II	979	478	49%	37%	11%
Laboratório de Física I	1.248	549	44%	28%	16%
Cálculo III	578	252	44%	39%	5%
Física III	279	125	45%	41%	4%
Cálculo Numérico	504	200	40%	34%	5%
Equações Diferenciais I	426	165	39%	28%	11%
Laboratório de Química	1.221	422	35%	24%	11%
Cálculo de Probabilidade I	489	146	30%	26%	4%
Introdução às Ciências Exatas	1.359	104	8%	0%	8%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em dados do Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional (CGCO/UFJF).

Observando os dados apresentados na Tabela 3, evidenciam-se algumas disciplinas que apresentam altos índices de retenção, como Física I; Cálculo I; Geometria Analítica e Sistemas Lineares; Laboratório de Programação; Algoritmos. Corroborando o que foi apresentado na Tabela 2, a retenção por nota é predominante à retenção por frequência em todas as disciplinas de formação básica.

No que se refere à Introdução às Ciências Exatas, verifica-se que não houve reprovação por nota no período informado. Essa exceção se mostra plausível, visto que a atividade obrigatória representa um ciclo de palestras, cujo objetivo é fornecer esclarecimentos a respeito do funcionamento do curso, bem como a oportunidade de contato com profissionais e pesquisadores de áreas diversas, a fim de os discentes terem uma orientação vocacional que facilite a escolha de formação profissional (UFJF, 2012).

Assim, a partir dos dados anteriormente apresentados, este estudo propõe-se a investigar sobre a situação do desempenho entre acadêmicos do Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Exatas da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) a partir do seguinte problema de pesquisa: O que tem gerado altos índices de evasão e repetência no curso de Ciências Exatas da UFJF?

Dessa forma, dada a situação preocupante que se verifica entre estudantes do referido curso, este estudo tem como objetivo analisar o que tem causado os altos índices de retenção e evasão entre alunos do Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Exatas da UFJF, a fim de propor adequações na sua organização que visem à melhoria do desempenho dos alunos, e, como uma possível consequência, permitir que os acadêmicos concluam com êxito e no tempo permitido o seu curso, reduzindo os casos de reprovação e abandono escolar.

Para a realização da pesquisa aqui proposta, será utilizado um banco de dados acadêmicos, os quais serão obtidos junto ao Centro de Gestão do Conhecimento Organizacional (CGCO) da UFJF, bem como a aplicação de questionários a uma amostra de alunos matriculados no curso de Ciências Exatas da UFJF, os quais se configuram como um dos atores envolvidos nesse caso de gestão – que permitirá construir uma base de dados para estimar o perfil dos alunos desse curso na atualidade.

Também serão realizadas entrevistas com a coordenação do curso de Ciências Exatas, bem como outros atores envolvidos, a fim de não somente fundamentar esta pesquisa, mas também auxiliar na proposição de um plano de intervenção para o problema de gestão aqui apresentado.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, L. G. *et. al.* **Evasão e repetência**: O caso do curso de licenciatura em Química da UEPB. Disponível em: <<http://www.abenge.org.br/CobengeAnteriores/2005/artigos/PB-1-02335140400-1118403932863.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2014.

BAGGI, C. A. S.; LOPES, D. A. **Evasão e avaliação institucional no ensino superior**: Uma discussão bibliográfica. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772011000200007&script=sci_arttext>. Acesso em: 22 set. 2014.

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

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm>. Acesso em: 17 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diplomação, Retenção e Evasão nos Cursos de Graduação em Instituições de Ensino Superior Públicas**. 1996. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Diplomacao_Retencao_Evasao_Graduacao_em_IES_Publicas-1996.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação 2011-2020**. Projeto de Lei 8035, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16478&Itemid=1107>. Acesso em: 22 mar. 2014.

SOARES, T. C. *et. al.* **REUNI e as fontes de financiamento das universidades federais brasileiras**. 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/36771/Reuni%20e%20as%20fontes%20de%20financiamentos%20das%20universidades%20federais%20brasileiras.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 maio 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Coordenação dos Bacharelados Interdisciplinares** – Pró-Reitoria de Graduação. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/bi/como-ingressar-nos-bis/>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Grade curricular do curso de ciências exatas**. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/cienciasexatas/files/2009/11/Grade-do-Bacharelado-de-CE.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Graduação em Ciências Exatas**. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/cienciasexatas/files/2009/11/Grade-do-Bacharelado-de-CE.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Regimento geral da UFJF**. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/prorh/files/2008/08/regimentogeral.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

A gestão na implementação de uma proposta educacional bilíngue (Libras/Português) em uma escola da rede municipal de Juiz de Fora-MG



Carla Couto de Paula Silvério

Professora do Departamento de Letras/Libras, Faculdade de Letras, Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. E-mail: <carla.couto@ufjf.edu.br>.

RESUMO

Este trabalho discute questões pertinentes à atuação da gestão para a implementação de uma proposta educacional bilíngue (Decreto 5.626/05; Meta 4 do PNE; QUADROS, 2005; RODRIGUES e SILVÉRIO, 2013) para alunos surdos e ouvintes em uma escola da rede municipal de Juiz de Fora-MG. Tem por objetivo promover a reflexão sobre aspectos relacionados à gestão escolar (LÜCK, 2000; GIORDANI, 2010) que podem contribuir com a efetividade dessa implementação. Para isso, foi feita a observação na escola, a investigação documental e a realização do Grupo Focal com familiares dos alunos surdos. Constatou-se que a implementação da proposta tem sido válida para as classes com surdos, pois proporciona um espaço educacional bilíngue em que a Libras e o Português têm mesmo *status*, e a gestão escolar demonstrou contribuir de maneira significativa com essa implementação.

Palavras-chave: Gestão Escolar. Proposta Educacional Bilíngue. Escola Municipal de Juiz de Fora.

Histórico da Educação de Surdos no Brasil e suas Políticas Linguísticas

O Brasil tem passado por uma importante fase de transição com relação à educação de surdos. Pode-se dizer que houve, de fato, um processo histórico de opressão vivido por eles, principalmente no que tange ao uso e à disseminação de sua língua de sinais. Essa questão, construída historicamente, pode refletir diretamente na concepção utilizada pelos protagonistas da educação de surdos. Segundo Albres (2005), até o século XVIII, no Brasil, os surdos eram fortemente desconsiderados do processo educacional, sendo apontados como incapazes de adquirirem conhecimento. Porém, em meados do século XIX, teve início a educação de surdos com a criação do chamado Instituto Imperial de Surdos-Mudos, em 1857, no Rio de Janeiro. O responsável por essa criação foi Dom Pedro II, o qual convidou o professor surdo de Paris, Ernesto Huet, que trouxe para o Brasil, além da metodologia de ensino específica, a língua de sinais. Porém, no ano de 1957, o Brasil sofreu forte influência do Congresso Internacional de Professores de Surdos de Milão, o qual havia estabelecido, em 1880, que o método Oralismo era o mais adequado para o desenvolvimento dos alunos surdos e que, portanto, deveria ser adotado por todos os países.

A partir desse mesmo ano, a língua de sinais passou a ser proibida, dando lugar, então, ao Oralismo puro como método educacional, usando-se, exclusivamente, a língua oral. Esse movimento marcou um período de retrocesso na educação dos surdos em nosso país, podendo, inclusive, ser encontrado nas escolas esse método de educação até os dias atuais. O método Oralismo, de acordo com os estudos de Bueno (1998), é um método educacional que utiliza a língua oral como único meio para reintegrar o surdo à sociedade, tentando torná-lo o mais semelhante possível aos ouvintes. Nesse caso, a fala oralizada deixava até mesmo de ser um meio e se tornava o alvo, pois os educadores de surdos priorizavam a produção sonora da língua em detrimento da utilização da língua como meio de aprendizado para uma produção semântica. Skliar (1997) ressalta que esse método era motivado por concepções que não eram educacionais, e sim médicas, filosóficas, religiosas e políticas, sendo considerado uma imposição social de uma maioria linguística sobre uma minoria linguística.

Vale destacar que, na época em que se deu o Congresso de Milão, a língua de sinais ainda não possuía *status* de língua, sendo vista e definida como uma linguagem rudimentar composta por gestos e por mímicas. Somente a partir dos estudos de William Stokoe, publicados em 1965, sobre a *American Sign Language* (ASL), é que se conseguiu provocar uma revolução linguística. Seguindo seus estudos, outros pesquisadores como Bellugi & Klima, em 1972, Siple, em 1978, e Lillo-Martin, em 1986, trouxeram algumas perspecti-

vas bastante inovadoras sobre as línguas de sinais, o que culminou com as pesquisas de Chomsky, conferindo a elas o caráter de língua. No Brasil, os estudos sobre a Língua Brasileira de Sinais (Libras) iniciaram com a pesquisadora Lucinda Ferreira Brito, na década de 1980.

Analisando a sequência cronológica de elaboração de documentos e de legislações sobre a educação de surdos, pode-se dizer que, no ano de 1988, os estudos linguísticos sobre as línguas de sinais em nível internacional ainda não tinham força suficiente para influenciar a criação de leis que buscassem assegurar o uso da língua de sinais na educação de surdos no Brasil. Porém, a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo nº 206, trouxe um importante princípio que se tornou base para muitas políticas educacionais e linguísticas, bem como para a educação de surdos: o de igualdade de condições de acesso e de permanência na escola.

Passados seis anos, em 1994, após contínua reflexão sobre as línguas de sinais de forma ampla – linguística, social, educacional e culturalmente –, a Declaração de Salamanca, no seu Artigo nº 21, fortalece o respaldo jurídico necessário para retomar o trabalho feito na educação de surdos com o uso da língua de sinais. Com isso, na década de 1990, as novas concepções culturais, linguísticas e pedagógicas já estavam promovendo a criação de escolas especiais ou classes especiais em escolas regulares para surdos, assim como classes mistas em escolas regulares por todo o território nacional. Em 24 de abril de 2002, esse movimento ganhou força com a Lei nº 10.436, por meio da qual é reconhecida a Língua Brasileira de Sinais como meio de comunicação e de expressão das comunidades surdas do Brasil. Como forma de regulamentar a Lei de Libras, em 22 de Dezembro de 2005, foi criado o Decreto nº 5.626. De acordo com Quadros e Paterno (2006), esse decreto causou grande impacto para a educação dos surdos, por se tratar de desdobramentos da lei, como o uso e a difusão da Libras nas mais diversas esferas da sociedade, sendo que a área educacional é tratada, especificamente, no Capítulo IV – Do uso e da difusão da Libras e do Português para o Acesso das pessoas surdas à educação. Nesse capítulo, é especificado que as instituições federais de ensino devem garantir, obrigatoriamente, às pessoas surdas, acessibilidade, por meio da Libras, à comunicação, à informação e à educação no acesso e na permanência desde a Educação Infantil até a Educação superior.

Esse artigo especifica a forma como as instituições de ensino devem proceder na busca de garantir o atendimento educacional propício ao acesso dos alunos surdos. Essas instituições devem promover cursos de formação para os professores, desenvolvendo neles habilidades de uso e de ensino de Libras, de tradução/interpretação entre a Libras e o Português, bem como de ensinar o Português para surdos como segunda língua (L2). Para isso,

as escolas precisam ter professores de Libras ou instrutores de Libras, bem como tradutores/intérpretes de Libras-Português, professores que ensinem o Português como L2 para pessoas surdas e os professores regentes de classe que conheçam as especificidades linguísticas dos alunos surdos. A equipe pedagógica precisa adotar um sistema de avaliação que seja compatível com o aprendizado de L2, bem como mecanismos de avaliação em Libras. Outro ponto importante é o apoio à difusão e ao uso da Libras por toda a comunidade escolar, oferecendo, até mesmo, curso de Libras.

Essas especificações estão em concordância com o método Bilíngue, o qual assume a língua de sinais como a língua de instrução e de comunicação utilizada no processo educacional, sendo que o Português na modalidade escrita é ensinado e usado como segunda língua. Analisando dessa forma, a única perspectiva que, de fato, privilegia a língua que é natural para os surdos e que possibilita a criação de uma base linguística e cognitiva para o aprendizado de quaisquer outros conhecimentos é o método Bilíngue, sendo esse o mais adequado (QUADROS, 2005; RODRIGUES e SILVÉRIO, 2013).

Outro documento de impacto internacional, criado no ano de 2009, foi a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949/2009), o qual preconiza o direito à participação ativa de pessoas surdas nas negociações relativas a programas e a políticas, inclusive aos que lhes dizem respeito diretamente, bem como o direito de pessoas surdas ao acesso e ao aprendizado da língua de sinais, à promoção da sua identidade linguística e à utilização da língua de sinais como língua de instrução na educação dos surdos, favorecendo, ao máximo, o seu desenvolvimento acadêmico e social.

No ano de 2011, foi criado o Projeto de Lei 8.035, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011 a 2020, sendo, em 25 de junho de 2014, aprovado pela Lei 13.005. Esse documento, mais recente, tem sido também de grande importância para buscar garantir os direitos linguísticos dos surdos à educação, e tem dado força para a criação de escolas bilíngues ou de classes bilíngues para surdos em escolas regulares. A Meta 4, Estratégia 4.7, torna obrigatória a oferta de educação bilíngue para surdos em Língua Portuguesa e em Libras, para a população de zero a dezessete anos; e a Estratégia 4.13 orienta sobre a equipe de profissionais necessários para atuarem nesse tipo de educação, como tradutores ou intérpretes de Libras, guias-intérpretes para surdo-cegos e professores de Libras.

Por meio desse breve histórico sobre a legislação que rege a educação para a diversidade, em específico para a educação de surdos, é possível perceber que, ao longo dos anos, a forma de conceber a educação de surdos foi se modificando, principalmente a partir do reconhecimento da língua de sinais como uma língua, de fato. Atualmente, existe um forte movimento da comunidade surda acadêmica pela consolidação da Educação Bilíngue para surdos

10. Cabe ressaltar que o presente trabalho é um recorte da dissertação de mestrado intitulada "Investigando uma proposta educacional bilíngue (Libras/Português) em uma escola da rede municipal de Juiz de Fora" de 2014.

11. É um centro da Prefeitura de Juiz de Fora, o qual era denominado Núcleo Especializado de Atendimentos à Criança Escolar da região sul (NEACE/Sul). Foi fundado em 17 de agosto de 2006, situado num bairro central da região Sul da cidade e abrange 9 bairros ao seu redor. Esse núcleo, que tem por objetivo promover a inclusão dos alunos no ensino regular da rede municipal de Juiz de Fora, oferece atendimento nas áreas da Pedagogia, Fonoaudiologia, Psicologia aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades oriundos de creches e escolas regulares da rede municipal de ensino desde a Educação Infantil até os anos finais do Ensino Fundamental e a Educação de Jovens e Adultos que possuem encaminhamentos feitos por suas respectivas escolas. No caso de crianças entre 0 a 3 anos de idade, esse encaminhamento pode ser realizado pelo Serviço de Atenção à Saúde, creches ou também pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS/Sul).

12. A Escola W é uma unidade escolar da rede de educação municipal de Juiz de Fora, de zona urbana, localizada em um bairro da zona Sul da cidade. Segundo o Censo Escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no ano de 2011, essa escola possui 66 funcionários, atendendo tanto à comunidade do seu bairro quanto à comunidade de bairros vizinhos. É ofertado ensino no 1º e 2º períodos da Educação Infantil e do 1º a 5º ano do Ensino Fundamental, nos períodos matutino e vespertino. No horário noturno, é ofertada a Educação de Jovens e Adultos (EJA) pelo projeto Caminhar II (1ª a 4ª Fase), Posto Cesu, o Curso Preparatório Vestibular e o Pró-Jovem. O número de alunos matriculados, ainda segundo o Censo Escolar do INEP, em 2011, era de 135, na Educação Infantil; 610, nos anos iniciais do Ensino Fundamental (EF); 43 na EJA; e 16 na Educação Especial, somando 804 alunos.

no Brasil: os surdos politizados não aceitam mais que exista educação de/ para surdos em que o Português é imposto e colocado como a única língua dentro da escola. Essa militância no conflito entre a Libras e o Português pode ser vista como um reflexo das políticas linguísticas com relação à educação de surdos no Brasil. A língua, agora, assume relação de poder entre os grupos majoritários e minoritários; portanto, o movimento de resistência contra as políticas educacionais subtrativas é liderado por surdos que militam por uma educação que respeite suas diferenças linguísticas e culturais.

Entendendo o Caso¹⁰

Como reflexo de todo esse movimento, na cidade de Juiz de Fora-MG, um grupo de professores do Centro de Atendimento Educacional Especializado da região Sul (CAEE/Sul)¹¹ elaborou, no final do ano de 2011, um esboço de uma proposta educacional bilíngue (Libras/Português), que foi formalizada no início do ano de 2012. A proposta inicial tem por objetivo geral

construir um espaço onde a surdez não seja vista como "problema", mas como parte que constitui o espaço da escola, não por uma imposição legal, mas por um cotidiano que propicie riquezas de encontros. Uma escola em que Libras seja uma língua de instrução e interação tanto para as crianças surdas como para as ouvintes (PROPOSTA EDUCACIONAL BILÍNGUE – CAEE/SUL, 2012, p. 2).

O presente trabalho tem como objetivo investigar essa proposta no que tange à gestão escolar para sua implementação, visando compreender como a postura assumida por ela influencia no seu desenvolvimento. Para isso, realizei a observação da dinâmica na Escola W no segundo semestre letivo de 2013 e no primeiro de 2014; a investigação documental da Escola W e do CAEE/Sul; e a reunião de Grupo Focal com familiares dos alunos surdos. Essa pesquisa se torna importante, visto que busca compreender e analisar quais são as ações realizadas pela gestão para o processo de implementação da proposta, buscando contribuir, assim, com o trabalho realizado na Escola W e em outras escolas que podem vir a implementar tal proposta.

Essa proposta foi aprovada pela Supervisão de Atenção à Educação na Diversidade (SAEDI) do Departamento de Apoio Pedagógico (DEAP) da Secretaria de Educação de Juiz de Fora (SE) para ser implementada em uma escola da rede municipal, denominada neste trabalho de Escola W¹². A escola assumiu a proposta, segundo o documento da Proposta Educacional Bilíngue (2012), pelo fato de sua equipe demonstrar abertura para a discussão sobre educação e diversidade; de haver uma efetiva parceria entre ela e o CAEE/Sul desde o ano de 2007; de haver um número considerável de profissionais da escola que participou do curso de Libras no ano de 2011; de a proposta de

bidocência ser direcionada aos anos iniciais do Ensino Fundamental (sendo que a Escola W oferece o ensino até o 5º ano); e de ter havido a aceitação pelos professores que já atuavam nessa escola em assumirem tal desafio.

A equipe do CAEE/Sul se organizou para dar início à implementação da proposta educacional no primeiro semestre de 2012. A partir desse momento, a gestão da Escola W assumiu a responsabilidade de administrá-la, de mediar e de organizar os encontros, de buscar formação própria e de orientar os profissionais, tudo isso em parceria com a equipe do CAEE/Sul; portanto, essa gestão é compartilhada entre a instituição e o núcleo, e cada um assume papéis específicos. Vale ressaltar que a equipe do CAEE/Sul faz visitas mensais à Escola W, desde 2012, para realizarem reuniões de orientação, visando ao apoio à continuidade da proposta.

Para o desenvolvimento da proposta, nas salas de aula, com aluno surdo, o trabalho começou a funcionar com o ensino da Bidocência, havendo um professor regente com formação em Pedagogia – que, preferencialmente, saiba Libras, mas que use o Português como língua de instrução – e o outro professor regente, também com formação em Pedagogia, que usa a Libras como língua de instrução, para que os alunos, assim, tivessem contato com as duas línguas na sala de aula. A função do professor da bidocência, que utiliza a Libras como língua de instrução, é a de ensinar todos os conteúdos em Libras. Além disso, a SE disponibiliza dois professores para trabalharem na formação em Libras com os profissionais envolvidos com a proposta da Escola W e com os demais profissionais da rede, formação esta que tem como foco não somente o ensino da língua, mas, também, a discussão de questões teóricas no que tange ao cotidiano da sala de aula, visando refletir sobre possíveis metodologias, estratégias e recursos que contemplem a educação de surdos de maneira global, e não apenas o uso da língua na sala de aula. Para realizar o ensino de Libras para todos os alunos ouvintes da escola são disponibilizados, também, dois Professores Articuladores de Libras, visando contribuir com as interações dialógicas entre surdos e ouvintes.

O número de alunos surdos matriculados foi aumentando com o passar dos anos, o que demonstra que a proposta tem se fortalecido e que mais familiares de alunos surdos têm se interessado por ela. As ações que foram iniciadas no ano de 2012 foram continuadas também nos anos de 2013 e de 2014. É importante ressaltar que a proposta educacional bilíngue está sendo construída desde seu início, a partir de parcerias feitas entre CAEE/Sul, Escola W, famílias e Secretaria de Educação, ou seja, a proposta está sendo construída em conjunto e cada um dos envolvidos tem uma função específica e relevante para o desenvolvimento desse trabalho.

A Gestão na Implementação da Proposta Educacional Bilíngue

A Escola W conta com uma equipe gestora que é composta por um diretor, dois vices-diretores e quatro coordenadores. Essa equipe demonstrou apoio e abertura para a implementação da proposta educacional bilíngue desde o ano de 2012, quando iniciou as ações – isso porque a equipe acredita na educação bilíngue para surdos e acredita que as ações propostas também podem ser vantajosas para os alunos ouvintes, segundo relatos da própria equipe. O posicionamento da equipe é o de considerar a proposta importante e necessária de acontecer na Escola W, visto que ela possui alunos surdos matriculados nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Ainda segundo relatos da equipe gestora, no ano de 2012, a proposta educacional bilíngue ainda era muito incipiente, devido ao fato de estarem iniciando um novo trabalho. Portanto, optaram por não acrescentá-la no Projeto Político Pedagógico da Escola W. Algumas mudanças e ajustes ainda precisariam ser feitos para tornar a proposta ainda mais viável. Já no ano de 2013, a equipe considerou que a proposta estava mais sólida e estruturada e que suas ações estavam ainda mais condizentes com a concepção de educação bilíngue, julgando, então, fundamental que a proposta fosse inserida no PPP no ano seguinte. Dessa forma, estariam institucionalizando essa concepção de educação e fortalecendo a continuidade das ações pela próxima equipe gestora que assumiria a função, buscando evitar o retrocesso da proposta. Essa decisão foi tomada a partir de discussões realizadas entre toda a equipe pedagógica e demonstra que realmente a equipe apoia a proposta e acredita na sua concepção. Vale destacar que

o gestor escolar possibilita, na medida da articulação que promove, a discussão das propostas educacionais garantindo o princípio fundante da gestão democrática, que é a autonomia pedagógica. Neste propósito, a promoção atual de uma educação bilíngue apenas traria algo de novo se, e somente se, rompesse com as práticas que normalizam, ou seja, se pudesse inventar práticas novas que demandassem novos saberes ou novos sistemas de verdades sobre a surdez, os surdos e suas culturas. (GIORDANI, 2010, p. 101).

A equipe gestora busca fazer um trabalho coletivo entre si e com os professores; portanto, anualmente, se reúnem para discutir a reelaboração do PPP. Um exemplo disso é o de que, no ano de 2013, esse documento orientava que, para atuar na bidocência, o professor, necessariamente, precisaria saber se comunicar em Libras, visto que trabalharia na sala de aula com surdos (por isso, no que diz respeito à organização das turmas, os professores com mais tempo de serviço na escola não mais teriam preferência para trabalhar nessas salas, mas sim o professor que apresentasse habilidade linguística para o uso da Libras). Porém, no ano de 2014, alguns professores defende-

ram a ideia de que a proposta educacional bilíngue não contemplava apenas as salas com surdos, mas a escola como um todo, e, por isso, todos os professores deveriam ter a oportunidade de trabalhar na bidocência, mesmo não tendo a habilidade linguística para isso. Como foi a posição da maioria dos que participaram da reunião, foi acrescentado ao PPP, para o ano de 2014, que mesmo professores sem habilidade comunicativa em Libras poderiam atuar na bidocência.

Segundo Lück (2000), esse tipo de gestão demonstra uma política de autonomia, em que se compartilha a gestão e as decisões a serem tomadas. Sustenta que todas as questões envolvidas na educação dizem respeito à coletividade. A autora afirma que

a autonomia não se resume, portanto, à questão financeira, nem é mais significativa nessa dimensão, e sim na política, isto é, no que se refere à capacidade de tomar decisões compartilhadas e comprometidas e usar o talento e a competência coletivamente organizada e articulada, para a resolução dos problemas e desafios educacionais, assumindo a responsabilidade pelos resultados dessas ações, vale dizer, apropriando-se de seu significado e de sua autoria. (LÜCK, 2000, p. 21).

Outro ponto importante na postura da equipe gestora é a busca por formação em Libras e por conhecimento sobre educação bilíngue. No ano de 2013, uma parte da equipe participou do curso de formação em Libras, que é oferecido pela SE e que acontece no espaço da Escola W, buscando participar das reflexões sobre a língua de sinais, os alunos surdos, o ensino bilíngue, entre outros. No ano de 2014, toda a equipe gestora participou da formação. Por meio das observações realizadas, pude perceber que os professores surdos têm livre acesso à maior parte da equipe gestora, podendo discutir qualquer assunto sobre a escola sem a necessidade de intérprete de Libras, o que também acontece com os alunos surdos. Isso demonstra que a equipe tem dado a devida importância à Libras na interação com os indivíduos surdos na escola. Lück (2000) afirma que o sucesso de uma escola está diretamente relacionado à competência do gestor ou, como no caso da Escola W, da equipe gestora, sendo fundamental ao gestor escolar a formação continuada para acentuar sua profissionalização.

Constatações da pesquisa

Por meio da pesquisa realizada, é possível afirmar que a equipe gestora demonstrou estar bastante envolvida com o desenvolvimento da proposta educacional bilíngue na Escola W. Sua participação contribuiu diretamente para a efetividade da proposta, visto que participa do curso de formação, busca junto à equipe pedagógica estratégias para consolidar a proposta na escola, incluiu a proposta no PPP de 2014 e informou toda a equipe pedagógica sobre algumas ações da proposta (essa informação está evidente em algumas atas de reuniões pedagógicas do segundo semestre letivo de 2013 e do primeiro de 2014). É importante que a equipe gestora promova mais momentos de diálogo com os familiares com vistas à orientação e a esclarecimentos sobre a proposta educacional bilíngue, visto que a família se torna essencial para o desenvolvimento do aluno e que, segundo relatos dos próprios familiares dos alunos surdos na reunião de Grupo Focal, eles não possuem conhecimento sobre as ações da proposta de maneira aprofundada.

Outro fato que ficou evidente é que o CAEE/Sul tem papel fundamental na implementação da proposta educacional bilíngue, pois está construindo junto à equipe pedagógica e à equipe gestora da Escola W as estratégias que melhor contemplem a promoção da educação bilíngue. A equipe do CAEE/Sul participa ativamente, sendo responsável pelo curso de formação oferecido pela SE, pelo curso de Libras oferecido aos familiares dos alunos surdos, pelo atendimento educacional especializado aos alunos surdos e pelas visitas sistematizadas à Escola W, buscando orientar o trabalho que envolve a proposta. Porém, ainda se faz necessária maior orientação ao trabalho dos professores da bidocência, visto que alguns deles relataram sentir necessidade de maior esclarecimento sobre as estratégias a serem utilizadas durante as aulas.

Portanto, a gestão para o processo de implementação da proposta educacional bilíngue é de fundamental importância para seu desenvolvimento, sendo necessário o envolvimento de toda a equipe gestora no trabalho, em conjunto com o CAEE/Sul, a SE e a família dos alunos.

REFERÊNCIAS

- ALBRES, N. A. *História da Língua Brasileira de Sinais em Campo Grande-MS*. Petrópolis: Editora Arara Azul, 2005.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Artigo 206°. Brasília: Senado Federal.
- _____. *Lei nº 10.436*, de 24 de abril de 2002.
- _____. *Decreto nº 5.626*, de 22 de dezembro de 2005.
- _____. *Decreto nº 6.949*, de 25 de agosto de 2009.
- _____. *Lei 13.005*, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação – PNE.
- BUENO, J. G. S. Surdez, Linguagem e Cultura. *Cadernos Cedes*. Campinas, XIX, n. 46, p.41-56, set. 1998.
- GIORDANI, L. Gestão de políticas educacionais na educação de surdos: o que cabe do paradigma da diferença na prática da normalidade inclusiva?. *Cadernos de Educação*, FaE/PPGE/UFPel, Pelotas, p. 91-106, maio/ago., 2010.
- LÜCK, H. Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. *Em Aberto*. Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.
- PROPOSTA Educacional Bilíngue Escola W/CAEE/Sul, 2012.
- QUADROS, R. M. O “bi” em Bilinguismo na Educação de Surdos. In: FERNANDES, E. (org.). *Surdez e Bilinguismo*. Porto Alegre: Mediação, 2005.
- QUADROS, R. M.; PATERNO, U. Políticas Linguísticas: o impacto do decreto 5.626 para os surdos brasileiros. *Informativo Técnico-Científico Espaço*, INES – Rio de Janeiro, n. 25/26, p. 23, jan.-dez., 2006.
- RODRIGUES, C. H.; SILVÉRIO, C. C. P. Pensando a Educação Bilíngue de/ com/para Surdos. In: RODRIGUES, C. H.; GONÇALVES, R. M. (org.). *Educação e Diversidade: Questões e diálogos*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013.
- SKLIAR, C. A educação para os Surdos entre a Pedagogia Especial e as Políticas para as Diferenças. SEMINÁRIO NACIONAL DO INES. Rio de Janeiro, 1997. Desafios e Possibilidades na Educação Bilíngüe para Surdos. Rio de Janeiro: INES, 1997.

Implantação dos Laboratórios Básicos Padrão MEC/FNDE na rede pública do estado do Paraná pelo Programa Brasil Profissionalizado



Andrea de Paula Ceccatto

Mestra em Educação pela UFPR; Técnica Pedagógica da SEED/PR.

E-mail: <andreaceccatto@gmail.com>.

Céli Mariano Jorge

Doutora em Educação pela UFPR; Técnica Pedagógica da SEED/

PR. E-mail: <ceulimariano@gmail.com>.

Cícero Vieira Torres Júnior

Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública; Técnico Pedagógico da SEED/PR. E-mail: <kino@seed.pr.gov.br>.

RESUMO

Este artigo apresenta uma análise do processo de implementação dos laboratórios básicos padrão Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (MEC/FNDE) na Rede Pública do Estado do Paraná, pelo Programa Brasil Profissionalizado, política do Governo Federal que tem por intuito melhorar as condições de oferta do Ensino Médio Integrado. Nesta ação, foram contemplados 158 estabelecimentos, num total de 376 laboratórios, dos quais são 76 de Biologia, 54 de Física, 97 de Informática, 64 de Matemática e 85 de Química. Com a expansão da oferta da Educação Profissional, foi necessária a adequação dos espaços escolares para que os cursos técnicos apresentassem infraestrutura que atendessem à nova proposta curricular da integração dos conteúdos. Por meio da avaliação executiva, verificou-se que grande parte dos laboratórios se encontra devidamente instalado, porém alguns aguardavam a finalização das adequações exigidas para a instalação conforme as normas estabelecidas.

Palavras-chave: Ensino Médio. Educação Profissional. Laboratórios básicos. Programa Brasil Profissionalizado.

ABSTRACT

This article presents an analysis of the implementation process of the basic standard laboratories Ministry of Education/National Fund for Development of Education (MEC/FNDE) in Public Network Paraná State, Brazil by professionalized, Federal Government policy program, whose purpose improve the supply of high school integrated. In this action, 158 establishments were awarded a total of 376 laboratories, 76 of which are Biology, 54 of Physics, 97 of Informatics, 64 of Mathematics and Chemistry, 85. With the expansion of the supply of Vocational Education, suitability of school spaces was required for technical courses presented infrastructure that met the new curriculum proposal for integration of content. Through executive assessment it was found that most laboratories is properly installed, but some waited for the completion of the adjustments required for installation according to the established standards.

Keywords: High School. Vocational Education. Basic labs. Brazil Professionalized Program.

Introdução

A implantação dos Laboratórios Básicos Padrão MEC/FNDE¹³ na rede estadual de educação do Paraná compreende uma das ações do Programa Brasil Profissionalizado. Esse programa de financiamento – criado em 2007, pelo Decreto nº 6.302 de 12 de dezembro – tem o objetivo de ampliar e qualificar a oferta da educação profissional e tecnológica de nível médio nas redes estaduais de ensino. Portanto, possibilita a necessária estruturação e modernização das escolas para a oferta de cursos que integrem o conhecimento do Ensino Médio às questões práticas da realidade do trabalho.

Tal necessidade foi evidenciada a partir da expansão da Educação Profissional e Tecnológica colocada pelo Decreto nº 5154/04, que possibilitou a retomada dessa oferta de forma pública e gratuita. As proposições pactuadas pelo Programa Brasil Profissionalizado estariam voltadas para uma melhor qualidade na formação dos alunos. Portanto, demandaria a adequação dos espaços escolares, buscando melhores condições de aprendizagem e a formação dos profissionais da educação para o desenvolvimento de suas atividades.

A aquisição de Laboratórios Básicos Padrão MEC/FNDE de Biologia, Física, Informática Básica, Matemática e Química ficou condicionada à comprovação da existência de espaço físico adequado e condições para a instalação destes, os quais deveriam ser informados em formulários próprios e laudos técnicos atestando a veracidade das informações.

Nessa perspectiva, o objetivo desta investigação foi analisar o processo de implantação dos Laboratórios Básicos Padrão MEC/FNDE e verificar a situação que apresentam quanto à sua instalação nos estabelecimentos da rede pública estadual do Paraná. A metodologia utilizada foi um estudo de caso envolvendo os 158 colégios que receberam os laboratórios por meio desse programa, num total de 376 unidades.

O estudo de caso possibilita a compreensão de fenômenos individuais, processos organizacionais e políticos da sociedade. Conforme Yin (2001), o estudo de caso é uma estratégia abrangente de pesquisa em abordagens específicas de coletas e análise de dados. Segundo esse autor, o estudo de caso é útil quando o fenômeno a ser estudado é amplo e complexo e não pode ser estudado fora do contexto no qual ocorre naturalmente, uma vez que tenta esclarecer decisões a serem tomadas.

Utilizou-se como recurso metodológico o questionário e uma *checklist*¹⁴, que foram encaminhados aos colégios via e-mail; por meio deles foram obtidos os dados para a avaliação executiva realizada.

13. Laboratórios com infraestrutura padronizada em relação ao espaço, iluminação, ventilação e demais condições necessárias à utilização de acordo com as normas de segurança e atendimento ao trabalho pedagógico.

14. Formulário no qual constam os itens de composição dos laboratórios.

A opção pela avaliação executiva se deu por ser este um instrumento de rápida aplicação e apresentar uma visão generalizada do programa, sem que haja um aprofundamento no impacto de sua implementação – neste caso, o preenchimento de um formulário, denominado *checklist*, no qual constam os itens de composição dos laboratórios.

Segundo Guzmán (2007, p. 13), a avaliação executiva é considerada como “uma avaliação rápida, quando o objetivo é conhecer em um tempo relativamente curto a situação que se encontra um programa”; possibilita, portanto, a apropriação de uma situação em resposta às proposições adotadas pelos gestores em atendimento aos objetivos do programa.

O processo de implantação dos laboratórios: adequação dos espaços e instalação

Como espaço de aprendizagem, a sala de aula não pode ser o único referencial, pois existem outras opções para o acesso ao conhecimento em locais especializados, instalados para fins didáticos na organização das práticas pedagógicas.

As aulas práticas realizadas em laboratório são essenciais para que os alunos tenham um aprendizado eficiente e estruturado em diversos cursos. É nessas aulas que os alunos podem avaliar resultados, testar experimentos, solucionar problemas, propor soluções, enfim, são estimulados para novos desafios que exercitam o raciocínio. De acordo com Dourado (2001), as atividades experimentais são essenciais para o processo de ensino-aprendizagem e devem estar adequadas às capacidades e atitudes que se pretende desenvolver nos alunos.

A utilização dos laboratórios como ferramentas no desenvolvimento dos processos educativos vem se intensificando, principalmente por se tratar da prática nos cursos técnicos, exigindo que os profissionais da educação tenham formação para melhor aproveitamento das potencialidades dos equipamentos e para atender às especificidades do seu plano de trabalho, de acordo com a proposta curricular. Nas palavras de Freitas (2007, p. 28), é preciso “[...] um conhecimento mais aprofundado sobre materiais e equipamentos didáticos atualmente em uso nas escolas”.

Os laboratórios se constituem, em grande parte, como elementos mediadores da aprendizagem, sendo instrumentos facilitadores do processo, tanto para os professores quanto para os alunos. Isso evidencia a necessidade de os espaços estarem bem organizados, tendo seus equipamentos em boas condições de funcionamento.

Os laboratórios estão inseridos no Plano de Trabalho elaborado pelo Estado do Paraná, na Dimensão de Infraestrutura e Recursos Pedagógicos, adquiridos por meio de assistência técnica, encaminhados diretamente aos estabelecimentos que se inscreveram e foram selecionados pelo MEC por apresentarem as condições de enquadramento nas orientações e recomendações do Manual de Preenchimento da Situação Escolar – MOPSE.

Dos 158 estabelecimentos contemplados com os laboratórios, os representantes de 77 devolveram os instrumentos de avaliação para que os dados fossem coletados e tabulados.

Das 376 possíveis respostas, foram obtidas 175, atingindo aproximadamente 47% dos laboratórios averiguados, sendo 39 (23%) de Biologia, 26 (15%) de Física, 35 (20%) de Informática, 34 (19%) de Matemática, e 41 (23%) de Química, observados na comparação entre os laboratórios contemplados e os avaliados.

Resultados e análise

De acordo com os questionamentos dirigidos aos estabelecimentos de ensino, bem como a sua análise – a qual teve por referência as orientações e recomendações estabelecidas pelo Manual de Orientação e Preenchimento da Situação Escolar – MOPSE, além das orientações do DET/SEED –, foi possível identificar as condições de instalação dos laboratórios padrão MEC/FNDE. Os itens avaliados estão relacionados à instalação do laboratório, se ocorreu ou não; se foram seguidas as recomendações para a instalação; se houve acompanhamento do responsável pelo Laudo Técnico nas obras de adaptações recomendadas; se os laboratórios ocupam espaços conjugados, e qual o tamanho desses espaços.

Questão 1: O Laboratório está devidamente instalado?

Para este questionamento, as respostas obtidas referentes a 162 laboratórios indicavam que estes estavam devidamente instalados. Porém, ao se analisar o *checklist* dos itens de composição dos laboratórios, observou-se que alguns equipamentos não se encontravam instalados. Isso pode ser um indicativo de que não foram consideradas as orientações e recomendações repassadas para a implementação dos espaços, tendo permanecido equipamentos sem a devida instalação.

Para 13 estabelecimentos, a opção assinalada era a de que ainda não haviam sido concluídas as adaptações necessárias para que os laboratórios fossem devidamente constituídos, conforme se verifica no Gráfico 1.

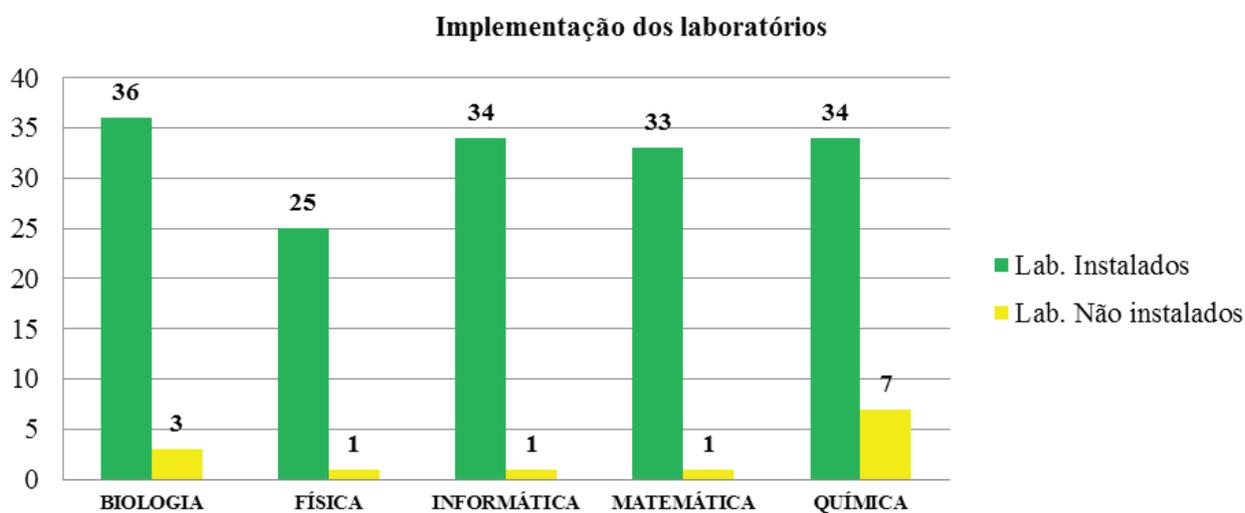


Gráfico 1. Condição dos laboratórios investigados.

Fonte: Dados com base na análise da avaliação executiva.

Essa condição, devido ao tempo transcorrido, desde o ano de 2010, evidenciou a necessidade da tomada de decisão por parte da Unidade Gestora do Programa – UGP, para que se apresentasse um cronograma de execução indicando o tempo que levaria para a finalização da instalação.

As medidas acompanham o que está expresso no MOPSE, conforme o qual os estabelecimentos teriam a responsabilidade de providenciar os espaços e as condições necessárias à instalação dos equipamentos. As informações atestando a existência dessas condições foram encaminhadas ao MEC em formulários próprios para a contemplação dos laboratórios; contudo, os laboratórios chegaram e, para alguns, ainda não haviam sido providenciadas essas condições.

Questão 2: As recomendações do Manual de Situação Escolar foram consultadas?

Para este questionamento, as respostas obtidas referentes a 163 laboratórios indicavam que foram consultadas as recomendações do Manual de Orientação e Preenchimento da Situação Escolar – MOPSE (Gráfico 2); porém, alguns ajustes foram necessários para a acomodação dos equipamentos. Esses ajustes estavam relacionados à necessidade de uma elevação no piso ou na estrutura da parede e do teto, além de mudanças na instalação hidráulica e elétrica, entre outras. Portanto, diz respeito a adequações no espaço físico para o atendimento às orientações realizadas.

Acompanhamento responsável técnico

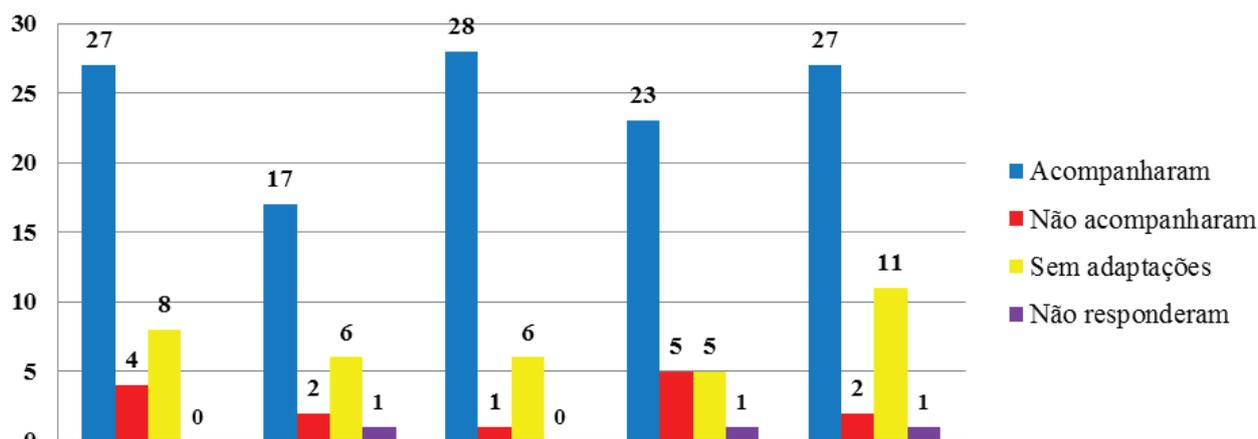


Gráfico 2. Atendimento às recomendações do MOPSE.

Fonte: Dados com base na análise da avaliação executiva.

Em 7 (sete) laboratórios, por questões administrativas, os equipamentos não foram implementados no local indicado, sendo necessária outra formatação para que pudessem ser instalados.

As recomendações para a organização dos espaços informam:

Os laboratórios possuem Layout padrão para disposição dos equipamentos e mobiliário. Entretanto, as escolas poderão dispor equipamentos, ferramental e mobiliário de acordo com suas necessidades, desde que garantam condições favoráveis para instalação daqueles equipamentos que ficarão a cargo dos fornecedores. (BRASIL, 2009).

A proposição das orientações do MEC e da SEED/DET era de que fossem tomados os devidos cuidados em relação às normas de segurança na instalação dos laboratórios, de modo a aproveitar, da melhor forma possível, seus espaços às vezes com medidas inferiores à área mínima indicada no MOPSE, mas que não inviabilizariam a sua organização.

Questão 3: O responsável pelo Laudo Técnico acompanhou as obras das adaptações recomendadas?

As respostas referentes a 122 estabelecimentos indicaram que foi feito o acompanhamento técnico do engenheiro ou do arquiteto responsável pela assinatura do laudo, que apresentava as condições de infraestrutura dos locais indicados para a instalação do laboratório. Em 14 estabelecimentos, os responsáveis não acompanharam o processo, e em 36 não foi necessária a realização de adaptações. Não foram obtidas respostas a esta questão de 3 estabelecimentos (Gráfico 3).

O laudo técnico apresentava a informação dos seguintes itens: área mínima, condições do piso, paredes, teto, aberturas, portas, janelas, iluminação, projeto de instalação elétrica e hidráulica, gás e registros.

Acompanhamento responsável técnico

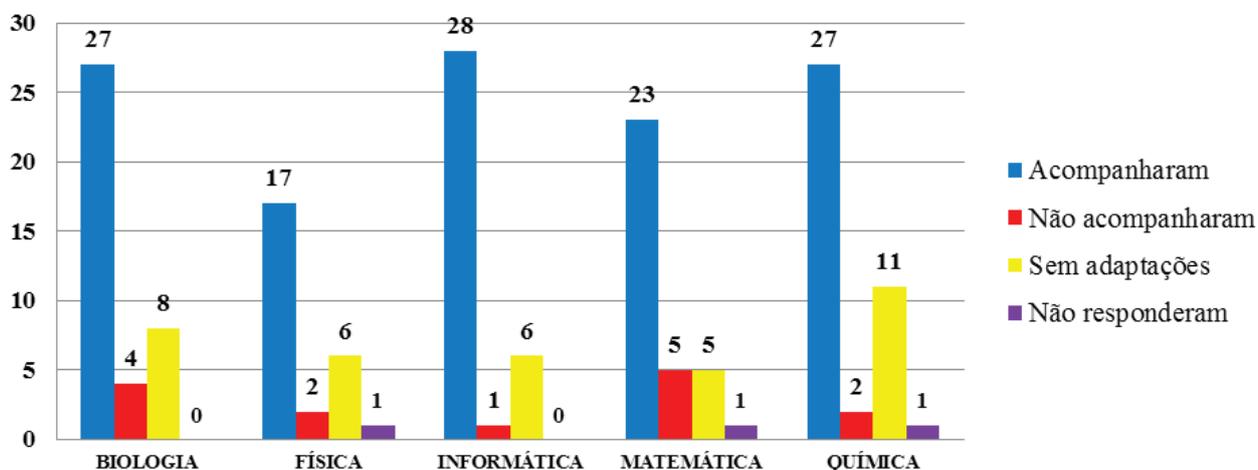


Gráfico 3. Acompanhamento responsável técnico.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas recomendações do MOPSE.

Questão 4: Os laboratórios ocupam espaços conjugados?

As respostas obtidas indicam: “Não” para 105 estabelecimentos; “Sim” para 49 estabelecimentos; e não houve resposta para 21 estabelecimentos.

Os estabelecimentos que configuram os laboratórios nesta formatação foram 15 (quinze) de Física e Matemática; 13 (treze) de Matemática e Química; 10 (dez) de Informática, dividindo o espaço com o laboratório do Programa Paraná Digital, aproveitando a infraestrutura local; 7 (sete) de Biologia e Física; e 4 (quatro) que optaram por conjugar os laboratórios de Biologia e Química, devido à quantidade, tamanho dos equipamentos e afinidade entre estes.

Questão 5: No caso de laboratórios conjugados, qual o tamanho desses espaços?

Essa condição foi encaminhada ao MEC para análise, pois não havia informação nas recomendações do MOPSE quanto à possibilidade de os laboratórios serem constituídos dessa forma.

Como encaminhamento, ficou estabelecido que a preferência do uso conjugado fosse para área mínima de 70 m², já que grande parte do espaço apresentado correspondia a 55 m², área que corresponde aproximadamente à da sala de aula.

Nos *layouts* dos laboratórios é possível verificar que a organização propõe o atendimento para 20 (vinte) alunos. Vale ressaltar que a configuração é o padrão do MEC; porém, nem sempre os estabelecimentos da rede pública estadual são projetados com as mesmas medidas, o que possibilitou a redefinição dos espaços para melhor alocação dos equipamentos, sem fugir das características estabelecidas pelo programa.

Das providências tomadas, já ficam determinadas a impossibilidade de alocação de espaços conjugados e a possibilidade de transferência dos laboratórios para outros estabelecimentos que apresentem as condições exigidas pelo programa. Essas determinações servirão para atender às possíveis ocupações das salas reservadas com outras atividades, fato do qual se tem conhecimento devido à demora na entrega dos equipamentos, os quais ficam ociosos, demandando, em média, mais de um ano para a conclusão dessas ações.

Outra situação que foi levantada, mesmo não sendo objeto da avaliação, estaria relacionada à substituição dos gestores, os quais teriam outras prioridades a serem desenvolvidas, necessitando da destinação dos espaços para o atendimento de novas demandas. Para que se efetive uma política pública, se faz necessário que os objetivos e as metas estejam bem articulados, bem como, neste caso, o atendimento do que foi estabelecido pelo programa, como afirmado nas palavras de Weiss (2007):

Um modo útil de se começar a conceituar um programa é examinar o que ele tenta cumprir. Um ponto sensato para se começar é com as metas oficiais. Embora as metas oficiais sejam apenas uma fonte de compreensão, elas representam um ponto de entrada na questão da intenção do programa. [...] Se as metas forem estruturadas em termos claros e específicos, tornar-se-ão uma boa fonte de informações. (WEISS, 2007, p. 52).

Nesses termos, o cumprimento das orientações e recomendações dadas pelo programa servem de garantia de que as ações desenvolvidas passem a ser efetivadas e, em consequência, a implementação dos laboratórios se consolidem da melhor forma possível.

O trabalho desenvolvido com a avaliação executiva demonstrou que o programa teve seus objetivos atingidos, ou seja, as proposições da ação para a efetivação dos espaços pedagógicos se consolidaram, embora não em sua totalidade. Para tanto, foram observadas as necessidades locais e a ponderação por parte da UGP na administração das eventualidades que se apresentaram.

As possibilidades de trabalhar com os resultados do conhecimento prévio estabelecido na melhoria desta ação poderão conduzir a novos patamares

as ações dos gestores para o desenvolvimento do programa, pois foi possível a visualização generalizada da implementação dos laboratórios na rede pública.

Com o levantamento dos resultados apresentados nesta pesquisa, no que diz respeito aos meios empregados para que os estabelecimentos cumprissem com as ações acordadas com o MEC para a instalação dos laboratórios, será proposto aos gestores o aprofundamento dessa atividade na busca de informações.

Em complementação ao processo avaliativo, a proposição versa sobre uma pesquisa de impacto para o conhecimento do alcance desse programa na melhoria das condições de oferta da Educação Profissional na rede pública estadual.

Considerações finais

Na análise do processo de instalação e implantação dos Laboratórios Padrão MEC/FNDE recebidos pelas escolas foi possível perceber que, embora a maioria dos estabelecimentos tenha informado que os laboratórios estavam devidamente instalados, a análise detalhada dos itens de composição evidenciou, em alguns casos, o contrário. Nessa análise, ficou evidente que vários equipamentos estavam ainda guardados nas caixas, indisponíveis para a utilização de professores e alunos. Os motivos alegados pelos gestores que responderam aos questionários foi o atraso na adequação dos espaços para atender às recomendações do MOPSE, além da mudança de gestores em algumas escolas, os quais não teriam priorizado esse trabalho, descumprindo o compromisso assumido.

Porém, na maioria dos estabelecimentos, os laboratórios estavam devidamente instalados conforme as orientações recebidas, proporcionando um novo espaço de aprendizagem e valorização do conhecimento pela relação entre a teoria e a prática.

Quanto à instalação dos Laboratórios Padrão MEC/FNDE recebidos pelas escolas públicas, conclui-se que, apesar de algumas escolas apresentarem dificuldades em relação à adequação do espaço e condições necessárias, eles significaram uma grande conquista em termos de melhoria dos recursos disponíveis para a qualidade das aulas. Possibilitam, ainda,

momentos de experimentação e vivências que instigam a curiosidade e o interesse dos alunos de forma a dar significado ao processo de aprendizagem. Dessa forma, elevam o padrão dos cursos oferecidos e promovem a valorização da escola pública.

A exigência de atendimento às normas de segurança durante o processo de instalação dos laboratórios foi de extrema importância no processo, assegurando aos alunos o acesso a espaços e equipamentos seguros. Da mesma forma, na sequência, faz-se necessário que as escolas invistam na sua manutenção constante, assim como na preservação e em cuidados necessários – sem dificultar, portanto, a sua utilização.

Quanto à avaliação executiva realizada, esta atendeu aos objetivos da presente pesquisa, que pretendeu identificar pontualmente a situação e condições de instalação dos Laboratórios Padrão MEC/FNDE nas escolas que foram contempladas. Forneceu subsídios para a tomada de decisões e redirecionamentos para a melhoria desse processo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de orientação e preenchimento de situação escolar – MOPSE**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content &view=article&id=13790&Itemid=993](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13790&Itemid=993)>. Acesso em: 24 out. 2013.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica – MEC. **Diretoria de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para a Educação Básica**. Universidade de Brasília – Brasília DF, 2003. Disponível em: <[http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/ File/proffuncionario/15equipamentos_materiais_didaticos.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/proffuncionario/15equipamentos_materiais_didaticos.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2013.

DOURADO, L. Trabalho Prático (TP), Trabalho Laboratorial (TL), Trabalho de Campo (TC) e Trabalho Experimental (TE) no Ensino das Ciências – contributo para uma clarificação de termos. In: VERÍSSIMO A.; PEDROSA, M. A.; RIBEIRO, R. (coord.). **Ensino experimental das ciências. (Re)pensar o ensino das ciências**, 2001. 1. ed. 3. V. Disponível em: <ciencias-expno-sec.org/documentos> acesso em 28 set. 2014.

FREITAS, Olga. **Equipamentos e materiais didáticos**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

GUZMÁN, Marcela. **Evaluación de programa: notas técnicas**. Santiago do Chile, 2007. ILPES – Naciones Unidas. Disponível em: <<http://www.eclac.org/ilpes/publicaciones/xml/0/32040/SGP64.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

MEC/SETEC. **Ofício nº 1409/2009DAPE/SETEC/MEC**. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, Diretoria de Articulação e Projetos Especiais, 2009. Brasília – DF.

PARANÁ. Superintendência da Educação – Departamento de Educação Básica. **Caderno de orientações para utilização do laboratório escolar de ciências da natureza da rede estadual de ensino do Paraná**. Curitiba: SEED-PR. 2013 – 44 p.

WEISS, Carol H. **Evaluation**. Ed. Prentice Hall, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

A expansão do Programa de Intervenção Pedagógica para as Redes Municipais de Ensino: uma análise de implementação de política pública



Josiane Bragato

Empreendedora Pública do Escritório de Prioridades Estratégicas – Governo do Estado de Minas, alocada na Secretaria de Estado de Educação para o Gerenciamento Estratégico do Programa de Intervenção Pedagógica Municipal. E-mails: <josiane.bragato@escritorio.mg.gov.br> e <josybragato@gmail.com>.

Felipe Michel Santos Araújo Braga

Mestrando em Educação na Universidade de Stanford, EUA. E-mail: <felipe.michel.braga@gmail.com>.

Maria das Graças Pedrosa Bittencourt

Gerente do Programa de Intervenção Pedagógica – Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. E-mail: <fitemg@uol.com.br>.

RESUMO

Este artigo trata da expansão do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP) para as redes municipais de ensino de Minas Gerais. É um estudo de caso descritivo e exploratório, a partir da experiência de implementação e monitoramento do Programa. No âmbito estadual, o PIP é uma política pública que busca a melhoria da alfabetização dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental. Segundo o Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA), o percentual de alunos no nível recomendado de leitura passou de 48,6%, em 2006, para 87,3%, em 2012, enquanto os municípios apresentaram, na média, um crescimento menor no mesmo período. Com a expansão do PIP para as redes municipais de ensino, resultados foram percebidos já no primeiro ano de implantação. Em 2012, o percentual de alunos com nível recomendável de leitura nas redes municipais era de 73,6%. Em 2013, ano da expansão do PIP, um novo patamar foi alcançado: 80,4% dos alunos no nível recomendável.

Palavras-chave: Programa de Intervenção Pedagógica. Implementação Adaptativa. Monitoramento. Redes Municipais de Ensino.

Introdução

O objetivo deste artigo é abordar a expansão do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP) para as redes municipais de ensino de Minas Gerais, a fim de promover a reflexão sobre a experiência de adaptação, implementação e monitoramento dessa política pública de educação.

Trata-se de um estudo de caso descritivo e exploratório, a partir da experiência de implantação e monitoramento do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP). Descritivo porque se propõe a discutir uma política pública, detendo-se em fontes secundárias originadas de documentos da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG), do monitoramento realizado e dos resultados diretos observados, associando-os à concepção de sua implementação e, também, a bibliografias sobre o tema. É exploratório, na medida em que trata da análise da implementação de um Programa ainda muito recente no cenário educacional dos municípios mineiros. Ao mesmo tempo analisa os efeitos, estratégias e resultados alcançados, bem como explora situações pontuais da implementação. Estas, por sua vez, ajudam-nos a apreciar fatos relacionados ao desenho do Programa, à implementação, ao contexto dos municípios, bem como a constatações de dificuldades e mediações necessárias, decisões tomadas e situações cotidianas do monitoramento.

O PIP é uma política pública da Secretaria de Estado de Educação (SEE), pensada a partir do diagnóstico dos resultados alcançados pelos alunos da rede estadual nas avaliações sistêmicas do Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA), que compõe o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE)¹⁵. O objetivo do Programa é elevar os índices de alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental, compilado na visão de levar toda criança a ler e escrever até oito anos de idade, o que corresponde ao 3º ano do Ensino Fundamental¹⁶.

O PIP foi criado em 2006, para alavancar o desempenho dos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º anos) da rede estadual. Por meio de um trabalho de acompanhamento da escola e de suporte às atividades pedagógicas, o PIP contribuiu para o avanço da alfabetização no estado, alavancando o percentual de alunos de 3º ano do Ensino Fundamental, no nível recomendado de leitura, de 48,6%, no PROALFA 2006, para 93,1%, no PROALFA 2013 (SIMAVE, 2013)¹⁷.

Os resultados das redes municipais também cresceram no período, mas, até 2012, observava-se um distanciamento dos resultados da rede estadual e da média das redes municipais. Então, considerando que – de acordo com a Constituição Federal de 1988, com a Constituição Estadual de 1989 e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – é direito do aluno o acesso à educação pública de qualidade, independentemente da rede que frequen-

15. O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE) foi instituído no ano de 2000, com o objetivo de avaliar, anualmente, os índices e níveis de aprendizado dos alunos das escolas públicas, cujos resultados servem de referencial para implantação de políticas públicas e ações pedagógicas. Fazem parte do SIMAVE o Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA) e o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação (PROEB). O PROALFA verifica os níveis de alfabetização alcançados pelos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental da rede pública mineira, sendo censitária, no 3º ano, e amostral, no 2º e 4º anos. Os resultados dessa avaliação são usados para embasar as intervenções necessárias ao processo de alfabetização/letramento dos alunos. O PROEB avalia os alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, além da 3ª série do Ensino Médio, nas competências de Língua Portuguesa e Matemática. Ambas as avaliações são aplicadas para toda a rede pública de ensino de Minas Gerais. As avaliações do PROALFA e do PROEB são desenvolvidas e corrigidas pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Disponível em <<http://www.simave.caedufjf.net>>.

16. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, estabelece a obrigatoriedade do Ensino Fundamental de Nove Anos. A Resolução Nº 1.086, de 16 de abril de 2008, dispõe sobre a organização e o funcionamento do ensino fundamental nas escolas estaduais de Minas Gerais, sendo:

Art. 2º O ensino fundamental, com duração de nove anos, estrutura-se em cinco anos iniciais, organizados em ciclos e quatro anos finais organizados em anos de escolaridade.

Art. 3º Os anos iniciais do ensino fundamental são organizados em dois ciclos:

I - Ciclo da Alfabetização, com a duração de três anos de escolaridade.

II - Ciclo Complementar, com a duração de dois anos de escolaridade.

17. Para acesso aos resultados do PROALFA de 2006 a 2013 consultar o site do CAED/UFJF: <<http://www.simave.caedufjf.net>>.

te, e que cabe à SEE coordenar políticas públicas com esse objetivo, foi inaugurado o PIP Municipal.

Em 2011, a SEE já havia iniciado a expansão do PIP, que passou a atender também os últimos anos do Ensino Fundamental. Em 2012, o novo desafio foi expandir a experiência também para todos os municípios de Minas Gerais. Desse modo, o PIP, expandido e adaptado aos municípios, passa a operar pela colaboração dos entes administrativos, por meio de um trabalho permanente, desde a estruturação das equipes até o estabelecimento de canais de apoio pedagógico, visando à melhoria da qualidade da educação em toda a rede pública mineira, com resultados percebidos já no primeiro ano de implantação.

Desenho e metodologia do Programa

O principal objetivo do PIP é otimizar os índices educacionais do estado de Minas Gerais, colocando os alunos no foco das ações, como merecedores de total atenção dos professores, das escolas e do próprio Poder Público (MINAS GERAIS, 2012).

O Programa partiu de uma aspiração pautada em cinco etapas: 1) Toda a comunidade participando; 2) Toda escola tem que fazer diferença; 3) Nenhum aluno a menos; 4) Todos os alunos progredindo juntos; e 5) Toda a criança lendo e escrevendo até os oito anos (MINAS GERAIS, 2012). Foi executado, resumidamente, em cinco grandes ações: 1) Criação e alinhamento de uma visão inicial comum, qual seja, “toda criança lendo e escrevendo até os oito anos de idade”; 2) Desdobramento dessa visão em metas anuais por escola, SRE e SEE; 3) Criação de instrumentos de ligação e apoio da SEE com as escolas; 4) A transformação nas escolas com a capacitação dos agentes educacionais; e 5) A priorização dos esforços, ampliação e consolidação do PIP (MINAS GERAIS, 2012).

Não obstante, o estado de Minas reúne condições que, segundo os estudiosos em políticas públicas, constituem um cenário desfavorável: sua grande extensão territorial, marcada por desigualdades históricas, heterogeneidade das escolas públicas, não apenas nos aspectos físicos como instalações prediais, oferta de laboratórios, bibliotecas ou quadras de esporte, mas também nas sutilezas de como a gestão, conteúdo e projeto pedagógico adotados em cada instituição de ensino são desenvolvidos (SOARES, 2002), tendo em vista o seu vasto universo escolar.

O universo das escolas e das redes municipais é ainda mais heterogêneo, com características regionais e locais próprias, dadas as distintas trajetórias sociais, econômicas e políticas. No entanto, o PIP, desenhado e implementado com foco na identificação de gargalos específicos de cada unidade

escolar, permite a diferenciação do atendimento. Há adaptações na frequência e no tipo de acompanhamento, bem como do foco do apoio concedido à escola, conforme sejam os diagnósticos de suas realidades particulares.

O desenho proposto para o Programa enquadra-se no que diz Berman & McLaughlin (1975), em seus estudos sobre os níveis macro e micro de implementação de políticas educacionais. O nível macro busca influenciar os agentes locais a aceitar as mudanças propostas, enquanto o nível micro busca criar suas políticas internas, que podem ou não estar alinhadas às propostas dos níveis superiores. Do ponto de vista macro, ainda, a implementação tem relação com a adoção da inovação, bem como a incorporação das práticas, ao passo que, no nível micro, implica mudanças organizacionais.

O resultado disso é que as políticas públicas centralizadas, isto é, pensadas e desenvolvidas em nível macro, dependem da aceitação daqueles que as executam em nível local – neste caso, dos municípios –, e não apenas da implementação de novas tecnologias ou mudanças curriculares. Os autores apontam que, para a concretização de mudanças expressivas na educação, é necessário que haja a institucionalização de novos comportamentos, novos relacionamentos e novos papéis para professores, diretores e alunos, bem como para as escolas, as superintendências de ensino e os órgãos centrais. No nível micro, este processo é um jogo entre a adaptação da instituição à inovação, e da inovação à instituição.

Para Berman & McLaughlin (1975), a adaptação mútua dos níveis macro e micro mostra-se como a melhor maneira de implementar as políticas de educação. Significa adaptar o plano original criado pelo órgão central às realidades institucionais vistas nas escolas, ao mesmo tempo em que estas se adaptam para receber as políticas que lhes são direcionadas. Isso acarreta ajustes na metodologia, no escopo e mesmo nos objetivos iniciais da proposta da política, na expectativa de que, com isso, se consiga um ambiente institucional favorável para que a política seja introduzida e mantida. Nesse sentido, a expansão do PIP para os municípios contempla quatro estratégias que, para os autores, possibilitam a adaptação mútua com a internalização das políticas educacionais pelos agentes envolvidos:

1. **Planejamento Adaptativo** (*adaptive planning*): facilita o planejamento das ações à execução do projeto, com sequência de atividades e frequências de interações que permitem mudanças de comportamento e da cultura institucional dos municípios no lidar com a implementação do PIP (contato constante por e-mail, telefone, utilização de ferramentas de monitoramento, etc.);

2. **Treinamento de Pessoal alinhado com a realidade local** (*staff training keyed to the local setting*): realiza formação continuada para o fortalecimento da capacidade executiva dos municípios, alinhamento de expectativas e potencial de cumprimento das atividades previstas;
3. **Desenvolvimento de Material Local** (*local materials development*): elabora e disponibiliza material pedagógico e gerencial adaptado para as realidades municipais, em harmonia com as premissas do projeto (acompanhar resultados, trabalhar com metas, categorizar e priorizar intervenções pedagógicas);
4. **Massa Crítica** (*critical mass*): atua na frente por assegurar profissionais capacitados para orientar os trabalhos e fomentar a implantação e perenização do projeto.



Figura 1. O PIP em cinco etapas.

Fonte: SEE/MG, 2012.

Da mesma forma que na rede estadual, em que as escolas estratégicas, com maior número de alunos abaixo do recomendado no PROALFA, são privilegiadas no atendimento (maior número de visitas, preparação e disponibilização de material pedagógico específico e acesso às Superintendências Regionais de Ensino (SRE), por exemplo), nas redes municipais, a formação das equipes pedagógicas e o foco da atuação são dedicados às escolas que mais têm a contribuir com os resultados globais. A equipe de cada Secretaria

Municipal de Educação (SME) é organizada em função do tamanho da rede municipal, com uma sugestão de perfil profissional (formação com licenciatura plena ou Pedagogia, experiência como alfabetizador, disponibilidade para viagens, liderança e capacidade de resolução de problemas, por exemplo), e com orientações da equipe regional da SEE, que atua, simultaneamente, na execução do PIP da rede estadual e no apoio às redes municipais.

No dia a dia, a proposta é a de que as equipes das redes municipais acompanhem a execução do PIP no município, nos mesmos moldes em que se dá a execução do PIP na rede estadual, com as devidas adequações (MINAS GERAIS, 2014).

Os analistas educacionais e especialistas que compõem as equipes central e regionais do PIP realizam visitas periódicas às escolas com o objetivo de colaborar com o trabalho do professor em sala de aula. Nesses encontros, os educadores discutem propostas de atividades e repassam experiências bem-sucedidas de outras escolas na área pedagógica. Assim, o PIP precisa transformar a sala de aula por meio do apoio e capacitação dos professores alfabetizadores e toda a Equipe Pedagógica da Escola e, ao mesmo tempo, orientar, monitorar e cobrar melhores resultados no desempenho dos alunos.

O Projeto acontece no âmbito da escola, e suas ações principais envolvem a capacitação de multiplicadores e tutores para realizar a intervenção no ambiente escolar, a análise dos resultados do Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA) por escola, com a geração de plano de intervenção pedagógica e acompanhamento por meio de visitas técnicas em quantidade variável, de acordo com a classificação do desempenho da escola na avaliação (estratégica, intermediária, consolidada)¹⁸.

As suas principais entregas envolvem articulação de atores nos níveis central e regional. A Subsecretaria de Educação Básica coordena e supervisiona o Projeto no nível central, enquanto as Superintendências Regionais de Ensino são responsáveis, no âmbito do município, pela operacionalização do Programa na rede estadual e no apoio à implementação deste nas redes municipais.

O PIP se destaca por levar a instrumentalização do processo de alfabetização aos professores, com vistas a melhorar a prática em sala de aula e por envolver todos os atores do sistema educacional – da SEE ao professor – no compromisso com o aprendizado do aluno.

A metodologia do Programa é, desse modo, coerente com o que dizem estudiosos em implementação de políticas públicas em educação. Berman & McLaughlin (1975), por exemplo, assinalam que os *inputs* externos das políticas educacionais dos níveis centrais devem ser congruentes com as necessidades locais, suas capacidades e preferências, e não com as intenções do nível central. No nível local, os agentes podem optar por alterar

18. **Escolas Estratégicas:** recomenda-se a realização de 4 visitas mensais. São escolas com mais de 9 alunos (número absoluto) abaixo do nível recomendado de leitura no PROALFA e, portanto, com maior potencial para melhorar o próprio desempenho e impactar nos resultados globais.

Escolas Intermediárias: recomenda-se a realização de 1 visita mensal. São escolas com menos de 10 alunos avaliados no PROALFA.

Escolas Consolidadas: recomenda-se a realização de 2 visitas mensais. São escolas com resultados satisfatórios em relação ao conjunto de escolas, com 9 ou mais alunos avaliados no PROALFA e 9 ou menos alunos abaixo do nível recomendado de leitura no PROALFA.

ar seus planos, de acordo com as normas da administração central; ou, em nível central, é possível alterar as normas, de acordo com os planos locais. Nessa direção, Ball, Bowe *et al.* (1992), em seus estudos sobre *policy cyclo approach* para análise das políticas educacionais, entendem que a fase de implementação, o que denominam de “contexto da prática”, é aquela em que a política está sujeita à interpretação e recriação, produzindo efeitos e consequências que podem representar mudanças significativas na política original. O ponto-chave incide no fato de que as políticas não são simplesmente “implementadas”. Os professores e demais profissionais envolvidos exercem sobre elas um papel ativo de interpretação e reinterpretção que acreditam ter implicações no processo de implementação.

O PIP Municipal atende a um universo de quase seis mil escolas de Ensino Fundamental. As visitas realizadas pelas equipes municipais a essas escolas são monitoradas pela equipe Central do Programa na SEE. Para que esse gerenciamento seja mais eficiente, os municípios foram categorizados em um subgrupo, o grupo dos Municípios Estratégicos, recebendo tratamento diferenciado. Esse grupo concentra o maior número de alunos abaixo do nível recomendado de leitura no PROALFA das redes municipais, com 15.986 alunos. O município com 100 alunos ou mais abaixo do nível recomendado é considerado estratégico, segundo critério estabelecido (MINAS GERAIS, 2014). Esse foco permite atingir 46 municípios (5% do total de municípios de Minas Gerais) que concentram 53% dos alunos que ainda não alcançaram o nível recomendado de leitura.

Na experiência de implementação do PIP temos, portanto, o exemplo de que uma política pública não deve ser tomada como um ciclo linear. Ela é mais bem representada por redes complexas, compostas por formuladores, gestores, implementadores, beneficiários e *stakeholders*, além dos avaliadores e críticos, todos inter-relacionados. Não há sucessão de etapas; elas se alternam, formando um processo contínuo de aprendizado, de tomada de decisões e de mudanças de rumo (SILVA *et al.*, 2000), que precisam ser consideradas e estar bem claras para que seja possível a sua replicação, como ocorreu nas redes municipais de ensino de Minas Gerais.

Resultados

O primeiro sucesso dessa iniciativa se deu pela adesão voluntária de todos os 853 municípios com rede própria de ensino do estado. O derradeiro resultado foi identificado pelos resultados do PROALFA: os municípios, em média, passaram do patamar de 73,6% dos alunos no nível recomendado, em 2012, para 80,4%, em 2013. Esse salto de qualidade, além de significativo isoladamente, ainda fez diminuir a diferença entre a rede estadual e as redes municipais de 13,7 para 12,7 pontos percentuais. O sistema público de ensino de Minas Gerais conseguiu aumentar o número de crianças alfabetizadas no tempo certo (8 anos de idade) com maior equidade entre as duas redes.

Além disso, outro fator positivo foi o gerenciamento do Programa, por meio de uma Equipe exclusiva. Nesse sentido, identificou-se a necessidade de estreitar, cada vez mais, o trabalho da Secretaria de Estado de Educação (SEE) com os municípios, através de e-mail e contato por telefone, sobretudo com o grupo dos municípios estratégicos, que apresentam maior potencial de impacto nos resultados globais do PROALFA, além da realização de Encontros com os Secretários Municipais de educação e suas Equipes Pedagógicas para reforçar a parceria Estado-municípios e, também, para avaliar o trabalho desenvolvido.

Nesse processo, verificam-se algumas dificuldades que interferiram no monitoramento e na qualidade da informação obtida: 1) ainda há baixo conhecimento em informática básica em muitas SME; 2) em alguns municípios, as equipes têm pouco conhecimento de gestão, ou competências limitadas para a sua execução – o hábito da maioria das SME sempre foi cuidar do caráter pedagógico do trabalho cotidiano, em detrimento do gerencial, quando ambos são necessários; e 3) há resistência ao gerenciamento, entendido como criador de burocracia no trabalho, perda de tempo e de produtividade.

Considerando esses fatores, entende-se que é preciso buscar a progressiva participação das SME, bem como persistir no apoio ao gerenciamento pedagógico, para que, pela prática, o gerenciamento se torne parte da cultura institucional e uma demanda dos próprios municípios na implementação do PIP, melhorando a qualidade da informação obtida e, junto dela, do planejamento das ações.

Sabemos que o desafio da educação é grande e permanece; e que o sucesso de uma política educacional não depende exclusivamente dela própria, visto que são necessárias outras políticas sociais como, por exemplo, o combate à violência, à pobreza, ao trabalho infantil, bem como a promoção

do esporte, da cultura, entre outros. Contudo, os resultados alcançados pelas redes municipais de ensino corroboram que o PIP, já no primeiro ano de sua expansão, é uma política educacional que vem contribuindo efetivamente para a melhoria do aprendizado nas escolas públicas mineiras.

Considerações finais

Estender às Secretarias Municipais de Educação a oportunidade de se apropriarem do Programa foi oferecer o acesso democrático aos mesmos instrumentos que contribuíram para o avanço do desempenho dos alunos na rede estadual. Para isso, o PIP adaptado aos municípios passa a operar pela colaboração dos entes administrativos, por meio de um trabalho permanente, desde a estruturação das equipes até o estabelecimento de canais de apoio pedagógico, visando à melhoria da qualidade da educação em toda a rede pública mineira. Resultados foram percebidos no primeiro ano de implantação. A análise do processo de gestão e expansão do PIP revela adaptações estratégicas, por exemplo, no desenho inicialmente pensado do Programa e na trajetória de sua implementação. Aponta para a importância e necessidade de 1) facilitar o planejamento das ações à execução do projeto, com sequência de atividades e frequências de interações que permitem mudanças de comportamento e da cultura institucional dos municípios no lidar com a implementação do PIP; 2) formação continuada para o fortalecimento da capacidade executiva dos municípios, alinhamento de expectativas e potencial de realização das atividades previstas; 3) construção e disponibilização de material adaptado para as realidades municipais, em harmonia com as premissas do projeto (acompanhar resultados, trabalhar com metas, categorizar e priorizar intervenções pedagógicas); e 4) formar massa crítica: profissionais capacitados para orientar os trabalhos e fomentar a implantação e perenização do projeto.

O grande ganho com a experiência de expansão do PIP para as redes municipais de ensino foi a aproximação da rede estadual com as redes municipais, facilitando a comunicação e a troca das informações, bem como a implantação de uma estratégia de gestão pedagógica, com foco na aprendizagem do aluno e conquista de resultados reais. No dia a dia, as Secretarias Municipais reportam-se diretamente ao Órgão Central, o que permite conhecer especificidades da realização do Programa nos municípios. Além disso, ocorrem trocas de experiências e de boas práticas, e compartilham-se referências e alternativas de ação.

Nesse processo, como esperado, foi possível também verificar algumas dificuldades que interferiram no monitoramento e na qualidade da informação obtida:

1) Ainda há baixo conhecimento em informática básica em muitas redes municipais;

2) Em alguns municípios, as equipes têm pouco conhecimento de gestão, ou competências limitadas para a sua execução – o histórico da maioria das redes municipais foi o cuidar do caráter administrativo do trabalho cotidiano, em detrimento do pedagógico, quando ambos são necessários; e

3) Há resistência ao gerenciamento, ao monitoramento das atividades, à coleta de informações, entendidos como criadores de mecanismos de autorreferência no trabalho, perda de tempo e de produtividade.

Considerando esses fatores, entende-se que é preciso buscar a progressiva participação das redes municipais, para que essas possam, assim como a rede estadual tem buscado, praticar a gestão por resultados educacionais, não apenas pelos resultados numéricos, mas pela realização do direito fundamental de acesso à educação de qualidade e com equidade que esses indicadores representam. À rede estadual cabe persistir no apoio ao gerenciamento pedagógico, para que, pela frequência e sequência das atividades, o monitoramento e a avaliação se tornem parte da cultura institucional e se consolidem como uma demanda dos próprios municípios na implementação do PIP.

Essa é uma cultura já consolidada na implementação do PIP na rede estadual e, apesar das dificuldades percebidas, já se verifica uma mudança por parte dos municípios no lidar com o gerenciamento das informações e na gestão educacional pautada por objetivos e orientada para resultados. A ampliação da educação pública de qualidade é foco das transformações almejadas pelo PIP, nas redes estadual e municipais, e está, pois, em andamento, na rede pública de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

BERMAN, Paul; MCLAUGHLIN, Milbrey W. **Macro and Micro Implementation**. California: The Rand Corporation, 1975.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado de Educação. **Programa de Intervenção Pedagógica Municipal**. SEE, 2012.

MINAS GERAIS. Escritório de Prioridades Estratégicas. **Relatório do Gerenciamento das atividades do PIP Municipal do primeiro semestre de 2014, referente ao Plano de Trabalho da Empreendedora Pública Josiane Bragato**. Manuscrito não publicado. 2014.

SILVA, P. L. B. *e tal*. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Universidade Estadual de Campinas, 2000.

SOARES, Chico. **Escola Eficaz: um estudo de caso em três escolas da rede pública de ensino do Estado de Minas Gerais**. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

As avaliações externas de Matemática na Microrregião de Ubá: um estudo comparado das redes públicas de ensino



Matheus Enrique da Cunha Pimenta Brasiel

Licenciando em Matemática, Universidade Federal de Viçosa.

E-mail: <matheus.brasiel@ufv.br>.

Cristiane Aparecida Baquim

Professora Adjunta do Departamento de Educação da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: <cristiane.baquim@ufv.br>.

RESUMO

Este trabalho apresenta um estudo de abordagem quali-quantitativa, realizado sobre as escolas públicas da microrregião de Ubá/MG, comparando os resultados obtidos nas avaliações externas de Matemática nos anos iniciais do Ensino Fundamental nas avaliações do SIMAVE (edições de 2010, 2011 e 2012) e Prova Brasil (edições de 2007, 2009 e 2011). O estudo comparado foi realizado a partir da triangulação dos dados levantados nos *sites* oficiais, das entrevistas e da discussão com os autores que discorrem sobre o tema, utilizando-se um *software* estatístico para compilação dos dados quantitativos e a análise qualitativa.

Palavras-chave: Avaliações externas. Microrregião de Ubá/MG. SIMAVE/Proeb; SAEB/Prova Brasil.

Introdução

As avaliações externas, particularmente a partir de 1990, têm oferecido subsídios capazes de direcionar as políticas públicas para a área, provocando também uma mudança de rumos na prática pedagógica que se desenvolve no seio das instituições escolares, alterando concepções importantes e historicamente concebidas como currículo, processo ensino-aprendizagem, qualidade, igualdade de oportunidades, planejamento e formação docente.

Dentro de uma lógica produtivista, acentuou-se uma compreensão de que a qualidade da educação, especialmente a pública, pode ser melhorada se as escolas forem levadas a comparar os resultados obtidos entre si nas diversas avaliações a que são submetidas, e que, na maioria das vezes, desconsideram a realidade de cada sistema e de cada unidade escolar. Essa premissa que promove o *ranqueamento* entre as diversas instituições tem colaborado para forjar interpretações enviesadas sobre a devida utilização desses índices, e sobre qual conteúdo deve ser privilegiado ao longo do percurso acadêmico dos discentes, bem como adequações artificiais para cumprir objetivos colocados de “fora para dentro”, ou seja, do “Estado avaliador” (OLIVEIRA, 2011) para os sistemas de ensino e as escolas.

Considerando a importância dessas discussões para o sistema educacional brasileiro, este trabalho objetiva apresentar um estudo realizado sobre a microrregião de Ubá/MG (MRUbá), caracterizando a rede de escolas públicas dessa região. Ademais, pretende-se traçar um comparativo dos resultados obtidos nas avaliações externas de Matemática do SIMAVE/PROEB, nos anos de 2010, 2011 e 2012, e do SAEB/Prova Brasil, nos anos de 2007, 2009 e 2011, pelas escolas públicas, tanto da rede municipal quanto estadual de ensino, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, por meio de análise quantitativa e qualitativa dos dados coletados.

Entende-se que é de suma importância que sejam desenvolvidas pesquisas que visem não apenas à leitura dos dados quantitativos, mas que, sobretudo, auxiliem a desvelar os meandros desse modelo de política em escolas públicas localizadas próximas ao nosso espaço de atuação profissional e, quiçá, munidos do rigor acadêmico-científico, seja possível propor alternativas que possam promover um (re)pensar das práticas instituídas e assim contribuir para com a gestão pedagógica das escolas investigadas.

Sobre as avaliações externas

As avaliações externas dos sistemas de ensino surgem no Brasil num contexto do processo de democratização da educação pelo qual passou o país, especialmente a partir da década de 80, quando grande parte da população historicamente excluída dos bancos escolares passa a frequentar a escola, tornando-se premente a necessidade de avaliar a qualidade do ensino que

vinha sendo ofertado à população. Assim, os novos rumos da política, a partir de uma suposta universalização da educação básica, indicam uma maior responsabilização dos profissionais que “fazem” a educação, bem como a necessidade de detectar a qualidade do ensino oferecido nas escolas.

Dessa forma, em 1990, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pelo “Estado avaliador” brasileiro, gerando informações e diagnósticos que possibilitaram a elaboração e o monitoramento de políticas públicas a partir de então e colocando a avaliação externa no centro irradiador da política educacional.

Como os dados decorrentes das avaliações realizadas internamente por professores das diversas redes de ensino país afora não poderiam ser comparados, tendo em vista as especificidades de cada uma, buscou-se metodologias avaliativas que contemplassem as habilidades e competências tidas como fundamentais de serem adquiridas pelos alunos, ao longo do seu processo de escolarização.

O grande dilema que se tem observado em relação às avaliações externas é o de que seu desenvolvimento e os resultados que divulgam têm oferecido um arcabouço teórico e metodológico capaz de direcionar as políticas públicas para a área de educação, provocando também uma mudança na prática pedagógica que se desenvolve nas instituições escolares, alterando concepções importantes, como currículo, processo ensino-aprendizagem, qualidade, igualdade de oportunidades, planejamento, formação docente, entre outros (OLIVEIRA, 2011). Apesar do discurso positivo em relação às avaliações externas, muitas vezes os resultados a serem alcançados são revertidos em ações de controle por parte das instâncias superiores, levando as escolas a instituírem mecanismos de controle pautados na “autoavaliação” e na “autorregulação” (OLIVEIRA, 2011).

Sendo assim, é importante salientar que diversos autores apontam que essas avaliações têm sido utilizadas para controlar e classificar alunos e instituições, sendo uma forma de controle do Estado sobre o trabalho e a vida social. E, ao contrário do que apregoam seus idealizadores, ainda hoje seus resultados são utilizados não para melhorar a qualidade do trabalho pedagógico realizado no interior das escolas, mas sim para promover um processo de *ranqueamento* entre estas, comparável com o sistema de oferta de produtos no mercado. Esse ranqueamento, ao contrário de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços educacionais prestados, tem aprofundado ainda mais o processo de exclusão, tendo em vista que reforça “uma política educacional elitista e padronizadora” (RIBEIRO, 2002, p. 141).

Metodologia

Esta pesquisa caracterizou-se por um estudo comparado e analítico-descritivo dos dados produzidos a partir de avaliações externas de Matemática, aplicadas a alunos do 5º ano do Ensino Fundamental, nas escolas públicas da microrregião de Ubá/MG. Para tanto, esta pesquisa constou, de modo geral, das seguintes etapas para sua operacionalização: coleta de dados, a partir de uma amostra escolhida da população; análise descritiva com resumo dos dados coletados; escolha de um possível modelo explicativo para o comportamento do objeto de estudo, a fim de fazer, numa etapa posterior, a análise qualitativa/inferencial dos dados.

Uma importante ferramenta que nos auxiliou na realização desta pesquisa foi a estatística, que é uma parte da Matemática aplicada que fornece métodos para coleta, organização, descrição, análise e interpretação de dados, e para a utilização destes na tomada de decisões (CRESPO, 1995). Considerando essas caracterizações, a presente pesquisa teve um caráter tanto quantitativo quanto qualitativo. Este estudo foi realizado com as 97 escolas que oferecem os anos iniciais do Ensino Fundamental, inseridas no contexto das 17 cidades da microrregião analisada.

Os dados quantitativos foram coletados nos *sites* oficiais da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE/MG) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Assim, devido ao grande número de escolas envolvidas no projeto, utilizamos um *software* para auxiliar na organização dos dados, que é o SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*). Após a coleta de dados, selecionamos três escolas desta microrregião (menor índice, índice mediano e maior índice, nas provas citadas) para a realização de coleta de dados *in loco* e a análise mais detalhada acerca dos resultados e efeitos dessas avaliações nestas escolas.

Resultados e discussões

Caracterização da rede de escolas públicas da microrregião de Ubá

Iniciamos esta pesquisa com a fase de coleta de dados nos *sites* oficiais do governo. Constatamos que o número inicial de escolas (97) a serem analisadas na pesquisa foi reduzido em 53,61%, totalizando uma amostra de 45 escolas, uma vez que somente 46,39% das escolas da MRUbá participaram de todas as edições das duas avaliações externas durante o período de análise. Essa redução se deve, principalmente, ao fato de que 86,67% das escolas que ficaram de fora da amostra não participaram da Prova Brasil, porque possuíam número de alunos matriculados inferior a 20, critério estabelecido pelo INEP para que a prova seja aplicada.

Observa-se, na Tabela 1, que a quantidade de escolas estaduais (23) supera a de municipais em apenas uma unidade escolar (22); porém, este é um falso equilíbrio entre o número de escolas participantes, uma vez que a representatividade das escolas estaduais e municipais é bem distinta.

Tabela 1. Número total de escolas, número de escolas participantes das avaliações externas* e sua representatividade.

Município	Escola Municipal			Escola Estadual		
	Nº de Escolas	Nº escolas participantes	%	Nº de Escolas	Nº escolas participantes	%
Astolfo Dutra	2	2	100,00	2	0	0,00
Divinésia	1	1	100,00	0	0	0,00
Dores do Turvo	4	1	25,00	0	0	0,00
Guarani	2	0	0,00	0	0	0,00
Guidoval	2	1	50,00	1	1	100,00
Guiricema	9	1	11,11	3	1	33,33
Piraúba	2	2	100,00	1	0	0,00
Rio Pomba	2	1	50,00	1	1	100,00
Rodeiro	1	1	100,00	1	1	100,00
São Geraldo	2	0	0,00	2	2	100,00
Senador Firmino	5	2	40,00	0	0	0,00
Silveirânia	2	1	50,00	0	0	0,00
Tabuleiro	3	1	33,33	0	0	0,00
Tocantins	4	1	25,00	2	2	100,00
Ubá	13	6	46,15	13	11	84,62
Visconde do Rio Branco	11	1	9,09	6	4	66,67
Total	65	22	33,84	32	23	71,88

*SIMAVE/Proeb (2010, 2011 e 2012) e SAEB/Prova Brasil (2007, 2009 e 2011).

Fonte: Dados da Pesquisa, 2013.

De todas as escolas que oferecem o Ensino Fundamental I, apenas 33,84% das municipais participaram das duas avaliações, enquanto as escolas estaduais tiveram 71,88% de participação efetiva. É possível observar que a grande maioria das escolas que não participaram dos processos avaliativos investigados são municipais. A maior participação das escolas estaduais pode significar um reflexo das políticas desenvolvidas pelo governo do estado de Minas Gerais, a fim de incentivar a sua participação, mas também é um retrato da realidade de muitos municípios, tendo em vista que as escolas de maior porte geralmente são as estaduais.

Análise comparativa entre SAEB/Prova Brasil e SIMAVE/Proeb

As avaliações estudadas neste trabalho pautam-se nas mesmas matrizes de referência e mesmas formas de análise das respostas das avaliações, a Teoria de Resposta ao Item (TRI), cujo enfoque das análises desvincula-se das provas, permitindo comparar as habilidades e os conhecimentos de examinados submetidos a provas diferentes. Considerando tais semelhanças, compreende-se que é possível fazer uma comparação das proficiências obtidas pela microrregião de Ubá em ambas as avaliações.

Na Tabela 2 observam-se os dados obtidos nas três últimas avaliações da Prova Brasil no país, no estado de Minas Gerais e na MRUbá; e do PROEB em Minas Gerais e na MRUbá.

Tabela 2. Dados de proficiência nas avaliações de Matemática da Prova Brasil (2007, 2009 e 2011), no país, no estado de Minas Gerais e na MRUbá, e do PROEB (2010, 2011 e 2012), em Minas Gerais e na MRUbá.

Região	Prova Brasil				PROEB			
	2007	2009	2011	Média	2010	2011	2012	Média
Brasil	191,51	204,29	206,25	200,68	-	-	-	-
MG	199,89	224,73	229,10	217,91	229,45	230,01	232,09	230,52
MRUbá	207,8	237,73	236,31	227,28	247,35	245,4	241,66	244,80

Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

Constata-se que os valores obtidos por Minas Gerais e pela MRUbá, em todas as edições da Prova Brasil, são superiores aos do país, o que constantemente é alardeado pelo próprio Estado, em propagandas na mídia, como quem está fazendo bem a sua “tarefa de casa”. Também observa-se que a MRUbá alcançou índices superiores aos do Estado nas duas avaliações, em todas as edições, o que também apresenta a microrregião como um espaço de confluência de ações direcionadas para o cumprimento das metas que lhes são atribuídas.

Essa diferença pode ser explicada pelo fato de o Estado de Minas Gerais ser um dos pioneiros na implantação de avaliações externas de âmbito estadual, podendo ser também reflexo dos programas implementados nas escolas estaduais mineiras, uma vez que a maioria da amostra é composta por escolas da rede estadual de ensino. Assim, políticas desenvolvidas pelo governo do estado, tais como o “14º Salário” e a “Escola Referência” podem ser compreendidas como intervenientes no trabalho docente, indutoras de ações pedagógicas e são caracterizadas como medidas de controle, objetivando a obtenção de maior eficácia escolar (AUGUSTO, 2012).

O “prêmio produtividade” conhecido como “14º salário” é um incremento remuneratório concedido apenas aos professores e servidores das escolas estaduais, em função de seus resultados nas avaliações do SIMAVE. É uma prática meritocrática oficialmente reconhecida como fundamental para o cumprimento do Acordo de Resultados firmado entre as instituições educacionais do governo de Minas, visando melhorar os índices do sistema de ensino. Ou seja, a produtividade, entendida como os resultados positivos nas avaliações e o alcance de metas objetivas, é fator condicionante para uma suposta valorização do trabalho docente que, na realidade, deveria preceder essa lógica produtivista.

Já as “Escolas Referência” destinam-se à promoção do desenvolvimento profissional de educadores e à disseminação da cultura de trabalho em grupo nas escolas estaduais que integram a Rede de Escolas-Referência. Enfim, esta opção político-administrativa pela diferenciação entre as escolas e entre os profissionais que nelas atuam, pela via dos resultados alcançados nas avaliações externas, acaba por acirrar a disputa por alunos com maior potencial de realizarem as provas com eficiência, preterindo e excluindo os alunos com maiores dificuldades cognitivas e aqueles que apresentam alguma deficiência e que buscam, na escola, um caminho para a sua inclusão na sociedade do conhecimento.

Sobre as escolas selecionadas

A partir da utilização da média aritmética, foi possível selecionar algumas escolas para uma análise mais detalhada de seus resultados. Sendo assim, de posse de todos os dados necessários, foram selecionadas três escolas com o objetivo de identificar e analisar os possíveis fatores internos às instituições que poderiam influenciar os resultados das avaliações, utilizando-se, como instrumento metodológico para tal coleta, a entrevista semiestruturada com as diretoras e coordenadoras pedagógicas que nelas atuam. Também foram analisados os boletins pedagógicos com os resultados do SIMAVE das escolas, a fim de verificar quais habilidades e competências presentes na matriz curricular estão devidamente sendo oferecidas para os alunos. As médias das três escolas selecionadas podem ser observadas na Tabela 3.

Tabela 3 – Médias das avaliações de Matemática, do 5º ano do Ensino Fundamental, da Prova Brasil (2007, 2009, 2011) e do Proeb (2010, 2011, 2012).

Escola	Cidade	Média SIMAVE	Média Prova Brasil	Média aritmética
EE VRB	Visconde do Rio Branco	207.17	190.74	198,96
EE SG	São Geraldo	243,77	226,47	235,12
EE UBA	Ubá	271.62	268.39	270,06

Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

A escola com maior índice: E. E. Ubá

A Escola Estadual de Ubá foi a que apresentou o melhor índice entre todas as escolas investigadas (270,06). Em entrevista realizada com sua equipe pedagógica, identificamos que ela tem grande procura por parte dos pais em relação às vagas que oferece, devido ao seu histórico de oferecer uma educação pública de qualidade. As profissionais afirmaram que a demanda por vagas aumentou, sobretudo, após a colocação da placa com os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) na porta de entrada da instituição, sendo que nesta escola tal índice já ultrapassa as projeções de metas do Governo Federal para 2021.

A equipe pedagógica considera que, sobretudo de três anos para cá, tem-se dado uma importância maior a estas avaliações, havendo um aumento no número de alunos que realizam as provas, sendo poucos os alunos que faltam no dia da prova. Essa baixa ausência nas avaliações deve-se ao trabalho feito pela escola de conscientização da comunidade escolar a respeito da importância da participação dos alunos nas provas. Há um envolvimento pessoal muito grande para garantir essa participação, sendo que a equipe gestora chega a buscar os alunos em casa para que não se ausentem e deixem de fazer a prova.

Fazendo uma análise da Escala de Proficiência no 5º ano desta escola, detectamos que, dos 30 descritores previstos na matriz de referência, a escola apresenta resultados superiores ao esperado, no padrão recomendado, em 21 deles. Nos outros 9 descritores restantes, a escola apresenta resultados recomendados para este nível de escolarização. Portanto, a escola não apresenta resultados abaixo do recomendado em de nenhum descritor; estes apresentam proficiências iguais ou superiores ao recomendado.

A escola com índice mediano: E. E. São Geraldo

A Escola Estadual de São Geraldo foi a que obteve índice mediano em nosso estudo (235,12). Em entrevista realizada com sua equipe pedagógica, identificamos que é uma escola de tempo integral e que a procura por vagas é feita, sobretudo, por alunos que moram próximos a ela. O fato de a escola ser de tempo integral, na perspectiva da equipe pedagógica, é o fator responsável pela procura que tem no município. Os pais da maioria de seus alunos exercem longa jornada de trabalho nas empresas do ramo moveleiro do município, e buscam na escola um local que, além de oferecer educação, oferece atividades extracurriculares necessárias para o desenvolvimento de seus filhos, e os mantém fora das ruas, enquanto estão trabalhando.

Fazendo uma análise da Escala de Proficiência no 5º ano desta escola, detectamos que, dos 30 descritores previstos na matriz de referência, a escola

apresenta todos os resultados no padrão recomendado, não tendo nenhum descritor acima ou abaixo do recomendado. Apesar de a escola não apresentar nenhum resultado abaixo do esperado, faz-se necessário um projeto de intervenção pedagógica para que possa alcançar resultados superiores aos que vem conseguindo (acima do recomendado), possibilitando aos alunos desenvolverem o seu conhecimento, tendo uma oportunidade de alcançar proficiências ainda maiores nas avaliações.

A escola com menor índice: E. E. Visconde do Rio Branco

Em relação à escola de Visconde do Rio Branco, que apresentou o menor índice entre todas as analisadas neste projeto (198,96), várias foram as nossas tentativas de entrevistar a equipe pedagógica. Em uma delas chegamos a agendar a reunião e comparecemos ao local, mas a equipe pedagógica não se apresentou para nos atender.

Acreditamos que a negativa velada em nos atender é sintomática e se encontra diretamente relacionada às próprias condições da escola, cujos índices apontam para uma possível precariedade pedagógica e institucional, fazendo com que os profissionais que nela atuam sintam-se responsabilizados pelos resultados negativos. Sabemos que, na maioria das vezes, de nada adiantam as boas intenções pedagógicas, se não há verdadeiro investimento político que promova mudanças substanciais no espaço escolar. Mas, considerando esse modelo de política padronizadora e pautada em metas a serem atingidas, é muito fácil supor que os profissionais sintam-se culpabilizados pelos rumos da escola. O silêncio, nesse caso em específico, nos diz muito.

Fazendo uma análise da Escala de Proficiência no 5º ano desta escola, detectamos que, dos 30 descritores previstos na matriz de referência, a escola apresenta resultados inferiores ao esperado no padrão recomendado em 8 deles. Nos outros 22 descritores restantes, a escola apresenta resultados recomendados para este nível de escolarização. Sendo assim, fato é que a escola não apresenta resultados de nenhum descritor acima do padrão recomendado.

Considerações finais

A escola pública é hoje o *locus* onde se aplicam diversas avaliações externas e para onde retornam os dados após serem processados e analisados pelo próprio Estado avaliador, o que nos faz questionar se os profissionais realmente se veem como sujeitos desse processo e como empreendem ações no sentido de se adequarem às novas exigências, ou seja, se são puramente ações de “engajamento” à lógica do ranqueamento e do produtivismo, ou se tal lógica pode

se traduzir em um repensar da prática pedagógica investigativa, com efeitos positivos sobre a qualidade da educação ofertada às crianças.

Com esta pesquisa, foi possível constatar que professores e gestores das escolas investigadas são submetidos a pressões relativas às metas e resultados a serem alcançados via avaliações externas, resultados estes que estão diretamente ligados aos investimentos recebidos pelas escolas e abonos salariais. Muito além de serem utilizadas para nortear as políticas educacionais, criando políticas capazes de melhorar o ensino oferecido aos alunos, as avaliações têm se constituído em um aparato de regulação social, passando a controlar não apenas o currículo formal, mas a autonomia do professor em relação ao conteúdo que está sendo ensinado.

Nas entrevistas com as gestoras foi possível detectar que ainda existem lacunas deixadas pelas oficinas de capacitação oferecidas pelo governo do estado, no que diz respeito à interpretação dos dados expressos nos boletins pedagógicos do SIMAVE. Apesar de o material enviado pela SEE/MG atualmente ser mais qualificado e apresentar uma maior clareza nas informações, ainda existem outros aspectos que não são claramente explicados durante esses cursos e que inviabilizam uma leitura qualitativa dos resultados pelas escolas.

Mesmo com a MRU_b tendo apresentado resultados superiores em relação ao Estado de Minas Gerais, e até mesmo em relação ao país, com esta pesquisa foi possível perceber que ainda assim existem discrepâncias na região, basta observar as escolas que foram selecionadas neste estudo. Isso ocorre, sobretudo, porque as avaliações externas às quais as escolas são submetidas são pontuais, e não levam em consideração as diferentes realidades de cada uma delas, bem como suas especificidades e problemas enfrentados. Sendo assim, com os resultados dessas avaliações não é possível conhecer de fato o “chão da escola”, visto que ela é elaborada, aplicada e analisada por agentes externos a ela.

Consideramos, finalmente, que os resultados das avaliações externas devem ser usados como norteamo para as políticas públicas educacionais, objetivando a melhoria da qualidade de ensino oferecido nas escolas públicas do país. Porém, para que isto de fato ocorra, primeiro é preciso que os modelos de avaliações em larga escala sejam revistos, pois apenas gratificar quem apresenta bons resultados e penalizar quem apresenta resultados ruins pouco contribuirá para o avanço da educação. Avançar em direção a uma educação socialmente referenciada requer, antes de tudo, um repensar sobre qual escola queremos para qual população, para qual aluno. Não serão as metas projetadas que farão emergir práticas construtivas e emancipadoras, mas sim o verdadeiro compromisso político para com aqueles que têm na escola pública o único caminho para o resgate da sua cidadania.

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, M. H. Regulação educativa e trabalho docente em Minas Gerais: a obrigação de resultados. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 03, p. 695-709, jul./set. 2012.

CAEd/UFJF. *Revista pedagógica: SIMAVE – PROEB 2011: Matemática 5º ano do Ensino Fundamental*. Juiz de Fora: CAEd, 2011.

CRESPO, A. A. *Estatística fácil*. 13. ed. São Paulo: Saraiva: 1995.

FREITAS, K. S. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. *Educ. Soc. Campinas*, v. 25, n. 86, p. 133-170, abr. 2004.

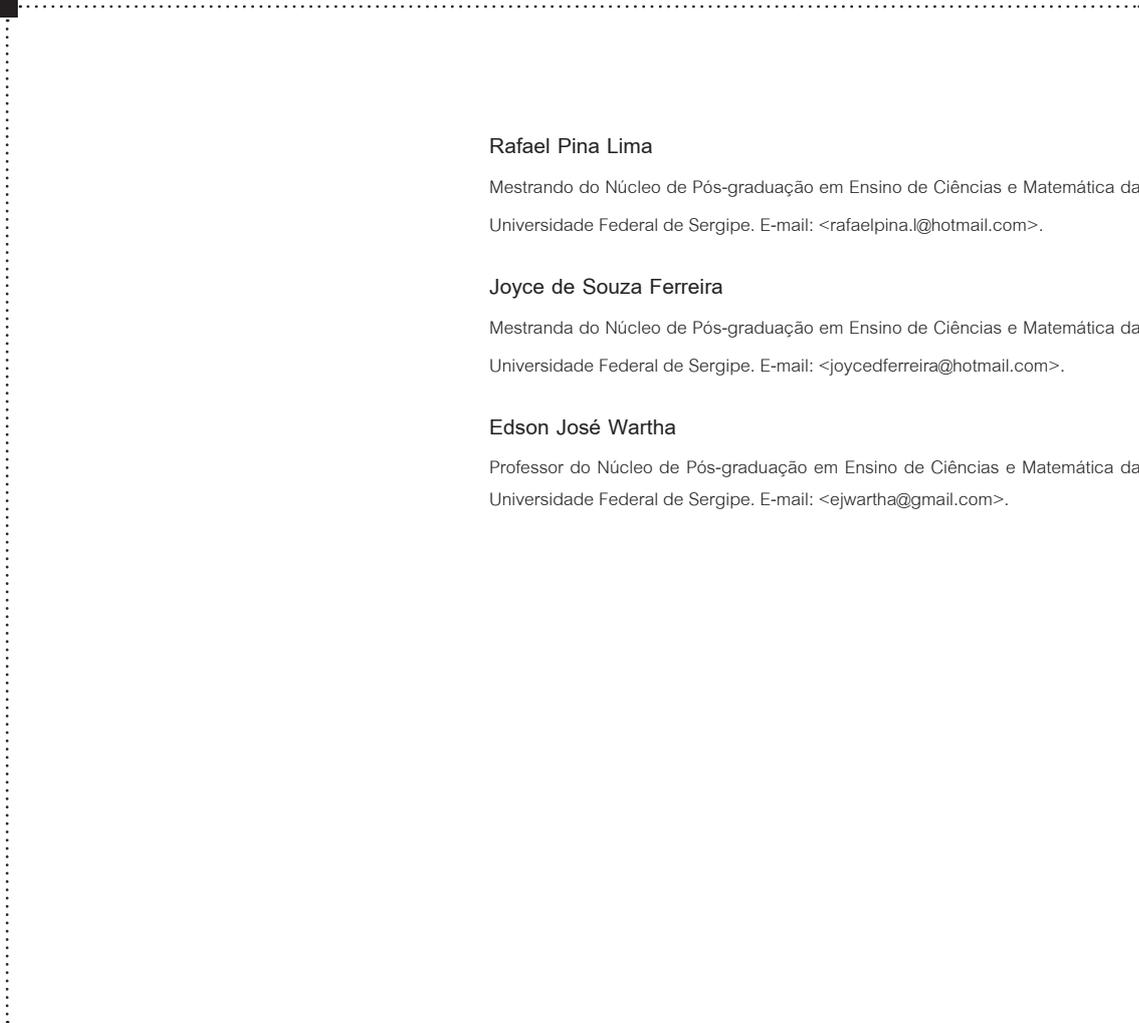
MINAS GERAIS. *Guia do Especialista em Educação Básica*. Secretaria do Estado da Educação. Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica. Belo Horizonte, MG. 2009.

OLIVEIRA, A. P. de M. *A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal*. 2011. 277 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

OLIVEIRA, M. C. A.; SOARES, C. R. Sistemas de Avaliação em Larga Escala e a Disciplina Matemática: um estudo sobre o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE). In: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO MATEMÁTICA, 1, 2011, Covilhã. *Anais do I CIHEM*, 2011.

RIBEIRO, B. B. D. A função social da avaliação escolar e as políticas de avaliação da educação básica no Brasil dos anos 90: breves considerações. *Inter-Ação: Revista da Faculdade de Educação – UFG*. v. 2, n. 27, p. 127-142, jul./dez. 2002.

Terra e Universo, Tecnologia e Sociedade: Teste de Desempenho Escolar em Ciências



Rafael Pina Lima

Mestrando do Núcleo de Pós-graduação em Ensino de Ciências e Matemática da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: <rafaelpina.l@hotmail.com>.

Joyce de Souza Ferreira

Mestranda do Núcleo de Pós-graduação em Ensino de Ciências e Matemática da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: <joycedferreira@hotmail.com>.

Edson José Wartha

Professor do Núcleo de Pós-graduação em Ensino de Ciências e Matemática da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: <ejwartha@gmail.com>.

RESUMO

Nas últimas três décadas, o Brasil avançou significativamente no campo da pesquisa envolvendo sistemas de avaliações, e esse fato ficou evidenciado pelo aumento gradativo de sistemas estaduais de avaliação desenvolvidos pelos estados federativos. Nesta perspectiva, o presente artigo tem como finalidade apresentar resultados iniciais do processo de elaboração de um teste de desempenho escolar em Ciências para o estado de Sergipe. Os resultados da análise estão corroborados em três bases documentais que permitiram construir duas matrizes de referência para dois eixos temáticos: “Terra e Universo” e “Tecnologia e Sociedade”, estabelecidos pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN). As matrizes em questão servirão de subsídio para a sequência metodológica de elaboração do instrumento e a identificação dos descritores que serão utilizados na construção das questões.

Palavras-chave: Teste de desempenho. Ensino de Ciências. Avaliação.

Introdução

Há algum tempo têm sido debatidos mundialmente aspectos importantes no âmbito educacional. As discussões vão desde as reformas políticas que visam à melhoria da qualidade do processo de ensino e aprendizagem a instrumentos que possam avaliar tais intervenções.

A propósito dos aspectos que se referem ao Brasil, discussões sobre a educação ganharam maiores destaques a partir das décadas de 1980 e 1990, com a elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a criação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB, Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996). Nesse sentido, podemos enaltecer duas importantes reformulações proporcionadas pela criação dessas leis. A primeira está relacionada ao direito subjetivo de todos os cidadãos: a educação, o qual está promulgado no art. 205 da Constituição.

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

A organização distributiva na área da educação, das funções entre as esferas administrativas brasileiras foi a segunda inovação propiciada pela implementação da LDB. Nesse momento, a educação brasileira passa a ser atribuição de três sistemas: Sistema Federal de Ensino, Sistema de Ensino dos Estados e do Distrito Federal e o Sistema Municipal de Ensino, cujas responsabilidades foram delineadas nesta última legislação.

Em virtude dessas novas premissas, surgiram inúmeras discussões sobre a melhoria da qualidade da educação, as quais têm repercutido nos órgãos municipais e estaduais, assim como no cenário nacional. Como resultados desses debates, podemos enaltecer algumas medidas apontadas pelo Ministério da Educação (MEC), órgão de maior importância na esfera nacional, que vem elaborando e implantando políticas públicas para contribuir e/ou auxiliar para o desenvolvimento da educação básica brasileira. Atualmente, o MEC implantou políticas como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Informática (PROINFO), o Programa de Ações Articuladas (PAR), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional do Transporte Escolar (PNATE), entre outros que, em consonância com os estados e municípios, estão voltados para subsidiar a permanência dos estudantes na escola, garantindo o acesso de toda a população à educação básica.

Para Castro (2009), entre as políticas que apresentaram maior avanço no Brasil nas últimas duas décadas, destaca-se sem dúvida a implantação dos sistemas de avaliações educacionais. Nessa perspectiva, é importante salientar

que o primeiro esboço de um instrumento avaliativo, o qual Neto (2010) denomina o que seria hoje o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) teve início nos anos de 1980, com a finalidade de avaliar o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edurural), desenvolvido pelo MEC. Ainda segundo Neto (2010), foi a partir dessa experiência que o MEC resolveu expandir esta avaliação para o território nacional.

Atualmente, o Brasil dispõe de um dos maiores e mais abrangentes sistemas de avaliação, que engloba diversos níveis de escolaridades e programas, tais como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Exame Nacional de Desempenho do Ensino Superior (ENADE), o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), e que, conforme Castro (2009), são constituintes do macrossistema de avaliação da educação brasileira. Em virtude dessa proporção em que se encontram os sistemas nacionais, é sabido que, desde o início da década de 1990, os estados também avançaram e desenvolveram seus próprios sistemas estaduais de avaliação, como mostra a evolução do número de sistemas por estado, indicada na Figura 1.

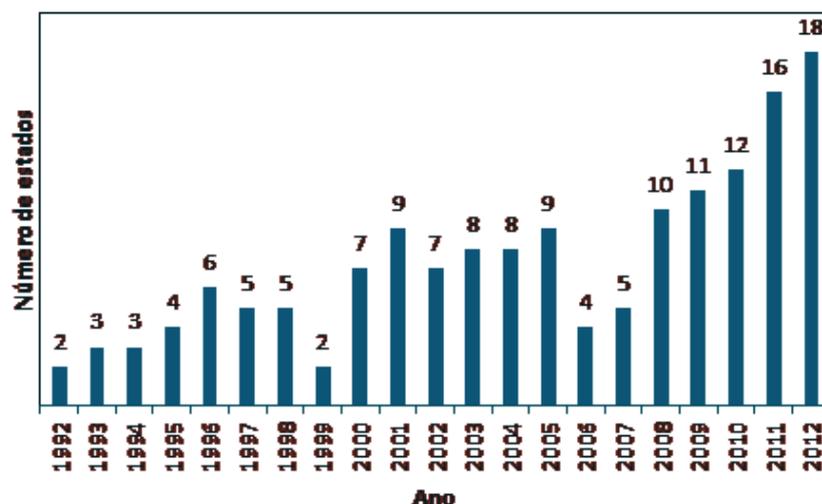


Figura 1. Número de estados federativos com sistemas próprios de avaliação.

Fonte: Fundação Vitor Civita.

19. Pesquisa denominada "A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados", organizada por uma equipe de pesquisa, sob coordenação de Nigel Brooke.

Segundo os estudos realizados pela fundação Vitor Civita¹⁹, no ano de 2011, apenas 07 estados federativos brasileiros nunca instituíram seus próprios sistemas de avaliação, participando apenas dos sistemas nacionais, como o SAEB.

Tendo em vista essa expansão, é perceptível que os estados federativos que desenvolveram seus próprios sistemas visam a propósitos semelhantes como: obter dados estatísticos que possam auxiliar na elaboração de políticas públicas e ações educacionais; comparar a educação do estado com os níveis nacionais; obter resultados em menor espaço de tempo; oferecer aos

professores subsídios para melhor direcionamento e intervenção no processo de ensino e aprendizagem, entre outros.

Visto a importância de um sistema estadual de ensino, o presente trabalho se insere dentro de um projeto desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa em Educação Matemática no Ensino de Ciências (GPEMEC) denominado “Tecnologias de avaliação do desempenho escolar em Ciências e Matemática: um estudo multidisciplinar” que tem o objetivo de elaborar, testar e validar uma ferramenta de avaliação de desempenho escolar em Ciências e Matemática que leve em conta o rendimento discente, bem como a sua motivação para o aprendizado dessas disciplinas no estado de Sergipe.

O objetivo do estudo é elaborar, testar e validar um teste de desempenho escolar a partir de dois dos quatro eixos temáticos estabelecidos pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), considerando as características específicas do estado de Sergipe. Neste artigo, apresentam-se resultados referentes à realização da primeira etapa do projeto, ou seja, a construção de uma Matriz de Referência que servirá de subsídio para a identificação dos descritores que serão utilizados nas etapas posteriores.

Metodologia

Nos anos de 2013 e 2014, o Grupo de Pesquisa em Educação Matemática e ensino de Ciências (GPEMEC) vem desenvolvendo um processo de pesquisa e discussão para a elaboração de uma proposta de Matriz de Referência para a construção e validação de um teste de desempenho escolar em Ciências e Matemática. Nessa perspectiva, este estudo visa à construção de uma Matriz de Referência sobre o Ensino de Ciências a partir de dois eixos temáticos descritos nos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino de Ciências (BRASIL, 1998), quais sejam, “Terra e Universo” e “Tecnologia e Sociedade”.

Nessa etapa, foi realizada uma análise documental (BARDIN, 1997) que permite a realização de um conjunto de operações intelectuais que visa à descrição e representação dos documentos de uma forma unificada e sistemática, para facilitar sua recuperação. Assim, essa técnica pode ser considerada como o tratamento do conteúdo de forma a apresentá-lo de maneira diferente da original, facilitando sua consulta e referência. Os documentos selecionados para análise e posterior construção da Matriz de Referência foram os Parâmetros Curriculares Nacionais (BRASIL, 1998), o Referencial Curricular da Rede Estadual de Ensino de Sergipe (SERGIPE, 2013) e os livros didáticos aprovados no PNLD (2014) que foram selecionados pelos professores da rede.

Na primeira fase do estudo, foi realizada uma primeira organização do material, de modo a se poder observar cada documento de forma analítica,

buscando identificar os conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais comuns nos três documentos. Na segunda fase do estudo buscou-se, nas técnicas usuais de análise de conteúdo, decifrar, interpretar e codificar as informações contidas nos documentos e, por último, identificar as unidades de análise que se constituem em núcleos de significados que permitem a elaboração de uma Matriz que subsidiará a elaboração de cada questão para o teste de desempenho.

Resultados e discussão

Os documentos oficiais, referências comuns a todas as escolas do Estado de Sergipe, permitiram identificar um elenco de metas de aprendizagens plausíveis para a disciplina de Ciências no Ensino Fundamental, estabelecendo os conteúdos disciplinares a serem desenvolvidos em cada ano ou ciclo e o que se espera que os alunos sejam capazes de realizar com esses conteúdos, expressos na forma de competências e habilidades claramente avaliáveis, a partir dos quais foi possível construir os descritores para cada conteúdo, conforme mostrado nas duas matrizes de referência construídas a partir dos dois eixos temáticos: “Terra e Universo” (Quadro 1) e “Tecnologia e Sociedade” (Quadro 2).

Quadro 1. Matriz de Referência do eixo temático Terra e Universo

Matriz de Referência – Terra e Universo			
Código	Conteúdo	Habilidades	Descritor
TERUNI01	Universo	<ul style="list-style-type: none"> – Compreender como, ao longo da História, foram explicados os movimentos da Terra, salientando as diferenças observadas nesses movimentos. – Analisar a mudança das estações do ano nos hemisférios. 	<ul style="list-style-type: none"> – Produzir modelos para entender os movimentos de rotação e translação e a existência do dia e da noite, além das estações do ano. – Diferenciar os planetas do sistema solar quanto a sua visualização.
TERUNI02	Terra e Lua	<ul style="list-style-type: none"> – Reconhecer as fases da Lua de acordo com seu movimento e iluminação pelo Sol. – Distinguir asteroides de cometas. – Relacionar alguns fenômenos naturais aos movimentos da Lua. 	<ul style="list-style-type: none"> – Conhecer os principais movimentos da Lua. – Relacionar o movimento de translação da Terra com as estações do ano.
TERUNI03	Estrutura e dinâmica da Terra	<ul style="list-style-type: none"> – Descrever as principais características apresentadas pela crosta terrestre. – Distinguir as estruturas internas da Terra. – Reconhecer que a estrutura da Terra vem sofrendo constantes modificações. – Explicar os movimentos das placas litosféricas, comprovando a sua ocorrência. 	<ul style="list-style-type: none"> – Identificar e caracterizar os ambientes que formam a superfície terrestre (litosfera, hidrosfera, atmosfera e biosfera).
TERUNI04	Solo	<ul style="list-style-type: none"> – Distinguir os três tipos de solo, explicando suas principais características para o desenvolvimento das plantas. – Explicar as propriedades do solo e sua relação com o desenvolvimento da vida. – Identificar os tipos de degradação do solo e o impacto ambiental gerado. – Reconhecer as técnicas de manejo adequado do solo e sua importância para a saúde deste. – Relacionar a contaminação do solo com o desenvolvimento de doenças. 	<ul style="list-style-type: none"> – Compreender o processo de formação dos solos por fatores bióticos e abióticos. – Reconhecer os principais componentes do solo e suas características. – Conhecer os principais critérios utilizados para a classificação dos solos.
TERUNI05	Água	<ul style="list-style-type: none"> – Diferenciar os tipos de água quanto a sua fonte de origem. – Distinguir os três estados físicos da água, bem como o mecanismo de mudança entre estados físicos. – Caracterizar as etapas de tratamento da água desde a captação até a chegada às moradias. – Reconhecer as doenças causadas pela contaminação da água e formas de prevenção. 	<ul style="list-style-type: none"> – Conhecer a distribuição de água na Terra. – Reconhecer a composição da água. – Diferenciar os fenômenos de vaporização, transpiração, precipitação, solidificação, fusão, e infiltração que estão associados ao ciclo da água. – Identificar como é feito o tratamento da água.
TERUNI06	Ar	<ul style="list-style-type: none"> – Comprovar a existência do ar. – Reconhecer as diferentes camadas da atmosfera e sua importância para a vida humana. – Compreender as formas de poluição do ar e suas consequências para a vida no planeta. 	<ul style="list-style-type: none"> – Identificar o ar e suas propriedades. – Diferenciar os tipos de ar atmosférico. – Compreender os fenômenos de expansão e contração do ar.

Quadro 2. Matriz de Referência do eixo temático Tecnologia e Sociedade

Matriz de Referência - Tecnologia e Sociedade			
Código	Conteúdo	Habilidades	Descritor
TECSOC001	Matéria e energia	<ul style="list-style-type: none"> – Diferenciar os tipos de matéria. – Reconhecer as propriedades gerais e específicas da matéria. – Diferenciar fenômenos físicos e químicos. – Utilizar as diferentes escalas de medida para quantificar grandezas físicas. 	Relacionar o uso da matéria às atividades humanas.
TECSOC002	O estudo dos movimentos	<ul style="list-style-type: none"> – Identificar as variáveis envolvidas na realização dos movimentos. – Diferenciar os tipos de movimentos. – Interpretar gráficos representativos de movimentos. – Converter unidades de medidas. 	Aplicar os cálculos da velocidade média e aceleração em situações reais.
TECSOC003	Forças	<ul style="list-style-type: none"> – Identificar os componentes de uma força. – Relacionar a força à aceleração. – Interpretar a função do atrito na realização dos movimentos. 	Interpretar as Leis de Newton, relacionando-as com situações cotidianas.
TECSOC004	Trabalho e energia	<ul style="list-style-type: none"> – Aplicar o conceito de trabalho em situações cotidianas. – Relacionar trabalho e potência. 	Identificar o significado da potência em aparelhos elétricos.
TECSOC005	Máquinas	<ul style="list-style-type: none"> – Diferenciar os diversos tipos de máquinas. 	Relacionar os tipos de máquinas com suas aplicações práticas.
TECSOC006	Eletricidade	<ul style="list-style-type: none"> – Compreender um circuito elétrico. – Identificar um campo magnético. 	Identificar os componentes de uma corrente elétrica.
TECSOC007	Substâncias e misturas	<ul style="list-style-type: none"> – Classificar e diferenciar substância de mistura. 	Reconhecer os tipos de substâncias mais usadas no dia a dia.
TECSOC008	Funções inorgânicas	<ul style="list-style-type: none"> – Reconhecer os tipos de funções químicas. – Nomear compostos químicos. 	Relacionar as funções químicas a produtos utilizados pelo aluno no seu cotidiano.
TECSOC009	Reações químicas	<ul style="list-style-type: none"> – Organizar uma equação química. – Aplicar as regras de balanceamento de equações químicas. 	Diferenciar os tipos de reações químicas.
TECSOC010	Água	<ul style="list-style-type: none"> – Distinguir os três estados físicos da água, bem como o mecanismo de mudança entre os estados físicos. – Identificar a água como substância imprescindível à vida de todos os seres vivos. – Explicar o ciclo hidrológico em vista da ocorrência de chuva, neve e granizo. – Caracterizar as etapas de tratamento da água desde a captação até a chegada às moradias. – Reconhecer as doenças causadas pela contaminação da água. 	Conhecer formas caseiras de tratamento de água, a fim de evitar doenças.
TECSOC011	Solo	<ul style="list-style-type: none"> – Reconhecer os componentes orgânicos e inorgânicos do solo. – Distinguir os três tipos de solo, explicando suas características para o desenvolvimento das plantas. – Explicar as propriedades dos solos. – Identificar os tipos de degradação do solo e o impacto ambiental. 	Relacionar a contaminação do solo com o desenvolvimento de doenças.
TECSOC012	Calor e temperatura	<ul style="list-style-type: none"> – Diferenciar calor de temperatura. – Reconhecer medidas de calor e temperatura. – Converter medidas de temperatura. 	Relacionar as formas de transmissão de calor com aplicações práticas.

Uma Matriz de Referência de avaliação pode ter muitas finalidades. Em nosso estudo, a mais importante é o seu poder de sinalização de estruturas básicas de conhecimentos a serem construídas pelos estudantes durante o Ensino Fundamental por meio dos diferentes componentes curriculares em cada etapa da escolaridade básica.

A construção destas matrizes de referências a partir da indicação de habilidades a serem avaliadas em cada etapa do ensino de Ciências orienta a elaboração das questões do teste de desempenho escolar para que os instrumentos possam estar a serviço do que realmente se quer avaliar. Por fim, cabe sinalizar que as habilidades indicadas nos documentos oficiais e a codificação dos descritores permitiram identificar as bases conceituais da matriz proposta para a construção do teste de desempenho.

Conclusões

Cabe ressaltar que a codificação dos descritores a partir das habilidades identificadas nos documentos tem importância fundamental na elaboração dos itens das provas. A partir destas, será possível para os elaboradores das questões adequarem os conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais na disciplina de Ciências à habilidade que se quer valorizar em uma questão ou tarefa específica. As matrizes de referência são indicadores para a produção e análise posterior dos dados, que justificam os objetivos da avaliação do rendimento escolar dos alunos.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1997.

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

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. Ministério de Educação. *Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental*. Brasília: DF, 1998.

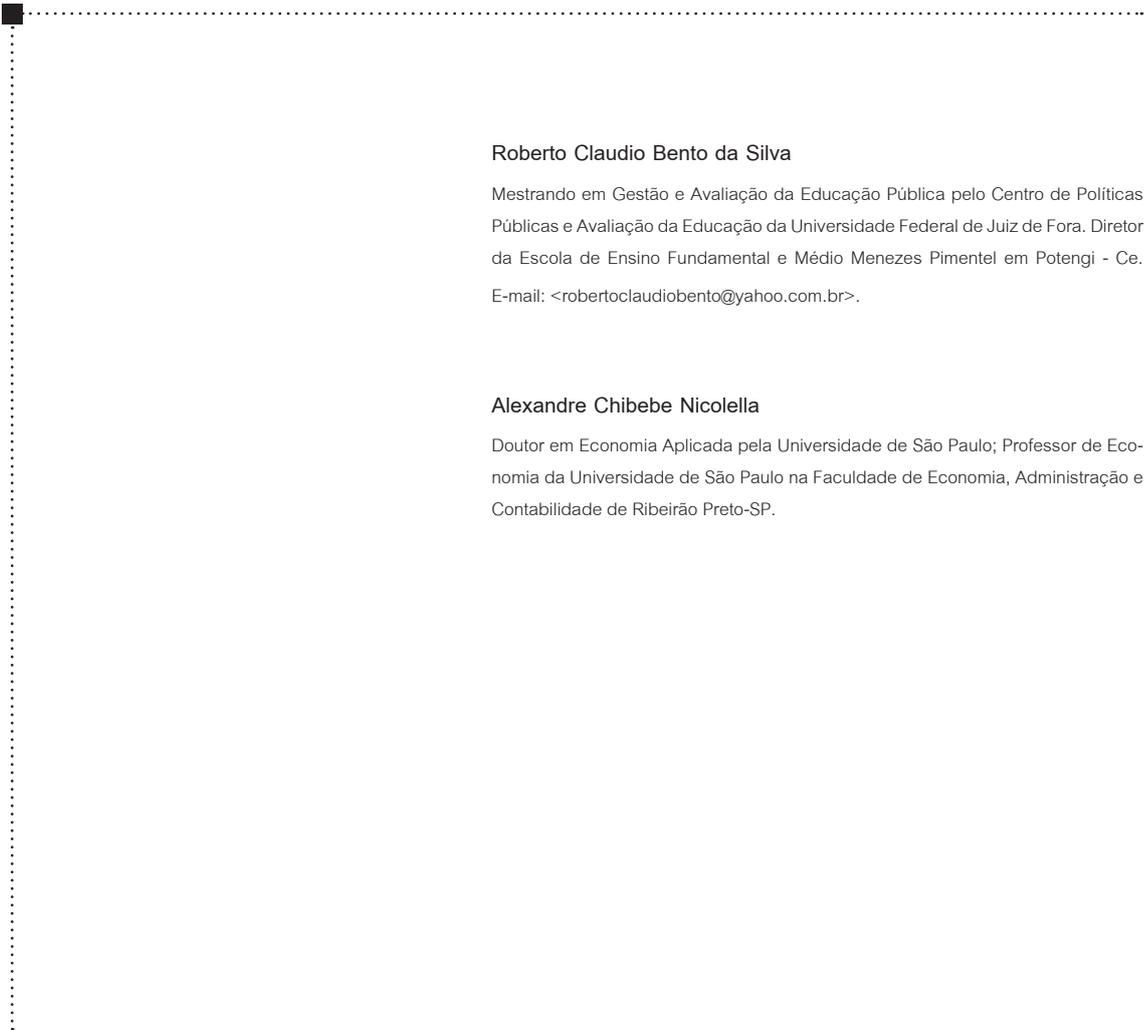
CASTRO, M. H. G. D. Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e desafios. *São Paulo Perspec.* São Paulo, 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009.

GAME - Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais. *A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados*. [Relatório Final]. Minas Gerais; 2011. Disponível em: <http://www.institutounibanco.org.br/wp-content/uploads/2013/07/avaliacao_externa.pdf>. Acesso em 27 ago. 2014.

NETO, J. L. H. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presentes no debate sobre o tema. *R. Bras. Est. Pedag.* Brasília, 91, n. 227, p. 84-104, jan./abr. 2010.

SERGIPE. *Referencial Curricular da Rede Estadual de Ensino de Sergipe*. Sergipe: Aracaju, 2013.

A apropriação dos resultados do SPAECE colaborando para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem: um Estudo de Caso em duas escolas do interior do Ceará



Roberto Claudio Bento da Silva

Mestrando em Gestão e Avaliação da Educação Pública pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora. Diretor da Escola de Ensino Fundamental e Médio Menezes Pimentel em Potengi - Ce.
E-mail: <robertoclaudiobento@yahoo.com.br>.

Alexandre Chibebe Nicolella

Doutor em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo; Professor de Economia da Universidade de São Paulo na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto-SP.

RESUMO

O presente trabalho tem por intuito apresentar algumas considerações acerca de uma pesquisa de abordagem qualitativa e de cunho documental e etnográfico, realizada no mestrado profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, que teve como principal objetivo identificar e discutir ações das equipes gestoras e dos profissionais de duas escolas estaduais do interior do Ceará sob a jurisdição da 18ª CREDE, acerca da apropriação dos resultados do SPAECE e de sua utilização para a melhoria das práticas docentes. Essa reflexão foi baseada em estudiosos como Gremaud (2009), Vianna (2009), Sousa e Bonamino (2012), Soares (2004), Brooke e Cunha (2011) e Machado (2012), em entrevistas semiestruturadas realizadas com os profissionais de ambas as escolas.

Palavras-chave: SPAECE. Apropriação de resultados. Ações pedagógicas. Prática docente.

Introdução

O presente trabalho visa apresentar algumas considerações acerca de uma pesquisa, de abordagem qualitativa e de cunho documental e etnográfico, que está em fase de conclusão no mestrado profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, que teve como principal objetivo identificar e discutir ações das equipes gestoras e dos profissionais de duas escolas estaduais do interior do Ceará – A Escola Estadual de Potengi e a Escola Estadual de Salitre, ambas sob a jurisdição da 18ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (18ª CREDE) –, acerca da apropriação dos resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) e de sua utilização para a melhoria das práticas docentes. Conforme constatamos, esses resultados e seus descritores podem servir como indicadores da qualidade do trabalho realizado nas escolas, bem como serem utilizados como ferramenta para o planejamento das atividades em sala de aula, e para a implementação de ações pedagógicas nas escolas.

Assim, na primeira seção, trataremos do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará (SPAECE), no que tange à sua criação e desenvolvimento nas escolas, desde o ano de 1992. Na segunda seção, abordaremos alguns aspectos sobre as duas escolas pesquisadas, de Salitre e de Potengi, bem como as posturas dos gestores e dos professores em busca de uma educação de qualidade para seus alunos. Na terceira seção, por sua vez, discutiremos alguns resultados encontrados na pesquisa, incluindo pontos positivos do trabalho com os descritores do SPAECE e, ainda, alguns pontos de melhoria a serem observados.

O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará (SPAECE) e sua aplicação nas ações da escola

No final da década de 1980, com a redemocratização da educação praticamente já consolidada, foi promulgado o Decreto nº 21.398/91 (CEARÁ, 1991), que instituiu o Departamento de Avaliação do Ensino para a definição do futuro dos estudos educacionais no estado do Ceará. Dessa forma, a questão da avaliação educacional começou a ganhar força, ainda mais influenciada pela criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em 1990, pelo Ministério da Educação e Cultura/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - MEC/INEP, com o intuito de promover avaliações da educação em âmbito nacional.

20. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/marcinhatinelli/5declarao-de-jomtien>>. Acesso em 20 set. 2013.

A Constituição de 1988 destacou a necessidade de uma escola democrática, capaz de atender a toda a população por meio de políticas de acesso à educação. Isso foi reforçado em 1990, na Conferência Mundial de Educação²⁰, em Jomtien, na Tailândia, na qual foram definidas metas para os governos, com o estabelecimento de um pacto mundial pela oferta de educação de qualidade para todos. Esse movimento forçou o estado do Ceará a implementar políticas públicas na área da educação visando à melhoria da qualidade do ensino público.

Dessa forma, no ano de 1992, foi criado, pela Secretaria de Educação, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Estado do Ceará (SPAECE). Inicialmente, esse sistema era chamado de "Avaliação do Rendimento Escolar dos Alunos de 4ª e 8ª Séries". Mais tarde, recebeu o nome de "Avaliação das quartas e oitavas" e, posteriormente, de "Avaliação da Qualidade do Ensino" (GREMAUD, 2009, p. 43). Apenas no ano 2000, a Portaria nº 101/00 (CEARÁ, 2000) denominou oficialmente esse sistema de SPAECE, com base na nova denominação e divisão das etapas da educação em Ensino Fundamental e Ensino Médio pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996).

Durante seus primeiros dez anos de existência, o SPAECE ganhou robustez e se solidificou enquanto política educacional do estado. A Tabela 1, a seguir, mostra a evolução desse sistema em seus vinte anos de existência:

Tabela 1. Ciclos da Avaliação do Rendimento Escolar do SPAECE (Ceará, 1992-2011)

EDIÇÃO	ANO	ABRANGÊNCIA			
		NÚMERO DE MUNICÍPIOS	ESCOLAS	SÉRIE	ALUNOS
1ª	1992	01 (Capital)	157	4ª 1ºG	10.590
				8ª 1ºG	4.010
2ª	1993	14 (sedes das DEREs)	246	4ª 1ºG	16.605
				8ª 1ºG	6.281
3ª	1994	14 (sedes das DEREs)	244	4ª 1ºG	16.317
				8ª 1ºG	5.495
4ª	1996	27 (21 sedes dos CREDEs + 5 da municipalização + Limoeiro do Norte – Antiga Sede da DERE).	327	4ª EF	17.576
				8ª EF	7.677
5ª	1998	61 (21 sedes dos CREDEs + 2 por cada CREDE do interior).	407	4ª EF	25.704
				8ª EF	14.006
6ª	2001	160 (avaliação universalizada nas escolas estaduais das 21 CREDEs)	473	8ª EF	7.820
				3ª EM	4.720
7ª	2002	179 (avaliação universalizada nas escolas estaduais das 23 CREDEs).	548	8ª EF	11.238
				3ª EM	12.020
8ª	2003	183 (avaliação universalizada nas escolas estaduais das 23 CREDEs)	577	8ª EF	11.986
				3ª EM	16.571

EDIÇÃO	ANO	ABRANGÊNCIA				
		NÚMERO DE MUNICÍPIOS	ESCOLAS	SÉRIE	ALUNOS	
9ª	2004	184 (avaliação universalizada nas escolas estaduais e municipais com mais de 25 alunos das 21 CREDEs).	2.677	4ª EF	56.393	
				8ª EF	58.863	
				3ª EM	26.337	
10ª	2006	184 (avaliação universalizada nas escolas estaduais e municipais com mais de 20 alunos das 21 CREDEs).	4.925	4ª EF	75.032	
				8ª EF	66.774	
				3ª EM	45.755	
11ª	2007	184 (avaliação universalizada nas escolas estaduais e municipais das 21 CREDEs).	6.461	2º EF	170.904	
				1ª EM	172.242	
		184 (avaliação universalizada nas escolas estaduais das 21 CREDEs)	538	2ª EM	127.938	
				3ª EM	99.817	
12ª	2008	184 (avaliação universalizada nas escolas estaduais e municipais das 21 CREDEs).		6.111	2º EF	123.946
				5.749	5º EF	139.237
				2.801	9º EF	103.152
				527	1ª EM	102.173
				503	2ª EM	79.950
				503	3ª EM	66.215
13ª	2009	184 (avaliação universalizada nas escolas estaduais e municipais das 21 CREDEs).		2º EF	130.547	
				5º EF	136.790	
				1ª EM	112.378	
				2ª EM	115.427	
				3ª EM	113.255	
14ª	2010	184 (avaliação universalizada nas escolas estaduais e municipais das 21 CREDEs).		2º EF	124.902	
				5º EF	134.923	
				9º EF	113.710	
				1ª EM	92.103	
				2ª EM	95.781	
				3ª EM	97.600	
15ª	2011	184 (avaliação universalizada nas escolas estaduais e municipais das 21 CREDEs).		2º EF	112.694	
				5º EF	132.138	
				9º EF	109.764	
				1ª EM	74.323	
				2ª EM	82.453	
				3ª EM	82.549	

Nota:

1992/1998 – Teoria Clássica dos Testes (TCT).

2001/2003 – Teoria da Resposta ao Item (TRI) e Teste Auxiliado por Computador (TAC)

2004/2011 – Teoria da Resposta ao Item (TRI) e Escala SAEB.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados retirados de Gremaud (2009, p. 50).

A partir da Tabela 1, podemos notar o quanto a avaliação da educação básica evoluiu no Ceará. Isso foi possível, entre outros fatores, devido à descentralização da gestão da educação em nível estadual, com a criação de 21 coordenadorias regionais.

Na próxima seção, trataremos de duas escolas do interior do Ceará, objeto de nossa pesquisa, em relação a sua postura no que se refere à utilização dos resultados do SPAECE em busca de uma educação de qualidade.

As escolas estaduais de Salitre e de Potengi: as posturas proativas dos gestores e o compromisso dos docentes para com a educação de qualidade

A pesquisa de campo foi realizada nas escolas estaduais de Salitre e de Potengi, no período entre 2009 e 2011. A partir disso, percebemos o quanto é importante que os gestores conduzam um debate voltado para a análise do desempenho dos alunos nas avaliações do SPAECE dentro da escola, incluindo-se o estudo das matrizes de referência da avaliação, dos padrões de desempenho que formam a escala de proficiência e dos significados que esses instrumentos têm para a melhoria do trabalho docente. Nesse contexto, para Soares (2004), é fundamental o papel do diretor escolar enquanto liderança legítima e social, capaz de estabelecer objetivos claros a serem alcançados pelo trabalho coletivo, contribuindo para a união e para o compromisso de todos. Assim, é possível traduzir esses esforços na melhoria do processo de ensino-aprendizagem, fazendo com que a avaliação externa conclua o seu ciclo, voltando para a escola e sendo realmente aproveitada.

No entanto, também se deve ter cuidado, conforme Sousa e Bonamino (2012), para que a prática docente não se resuma a um “preparar para o teste”, provocando o estreitamento e o conseqüente empobrecimento do currículo. Na verdade, o objetivo da avaliação externa é “fornecer feedback aos professores de sala de aula e ajudar na busca de soluções para superarem as dificuldades de aprendizagem dos alunos” (BROOKE & CUNHA, 2011, p. 30) e, como acreditamos, não restringir o trabalho do professor a respostas exatas

e ao mecanicismo, sem que o aluno seja levado à reflexão sobre o conteúdo e suas relações. Assim, para que a busca pela solução dos problemas de aprendizagem seja uma constante no cotidiano das escolas, é fundamental a compreensão das avaliações externas como aliadas dos docentes, uma vez que podem e devem ser entendidas como uma ferramenta norteadora de ações que visem à permanência e o sucesso dos alunos na escola.

Conforme constatamos, ambas as escolas pesquisadas buscam dar esse tratamento aos dados da avaliação externa estadual. O Quadro 1 traz um resumo de como os resultados do SPAECE chegam à escola e quais ações são realizadas pelos profissionais para a apropriação desses dados:

Quadro 1. Ações desenvolvidas pelos profissionais das duas escolas para a apropriação dos resultados do SPAECE

SALITRE	POTENGI
GESTORES	
O núcleo gestor recebe os resultados do SPAECE.	Os gestores recebem os resultados do SPAECE.
Diretor, Coordenador Pedagógico e PCAs realizam momentos de estudo para a apropriação dos resultados.	Os gestores se apropriam dos resultados juntamente com os PCAs.
Planejamento de oficina de apropriação de resultados a ser ministrada para os professores.	Os gestores promovem momentos de estudo, juntamente com os professores, nos coletivos semanais, para que estes se apropriem dos resultados.
Definição de estratégias de envolvimento de todos os professores nas atividades propostas nas oficinas.	-
Motivação dos professores a se apropriarem dos resultados da avaliação externa para fundamentar o planejamento escolar.	Planejamento, juntamente com os professores, de ações a serem implementadas na sala de aula, para a melhoria na aprendizagem do aluno.
Estabelecimento de parceria com a Secretaria Municipal de Educação para participação dos professores do 9º ano na oficina de apropriação de resultados.	Acompanhamento da implementação das ações planejadas nos coletivos semanais, a partir da compreensão dos resultados do SPAECE.
Contratação de profissional externo para ministrar oficina de apropriação de resultados e de elaboração de itens para os professores da escola.	Promoção de momentos de reflexão sobre o trabalho desenvolvido na sala de aula e sua eficácia na melhoria da aprendizagem do aluno.
Orientação e coordenação da reformulação do plano de curso.	Institucionalização das ações eficazes com a sua contemplação no PPP da escola.
Divulgação dos resultados para as famílias em reuniões de pais.	Institucionalização de momentos de formação docente nos planejamentos semanais.
Criação de estratégias de envolvimento, motivação e responsabilização de professores, pais e alunos, na criação de um plano de ação para a melhoria da aprendizagem dos alunos.	Criação de momentos para motivação e envolvimento dos profissionais da escola em atividades de melhoria da aprendizagem do aluno.
Acompanhamento sistemático das ações propostas no plano de ação.	-

SALITRE	POTENGI
PROFESSORES	
Participação nas oficinas de apropriação de resultados e de elaboração de itens, ministradas na escola.	Os professores participam dos coletivos semanais em que são trabalhados os resultados do SPAECE.
Estudos dos resultados do SPAECE por área nos encontros semanais.	Identificação dos descritores que os alunos mais erraram para serem trabalhados em sala de aula.
Reflexão acerca das ações desenvolvidas na sala de aula com os resultados verificados na avaliação externa	Planejamento de ações a serem implementadas na sala de aula, para melhorar o desempenho acadêmico dos alunos.
Organização do plano de curso com base nos descritores.	Reflexão acerca da prática docente em relação aos resultados dos alunos no SPAECE.
Reformulação do plano de curso de cada série para adequação ao nível dos alunos.	Criação de momentos nos planejamentos semanais para a discussão dos boletins de resultados dos SPAECE durante o ano inteiro.
Participação nas oficinas de elaboração de itens.	Desenvolvimento de atividades de elaboração de itens nos coletivos semanais.
Produção de materiais didáticos pelos próprios professores, com base nos descritores a serem trabalhados em cada série	Alinhamento das avaliações internas com os modelos das avaliações externas.
Alinhamento das avaliações internas com os modelos das avaliações externas.	Divulgação dos resultados do SPAECE para os alunos, para que eles compreendam sua proficiência.
Utilização do diagnóstico para orientar o trabalho docente em sala de aula.	Realização de reuniões por sala, para compartilhar os resultados do SPAECE com os pais.
Avaliação da utilização do livro didático para o trabalho com os alunos, tendo em vista o que mostram os resultados do SPAECE.	Realização de momentos de motivação dos alunos para os estudos.
Divulgação dos resultados para os alunos, para que estes compreendam a sua proficiência e os desafios a serem superados em cada ano de estudo.	Planejamento das atividades de sala com base nos resultados do SPAECE por turma e por aluno.
Utilização das matrizes curriculares nos planejamentos semanais.	-
Realização de momentos de reflexão acerca das práticas docentes relacionadas com a aprendizagem dos alunos.	-

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas realizadas nas duas escolas pesquisadas.

Conhecer as ações elencadas no Quadro 1 – baseadas na proatividade dos gestores, no compromisso e na união do corpo docente – e sua relação com a melhoria do desempenho acadêmico dos alunos nas duas escolas pesquisadas mostra-se relevante para compreendermos a contribuição do SPAECE no que se refere à melhoria da qualidade da educação oferecida nas escolas públicas cearenses.

A pesquisa e alguns de seus resultados

Na pesquisa em questão, foram feitas entrevistas individuais com 7 profissionais, distribuídos nas duas escolas, entre os quais estão diretores e coordenadores escolares (3) e professores de Língua Portuguesa (4). Além disso, também realizamos grupos focais com 9 profissionais de ambas as escolas, entre docentes de Língua Portuguesa (3) e de Matemática (6). Essas entrevistas foram gravadas e transcritas, totalizando cerca de quatro horas de áudio. A partir delas, coletamos importantes informações para o desenvolvimento

desta pesquisa. Um exemplo é o que afirmou a coordenadora pedagógica da Escola Estadual de Salitre:

[...] O resultado da avaliação em larga escala estava diagnosticando o nosso trabalho, então ele nos poupava tempo. A partir dali a gente tinha que trabalhar, focar nas maiores dificuldades, nas maiores deficiências, nas falhas para que a gente pudesse superá-las. Começamos a ver o resultado não como um fim, mas como um reflexo do que a gente estava trabalhando dentro da escola (Coordenadora pedagógica da escola de Salitre. Entrevista concedida em 21 out. 2013).

Essa ideia destacada pela profissional evita que os docentes tenham a postura de que fala Pestana (1998 apud SOARES, 2004, p. 67): “as escolas não têm clareza de onde querem chegar e, muitas vezes, nem sabem de que bases partem”. Ainda, mostra-se importante o depoimento da diretora dessa mesma escola, que afirma:

[...] Quando nós recebemos os resultados do SPAECE e que a gente vê ainda muito aluno com uma proficiência muito aquém da que nós esperávamos, a gente começa a se questionar sobre o nosso trabalho: onde foi que nós erramos? Por que esse aluno não conseguiu sair do padrão muito crítico se ele é um aluno em quem a gente acreditava bastante pelo empenho dele, pelo interesse e tal? Então esse questionamento está presente nos momentos de planejamento. Nesses momentos a gente realiza também uma formação com os professores pra gente compreender melhor esses resultados, mas a gente percebe que ainda temos muitas limitações em trabalhar essas informações trazidas pela avaliação externa, no nosso caso, o SPAECE, com os professores. A gente faz uma formação de uma maneira que a gente julga que está correta, porque a gente não tem, não recebe formações para trabalhar com esses dados na escola. Então por isso a gente busca compreender esses dados e se planeja para trabalhar com os professores através de oficinas para que, juntos, nós possamos discutir esses resultados e pensarmos em ações para melhorar a proficiência desses alunos, especialmente daqueles que estão no padrão mais baixo da escala de proficiência (Diretora da Escola de Salitre. Entrevista concedida em 22 out. 2013. Grifo meu).

Essas ações, desenvolvidas pelas duas escolas pesquisadas, buscam dar sentido à avaliação externa, a qual só tem significado quando retorna para a escola e é utilizada pelos profissionais como um instrumento capaz de oferecer condições para que os alunos avancem. Por meio desses resultados, os professores podem repensar e reorientar suas práticas, confirmando ações que se mostraram eficazes para o aprendizado, bem como observando aspectos que não contribuíram para o alcance dos objetivos previstos. Nesse sentido, nesses planejamentos semanais, são eleitos descritores a serem trabalhados em cada turma. O Quadro 2 mostra as ações realizadas pelos docentes nessas reuniões:

Quadro 2. Ações realizadas pelos docentes nos planejamentos semanais nas duas escolas estudadas

AÇÕES QUE SE VOLTAM PARA:			
União e compromisso do grupo docente	Apropriação dos resultados da avaliação externa	Planejamento de atividades para serem aplicadas em sala de aula	Avaliação da prática docente
Valorização do trabalho em equipe.	Realização de um diagnóstico no início do ano para orientar as atividades de planejamento.	Consideração do planejamento como essencial ao desenvolvimento de um bom trabalho na escola.	Reflexão do grupo de docentes sobre o trabalho realizado com os alunos.
Percepção do professor acerca da necessidade de participar de formação continuada.	Utilização dos resultados do SPAECE para orientar o planejamento, bem como para refletir sobre conteúdos e metodologias a serem utilizados em sala de aula.	Planejamento flexível, mas com objetivos predefinidos.	Avaliação dos materiais a serem trabalhados em sala de aula.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de análise das entrevistas realizadas com os profissionais das escolas estudadas.

Dessa forma, é possível verificar o nível de proficiência dos alunos, os descritores que estão sendo trabalhados, como é realizado o trabalho em sala, como está o desempenho dos estudantes, além de outras questões pertinentes, acompanhadas sistematicamente pelo PCA e pela coordenadora pedagógica, os quais conversam com os professores e oferecem suporte pedagógico sempre, buscando melhorar cada vez mais a qualidade do trabalho.

Além desse trabalho voltado para a apropriação dos resultados na escola, sempre que possível são contratados formadores externos para ministrarem oficinas de elaboração de itens e sobre outros conteúdos para os professores. Essa formação é mais um suporte para o planejamento dos conteúdos a serem trabalhados em sala de aula. Dessa forma, atende-se ao que defende Vianna (2009, p. 14) sobre a avaliação educacional, quando afirma que esta deve ter consequências para os sistemas de ensino, especialmente no que concerne à formação docente.

Outra ação desenvolvida pelas escolas é a socialização dos resultados do SPAECE com os pais, para que estes fiquem informados sobre o desempenho dos filhos na escola, bem como compreendam o desafio da escola e deles próprios, enquanto corresponsáveis pela educação. Além disso, é possível que os pais motivem os filhos a terem mais interesse pelos estudos, como condição para construírem uma vida melhor no futuro. Sobre esses aspectos, Viana (2009) afirma:

[...] É fundamental que os resultados das avaliações cheguem aos alunos, aos pais, aos educadores e a toda a comunidade educacional, não devendo ficar restrita apenas aos *policy-makers* da administração escolar. Os resultados das avaliações têm suas implicações, não po-

dendo ser tratados, assim, como uma contabilidade educacional. A avaliação deve ter, forçosamente, consequências, se pretendemos pensar em termos da consolidação da chamada cultura da avaliação. A consequência a que nos referimos está relacionada a novas formas de pensar e agir, demonstrando, assim, que os resultados de uma avaliação fazem diferença e promovem o crescimento da pessoa como ser humano e membro da sua sociedade. Esta sociedade, por sua vez, não pode ficar distanciada do que ocorre na escola, indiferente à constatação dos resultados apresentados, que devem ser discutidos com racionalidade e definidos os caminhos para uma solução sensata dos problemas que essas avaliações refletem. (VIANNA, 2009, p. 21).

No entanto, mesmo com todas essas ações acontecendo nas escolas pesquisadas, ainda encontramos alguns aspectos a serem melhorados no que tange ao trabalho com os resultados do SPAECE.

Considerações finais

A realização de um trabalho na escola com profissionais capacitados para a compreensão e para a utilização dos resultados do SPAECE nas atividades em sala de aula pode contribuir para a capacitação dos professores no que se refere à produção e/ou adoção de materiais adequados ao nível dos alunos, bem como para a melhoria da prática docente e, de forma mais geral, da qualidade da educação nas escolas cearenses.

É claro que há dificuldades nesse processo, em que se incluem: o despreparo dos professores para a apropriação dos resultados, principalmente quanto à linguagem e aos recursos utilizados na divulgação deles; a falta de profissionais capacitados para trabalharem esses resultados com os professores; a ausência de materiais adequados para o trabalho com os conteúdos contemplados nos descritores em sala de aula, etc. No entanto, conforme verificamos, há escolas que conseguem superar muitos desses desafios, com a união e com o comprometimento do grupo, bem como com a dedicação e o compromisso da equipe gestora da instituição, que se dispõe e buscar recursos para a apropriação dos resultados e para a sua aplicação em sala de aula, de forma a colaborar para a melhoria do desempenho dos alunos.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A. A avaliação externa como instrumento de gestão educacional nos estados. *Estudos & Pesquisas Educacionais*. Fundação Victor Civita, São Paulo, n. 2, nov. 2011.

CEARÁ. Decreto nº 21.398, de 31 de maio de 1991. Dispõe sobre a finalidade, estrutura organizacional, redistribuição dos cargos de direção e assessoramento da Secretaria da Educação. Fortaleza: Diário Oficial do Estado - D.O.E. de 31 de maio de 1991.

CEARÁ. Portaria nº 101/00 – GAB de 15 de fevereiro de 2000. Dispõe sobre a Instituição do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará - SPAECE. Fortaleza: Diário Oficial do Estado de 17 de fevereiro de 2000.

COORDENADORA PEDAGÓGICA DA ESCOLA DE SALITRE. Depoimento [out. 2013]. Entrevistador: Roberto Claudio Bento da Silva. Salitre, 2013. 1 arquivo (17 min), estéreo. Entrevista 001/2013 concedida para elaboração de dissertação de mestrado do entrevistador.

DIRETORA DA ESCOLA DE SALITRE. Depoimento [out. 2013]. Entrevistador: Roberto Claudio Bento da Silva. Salitre, 2013. 1 arquivo (30 min), estéreo. Entrevista 002/2013 concedida para elaboração de dissertação de mestrado do entrevistador.

GREMAUD. Amaury Patrick *et al.* Guia de Estudo: avaliação continuada no Ceará. Juiz de Fora: FADEPE, 2009.

MACHADO, Cristiane. Avaliação externa e gestão escolar: reflexões sobre usos dos resultados. *Revista@mbienteeeducação*. p.70-82, jan./jun. 2012.

SOARES, José Francisco. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*. v. 2, n. 2, 2004. Disponível em: <<http://ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n2/soares.pdf>>.

SOUSA, Sandra Zákia; BONAMINO, Alicia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

VIANNA, Heraldo. Fundamentos de um programa de avaliação educacional. *Estudos em avaliação educacional*, Fundação Carlos Chagas. São Paulo, n. 28, p. 23-38, jul.-dez./2003.

Principais elementos do Marco Constitucional de 1988 e sua influência sobre a produção de legislação e implementação de políticas públicas na área de Educação: principais debates sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Donaldo Bello de Souza

Pós-doutor em Política e Administração Educacional pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (UL), e Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Associado no Departamento de Políticas Públicas, Avaliação e Gestão da Educação; Coordenador do Núcleo de Estudos em Política e História da Educação Municipal da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Apresentação

Discorrer sobre os principais elementos do marco constitucional de 1988 e sua influência sobre a produção de legislação e implementação de políticas públicas na área de educação, com foco nos principais debates sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) consiste em tarefa hercúlea e desafiadora, quer em função da complexidade da temática e do esforço em torná-la cognoscível, quer em decorrência, por um lado, da extensão do marco legislativo e normativo federal que circunda ambos os planos, e, por outro, do acúmulo de conhecimento científico na área de política e gestão da educação no Brasil.

Assim, o presente trabalho se esforça em atender às exigências acima postas, de modo coeso às demandas do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), resultado de um esforço analítico-descritivo em torno dos planos em tela, trazendo à vista uma boa amostra do vigor investigativo, em geral, da área da educação, e, em particular, do campo relativo às políticas públicas e gestão da educação.

Dividido em três partes fundamentais, a primeira aborda o PNE 2001-2010, principiando por meio de alguns apontamentos sobre o contexto político-educacional a partir do qual o PNE é elaborado, seguindo-se à caracterização das propostas que veio a dar causa, dos trâmites efetuados nos Poderes Legislativo e Executivo e, ainda, de aspectos relativos às avaliações atinentes ao cumprimento dos objetivos e metas previstos no plano. O capítulo seguinte versa sobre o PDE e os dois planos que o sustentam – Plano Compromisso Todos pela Educação e Plano de Ações Articuladas (PAR) –, estruturado de forma relativamente próxima ao modelo adotado para a abordagem do PNE, qual seja, examinando-se, com brevidade, o contexto de elaboração e, na sequência, as principais características do plano, incluindo algumas considerações sobre a sua avaliação. À guisa de conclusão, a última seção destaca as mudanças mais recentes relativas a ambos os planos, nomeadamente em termos do novo PNE e do novo formato assumido pelo PAR.

Aqui, portanto, encontra-se o esforço de registro histórico, sociológico e político acerca dos marcos legais e científico-acadêmicos que dão luz a reflexões sobre o PNE e o PDE, na expectativa de que contribua para a sua apreensão crítica por parte do leitor interessado.

Rio de Janeiro, setembro de 2014.

Donaldo Bello de Souza

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010

Introdução

Conforme sinalizado em nosso outro estudo (SOUZA; FÁRIA, 2003), em meio às influências internacionais que recaíram sobre as reformas educacionais ao longo dos idos de 1990²¹, há de se observar a importância que assumem as recomendações advindas de fóruns mundiais e regionais marcados pela temática social e humana, a exemplo da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien - Tailândia, em 1990).

A Conferência de Jomtien, cujo Documento Final viria a ser conhecido como Declaração de Jomtien (UNESCO, 1998) – patrocinada pelo Banco Mundial (BM), em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (DE TOMMASI, 1996) – viria a servir de referência, no Brasil, para o Plano Decenal de Educação para Todos (PDET) 1993-2003 (BRASIL, 1993) e, a um só tempo, para o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 (BRASIL, 2001). Muitos dos princípios deste PNE vieram a ser reforçados pelo chamado Compromisso de Dakar, documento produto da realização do Fórum Mundial sobre Educação (Dakar - Senegal, em 2000), também realizado pela UNESCO, agora em conjunto com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a Organização Não Governamental (ONG) Ação Educativa (FÓRUM, 2001).

Assim, mantendo coerência com a Declaração de Jomtien, o PDET passa a distinguir-se dos demais planos educacionais até então elaborados em virtude de não se referir à educação em termos genéricos, mas, de forma específica, ao Ensino Fundamental (BORDIGNON, 2014; VIEIRA, 2014; 2000), embora propugnasse medidas voltadas à defesa da efetivação do direito, de um modo geral, à Educação Básica (SAVIANI, 1999). Contudo, este plano veio a se configurar vulnerável ao fracasso, pois “o próprio MEC não lhe deu a devida atenção, tratando-o como um plano de governo e não da sociedade brasileira” (CERQUEIRA, 2008, p. 24), além de ter se deparado com a precariedade de práticas de regime de colaboração entre os entes federados, ou seja, a maior parcela das intenções constantes do plano não chegou, de fato, a ser implementada (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2014; SAVIANI, 2009)²².

A partir de 1995, o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) deu continuidade à política econômica inaugurada no início da década, “mantendo a abertura às exportações, o programa de privatização de grandes empresas estatais e outras iniciativas, visando à inserção do país no contexto de uma economia global” (VIEIRA, 2000, p. 171). Nesse cenário, as políticas para a

21. “Nos anos 90, no contexto das relações internacionais constituído após o Consenso de Washington, formou-se a idéia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos” (MARTINS, 2001, p. 29).

22. Exames mais detalhados sobre o PDET encontram-se registrados, por exemplo, em Vieira (2000) e, em particular, em um número especial do periódico “Em Aberto” (1994). Porém, as repercussões infranacionais do PDET são pouco conhecidas e discutidas na literatura da área, a par dos estudos estaduais de Albuquerque (2005a, 2005b), relativo ao Pará, e de Gadotti (2000), concernente ao Paraná, e ainda municipal, como o de Cerqueira (2008), com foco no Município de Alagoinhas, Estado da Bahia (cf. SOUZA; SOUSA, 2012).

23. “Diferentemente das gestões anteriores [José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco], neste governo não há um documento geral ou setorial para anunciar as ações a serem desenvolvidas, mas um amplo conjunto de medidas que vão sendo deflagradas, tanto no âmbito do Executivo como do Legislativo, referendando o projeto governamental. Tais iniciativas, responsáveis por alterações significativas na fisionomia do sistema educacional brasileiro, ocorrem numa sequência” (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 166).

área da educação, marcadas por uma acelerada reforma do Estado brasileiro (PERONI, 2003; SILVA JR., 2002; SOUZA, 1996) organizam-se, inicialmente, em torno de metas pontuais²³, como, por exemplo: descentralização administrativa dos recursos públicos federais para a área da educação, como no caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); elaboração de um currículo nacional; incentivo à Educação a Distância (EAD); ampliação dos mecanismos de avaliação do ensino, em seus vários níveis; adoção de parâmetros de qualidade na gestão da educação; além das amplas reformas, sobretudo, no âmbito do Ensino Médio e Técnico-profissional e, ainda, da Educação Superior (GHIRALDELLI JR., 2009; VIEIRA & FARIAS, 2007; VIEIRA, 2000; LIBÂNEO, OLIVEIRA & TOSCHI, 2003; SILVA JR., 2002).

Em face desse quadro de políticas de educação pontuais, o PDET, portanto, veio a ser pouquíssimo considerado pelo governo FHC, cuja atenção, algum tempo após, viria a recair na formulação do PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), em que pese o fato de o projeto político por ele inaugurado para a educação guardar “sintonia com as grandes linhas estabelecidas pela *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* e com idéias que começavam a ser gestadas em governos anteriores [...]” (VIEIRA, 2000, p. 171-172, grifos no original).

Processos de elaboração

As determinações legais relativas ao estabelecimento de um PNE encontram-se postas tanto na Constituição Federal (CF) de 1988 – “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público [...]” (BRASIL, 1988, art. 214) –, quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – “A União incumbir-se-á de: I – Elaborar o plano nacional de educação, em colaboração com os estados, o DF e os municípios” (BRASIL, 1996b, art. 9º, I) e, ainda “A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre educação para Todos.” (BRASIL, 1996b, art. 87, §1º). Em paralelo, a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995, art. 7º, §1º) incumbiu o Conselho Nacional de Educação (CNE) de “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação”.

O cumprimento dessas determinações legais veio implicar elaboração de duas propostas de PNE, submetidas ao Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei (PL) nº 4.155, de 10 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998a) e do PL

nº 4.173, de 11 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998b), de autoria, respectivamente, da sociedade civil organizada e do Poder Executivo federal, caracterizando-se, de acordo com Beisiegel (1999), no primeiro caso, pela ampla participação social e pelo caráter de luta política e ideológica que exprime; enquanto que, no segundo caso, pelo comprometimento em relação à racionalidade administrativa das políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC), tratando-se, portanto, conforme salientado por Cury (1988, p. 162), de “duas formulações opostas quanto às concepções, diretrizes e metas que as norteiam”, embora, na interpretação de Beisiegel (1999, p. 220), ambos os PLs tenham procurado “legitimar-se na ampla participação da sociedade no seu processo de elaboração”.

Elaboração e caracterização da proposta da Sociedade Civil

De acordo com Peroni & Flores (2014), Silva & Peroni (2014), Bollman (2010) e Mendonça (2002), o processo de participação sociopolítica nas lutas por uma educação pública gratuita e com qualidade social tem, no Brasil, como uma das suas maiores expressões, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), cuja mobilização se faz notar, por exemplo, na sua origem, por época da Constituinte – quando era denominado Fórum Nacional pela Constituinte –, passando, entre 1988 e 1996, à efetivação de esforços em torno da elaboração de uma proposta de LDBEN, culminando, entre 1996-1997, no importante protagonismo relativo à formulação de uma proposta para um PNE, que ficou conhecida como “Proposta da Sociedade Brasileira” (cf. FÓRUM, 1997). Tal proposta, sistematizada no âmbito da Comissão Organizadora do II Congresso Nacional de Educação (CONED)²⁴, constituiu-se na “síntese do esforço coletivo resultante dos debates realizados nas diferentes instâncias organizativas, nos diversos eventos programados em todo o país, tais como o I CONED²⁵, Seminários Temáticos Nacionais e Locais, debates etc.” (BOLLMAN, 2010, p. 661).

Entre o conjunto de características que marcam a Proposta da Sociedade Brasileira (FÓRUM, 1997) apontadas pela literatura pertinente, aqui se destacam: i) texto qualificado por “convicções cujo quadro maior supõe uma mudança política, que se faria acompanhar de uma mudança legal” (CURY, 1998, p. 178); ii) processo de elaboração marcado por ampla participação social (MENDONÇA, 2002); iii) esforços em torno do resgate de conquistas relativas ao projeto de LDBEN que havia sido aprovado na Câmara Federal (MENDONÇA, 2002); iv) previsão de incremento significativo dos recursos destinados ao financiamento da educação pública, especialmente atingir, em dez anos, 10% do Produto Interno Bruto (PIB) (MENDONÇA, 2002, SAVIANI, 2000, CURY, 1998); v) valorização dos profissionais da educação por meio de políticas articuladoras do piso salarial nacional, da jornada de trabalho e do plano de carreira (MENDONÇA, 2002); e vi) plena democratização da ges-

24. O II CONED foi realizado em novembro de 1997, em Belo Horizonte (MG), pautando-se nas diretrizes formuladas pelo I CONED, também resultado de inúmeras atividades até então promovidas pelo FNDEP (PERONI & FLORES, 2014; BOLLMAN, 2010).

25. O I CONED foi realizado no período de julho a agosto de 1996, também em Belo Horizonte (MG), com mais de 6 mil participantes, com vistas à organização de intervenções nos processos de elaboração e tramitação da LDBEN, então em curso, assim como a dar início à sistematização das diretrizes educacionais articuladas à proposição do PNE em questão (BOLLMAN, 2010).

tão educacional (VALENTE; ROMANO, 2002), especialmente manifesta pela defesa de sua edificação em torno de eleições diretas e partidárias, de conselhos em diferentes níveis e de organização de pessoal (OLIVEIRA, 2002).

Importante destacar que um dos raros trabalhos que examinam a proposta em questão, do ponto de vista, de fato, crítico, consiste no estudo de Davies (2014) que aponta, entre outros aspectos, debilidades como: i) a redução dos problemas estruturais do capitalismo dependente no Brasil ao ideário neoliberal e às influências de organismos internacionais nas políticas públicas; e ii) a não definição do conceito lançado de “qualidade social”, contraposto ao de “qualidade total”, fato este que viria a se repetir alguns anos após, no Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) (BRASIL, 2010) relativo à sua proposta para o novo PNE.

Elaboração e caracterização da proposta do Governo Federal

Para Beisiegel (1999, p. 200), a proposta do Poder Executivo federal não necessariamente se apresentou “como um projeto do Governo, mas como produto de ampla participação de professores, estudantes, dirigentes de estabelecimentos escolares, organizações da sociedade civil e do Conselho Nacional de Educação”, mas que, conforme sinaliza Davies (2014), acabou apenas por reforçar a política do Governo Federal então em vigência.

Ao longo dos debates iniciais, foram utilizados documentos resultantes da participação do Brasil em eventos internacionais patrocinados por organismos como PNUD, UNESCO e UNICEF (cf. SOUZA; FARIA, 2003), em especial a Declaração de Jomtien (CONFERÊNCIA, 1998), conforme anteriormente abordado. Como resultado, o MEC veio a divulgar documento contendo, entre outros, proposta para a discussão do PNE, intitulado “Plano Nacional de Educação: proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos” (BRASIL, 1997), com indicações de estratégias para a elaboração do plano em questão, sistemáticas de trabalho, cronogramas, além das propostas de metas para o plano propriamente dito (cf. SAVIANI, 1998). Para Saviani (1998, p. 84), tal proposta se limitava a reiterar a política educacional que vinha sendo levada a efeito pelo MEC “e que implica a compreensão dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades, especialmente de investimento e manutenção do ensino para Estados, Municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar”.

Entre o conjunto de características que a proposta do Poder Executivo para o PNE – PL nº 4.173/1998 (BRASIL, 1998b) – apresenta, a literatura crítica sinaliza: i) o acentuar do recuo da União na assunção do financiamento direto do plano, com o repasse de responsabilidades para os demais entes

federados – que, para Beisiegel (1999), corresponde ao atendimento das responsabilidades educacionais entre os entes federados previsto na CF/1988 (BRASIL, 1988) e na Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a) – e, ainda, participação do setor privado no seu financiamento (DAVIES, 2014; 2002; 2001d; PERONI & FLORES, 2014; CURY, 1998); ii) previsão da ampliação de recursos para aplicação em educação para apenas 5,5% do Produto Interno Bruto (PIB), ou cerca de 6,5%, quando incluídos investimentos privados (DIDONET, 2000; BEISIEGEL, 1999); iii) proposta para a gestão da educação tipicamente gerencialista, assentada em preocupações relativas à eficiência e eficácia dos sistemas de ensino, como informatização, formação de pessoal, critérios para alocação de recursos e avaliação (OLIVEIRA, 2002); e iv) por um lado, forte centralização da formulação e da gestão política educacional na esfera federal, e, por outro, deslocamento de responsabilidades educacionais para a sociedade – trabalho voluntário, meios de comunicação, ONGs, ações empresariais diversas (VALENTE; ROMANO, 2002; DAVIES, 2014; 2002; 2001d).

Processos de aprovação

O PL nº 4.155/1998 (BRASIL, 1998a), cujo primeiro signatário veio a ser o deputado Ivan Valente, do Partido dos Trabalhadores (PT), tendo sido subscrito por mais de 70 parlamentares e por todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados, foi apresentado ao Congresso Nacional em 10 de fevereiro de 1998, enquanto o PL nº 4.173/1998 (BRASIL, 1998b), no dia seguinte, como anexo àquele primeiro plano.

O trâmite dos PLs nº 4.155/1998 (BRASIL, 1998a) e nº 4.173/1998 (BRASIL, 1998b) na Câmara dos Deputados implicou, logo no início das discussões parlamentares, a apresentação de 37 Emendas ao primeiro PL e, em 1999, mais outras 8 emendas, mas, nesse momento, nenhuma ao PL do Governo Federal. Após um período de audiências, reuniões especiais, sugestões de estudo e diversas outras emendas²⁶, que chegou a tardar cerca de 26 meses, o processo legislativo veio a resultar subscrição de um relatório pelo então Deputado Nelson Marchesan²⁷, caracteristicamente um Substitutivo ao primeiro PL (que passou a ser cognominado Substitutivo Marchesan) que, mais tarde, após novas discussões e emendas, veio a dar lugar a uma nova versão.

Para Valente & Romano (2002, p. 99), em que pesem algumas pequenas modificações, o Substitutivo Marchesan veio a tornar-se texto-base da lei do PNE, apresentando “conteúdo peculiar: ele é um escrito teatrólogo (espécie de *Frankenstein*) que simula diálogo com as teses geradas pela mobilização social (sobretudo no diagnóstico da situação educacional), mas adota a política do Governo FHC nas diretrizes, nos objetivos e nas metas [grifo no original]”. Ainda com base nesses autores, o plano aprovado no Congresso apre-

26. Oliveira (2009, p. 5) esclarece que “Sob a apreciação da Comissão de Educação Cultura e Desporto (CECD), os PLs foram objeto de 205 emendas [...], apresentadas por onze parlamentares, a maioria do próprio PT [Partido dos Trabalhadores], com o propósito de introduzir, na sua maioria, modificações no projeto do Executivo. Na primeira fase de tramitação na CECD, foram apresentadas 45 emendas aos projetos, 37 delas ainda na 50ª legislatura. O parecer emitido pelo Relator, com substitutivo, numa segunda fase, recebeu outras 160 emendas, objeto de nova análise e outro substitutivo revisado e, agora, aprovado pela CECD, que acolheu total ou parcialmente 45,3% das emendas apresentadas, rejeitando as demais. O grande volume de emendas, entretanto, não representa necessariamente envolvimento de número significativo de parlamentares na Câmara dos Deputados com a matéria, já que o conjunto de seus autores não representa nem 3% dos membros daquela Casa”.

27. Partido da Social Democracia Brasileira/Rio Grande do Sul (PSDB/RS).

sentaria também “*generalismos*” (VALENTE & ROMANO, 2002, p. 100, grifo do original) na ausência de definição de prazos e meios relacionados à suas metas, enquanto que também “*detalhismos*” (VALENTE & ROMANO, *loc. cit.*, grifo no original), assim como retrocessos em relação ao que fora disposto no art. 214 da CF/1988 (BRASIL, 1988), na medida em que não faz referência à erradicação do analfabetismo, e substitui expressões como “universalizar o atendimento escolar” por “elevar de modo global o nível de escolaridade da população” e, ainda, “melhorar a qualidade do ensino” por “melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis” (VALENTE & ROMANO, *loc. cit.*). Em síntese, o substitutivo aprovado no Congresso acabou por consagrar “como 'plano' a política educacional já praticada pelo MEC” (VALENTE & ROMANO, 2002, p. 104), não contemplando, portanto, “as propostas e reivindicações dos setores democráticos e populares da sociedade” (VALENTE & ROMANO, 2002, p. 106) e, ao invés de constituir um Sistema Nacional de Educação, o substituiu por um Sistema Nacional de Avaliação, expressão do centralismo da gestão da educação nacional então em curso (PERONI & FLORES, 2014; DOURADO, 2010; VALENTE & ROMANO, 2002; VALENTE, 2001).

Ainda assim, segundo Valente & Romano (2002) e Valente (2001), por pressões sociais diversas, especialmente por parte dos educadores, o texto do PNE votado no parlamento veio a considerar algumas importantes medidas, mas que, na sua quase totalidade, viriam a ser vetadas pelo Governo Federal.

Após cumprido o trâmite da esfera do Poder Legislativo, a então Lei do PNE seguiu para sanção presidencial, vindo a receber nove vetos que, no seu conjunto, implicaram importantes restrições à gestão e ao financiamento da educação no país, em especial no âmbito do Ensino Superior (OLIVEIRA JÚNIOR & BERALDO, 2003), acarretando “interpenetração entre as esferas pública e privada sob a égide do mercado, o que, na prática, abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação, sobretudo da educação superior” (DOURADO, 2010, p. 684).

Finalmente, o PNE 2001-2010 veio a ser sancionado pela presidência da República em 09 de janeiro de 2001 – Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001).

Principais características do plano aprovado

Regulamentado pela Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), o PNE definiu diagnósticos, diretrizes e 295 objetivos e metas relacionadas ao conjunto de níveis – Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e Educação Superior – e modalidades da ensino – Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena –, tratando, ainda, da Formação dos Professores e Valorização do Magistério,

do Financiamento e Gestão, além do Acompanhamento e Avaliação do plano, propugnando a efetivação de uma gestão descentralizada pela via do regime de colaboração entre os entes federativos.

No cômputo geral, considerando-se o trâmite inicial no Poder Legislativo das duas propostas de plano – PL nº 4.155/1998 (BRASIL, 1998a) e PL nº 4.173/1998 (BRASIL, 1998b) –, Souza & Duarte (2014; 2013) observam que a proposta do Governo Federal veio a ser preponderante na versão final aprovada do PNE em causa, fazendo-se notar, de acordo com Bordignon (2014), entre outras dimensões, quer em termos da definição de sua estrutura, quer contribuindo com cerca de 75% dos seus objetivos e metas (contra 25% da proposta da CONAE). Tal hegemonia, a par do contexto político da época, é explicado por Oliveira (2009; 2008b, 2005) por meio da tese de que “o 'poder legislativo' para definição das políticas educacionais pela introdução de legislação, via processo legislativo, é preponderantemente do Executivo” (OLIVEIRA, 2009, p. 2).

Um outro ponto a ser destacado relaciona-se ao excessivo quantitativo de objetivos e metas que acaba impondo sérias dificuldades à sua implantação, acompanhamento e avaliação. Além disso, para Dourado (2010, p. 684), esse conjunto de diretrizes e metas “retratam a carência de organicidade interna do Plano, na medida em que várias metas são reiteradas, por vezes superpostas, e, em outros casos, as metas não apresentam a devida articulação interna, especialmente no que se refere a concepções, financiamento e gestão”.

Análises sobre as metas relacionadas a cada um desses níveis, etapas e modalidades, que antevêm as dificuldades que o plano em questão viria a enfrentar para o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos, podem ser encontradas, entre outros, nos trabalhos de Mendonça (2002), Davies (2002, 2001d), Valente (2001) e, com idêntico vigor, em estudos de maior especificidade, voltados, por exemplo, para a Educação Infantil (BARRETO, 2003; DIDONET, 2003; ARAÚJO, 2002), para o Ensino Fundamental (TEIXEIRA, 2002b; 2000), para o Ensino Médio (PINTO, 2004; TEIXEIRA, 2002a) e para o Ensino Superior (OLIVEIRA JÚNIOR; BERALDO, 2003). No cômputo geral, esses estudos convergem nitidamente para a problemática do financiamento dos objetivos e metas do PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), sinalizando sua insuficiência e, em decorrência, a inexecuibilidade do plano. Nas palavras de Davies (2002, p. 117), o plano refletiria “muito discurso, nenhum recurso”.

Cabe ainda destacar que, em observância à CF/1988 (BRASIL, 1988, art. 211 e art. 214)²⁸ e à LDBEN nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996b, art. 2º e art. 10, inciso III), a Lei nº 10.172/2001 prevê o estabelecimento de vinculações entre o PNE e os planos subnacionais nos termos de que, a partir da vigência desse plano, “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão [...] elaborar planos decenais correspondentes” (BRASIL, 2001, art. 2º). Assim, intentou-se

28. A CF/1988 (BRASIL, 1988, art. 211 e art. 214) determina à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a organização dos seus respectivos sistemas de ensino por meio do regime de colaboração, assim como o estabelecimento do PNE, com duração plurianual – redação alterada para “duração decenal” pela EC nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009) –, com vistas à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público, também nesta área.

desencadear, pelo menos do ponto de vista legal, o desdobramento de um plano de educação mais geral, articulado à nação como um todo, em planos com especificidades locais, que deveriam se adequar às várias circunstâncias estaduais, distrital e municipais, isto por meio do protagonismo não apenas dos especialistas na área, mas, agora, da participação dos vários atores sociais.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Introdução

O PDE passou a vigorar no país a partir de 24 de abril de 2007, por meio do Decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007a), logo no início do segundo mandato do governo Lula (2007-2010), tratando-se de um plano elaborado pelo MEC – de modo distinto ao do PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), não tendo implicado qualquer tipo de consulta ou participação social –, de caráter executivo, cuja estruturação se deu a partir de seis princípios fundamentais: a visão sistêmica da educação, a territorialidade, o desenvolvimento, o regime de colaboração, a responsabilização (*accountability*) e a mobilização social, o que, sinteticamente, significa afirmar que

busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo local, regional ou nacional (BRASIL, 2007, p. 11).

O contexto político-educacional de promoção do PDE é marcado, entre outros aspectos, pelos últimos quatro anos de vigência do PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), cujo entendimento, por parte do governo federal, era o de que aquele plano, além de portar-se enquanto “tradução instrumental” do PNE (BRASIL, 2007, p. 7), visava superar algumas de suas limitações, primordialmente em termos da lacuna que havia deixado em torno da melhoria da qualidade da educação no país, em que pese reconhecer que o PNE expunha um “bom diagnóstico dos problemas educacionais” (BRASIL, *loc. cit.*), postulando, em seguida, que “Ao se referir à qualidade do ensino, o PNE remete à necessidade de se estabelecer sistemas de avaliação e padrões de qualidade, mas mantém suas metas referenciadas no atendimento, com uma métrica que desconsidera a qualidade” (BRASIL, 2007, p. 21). A fixação de metas ancorada na visualização e no acompanhamento qualitativo dos sistemas de ensino viria a ser possibilitada pela criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), mais adiante abordado.

No entanto, a implementação do PDE não ocorreu de modo vinculado às estratégias (diretrizes e objetivos/metapas) do PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001). Ao contrário, sua disseminação nacional implicou superposições de objetivos e metas, expressão da desarticulação entre ambos os planos, minorando ainda mais as possibilidades de consolidação do PNE e, sobretudo, da sua efetiva tradução em Planos Estaduais de Educação (PEEs) e Planos Municipais de Educação (PMEs), já que Estados e Municípios, assim como o Distrito Federal, estariam agora frente aos desafios suscitados pelos atrativos do PDE, nos termos das possibilidades de transferências voluntárias de recursos e de prestação de assessoria técnica por parte da União. Para muitos autores, tal desarticulação primeiramente decorria do fato de as ações previstas no PDE terem sido elaboradas no âmbito do Poder Executivo, resultado de uma espécie de recentralização da gestão dos sistemas educacionais no Brasil por intermédio de sua reestruturação na esfera federal (WERLE, 2009), à margem da realização de discussões no âmbito do Poder Legislativo federal, tampouco junto à sociedade civil (ABREU, 2010; CAMARGO, PINTO & GUIMARÃES, 2008; CURY, 2007; LUCE & FARENZENA, 2007). De um modo ou de outro, é importante reiterar que justamente um dos problemas relativos à implementação do PNE 2001-2010, identificado pelo levantamento do CNE, anteriormente aludido, sobre algumas das suas avaliações institucionais, refere-se, justamente, à “Articulação tardia do PDE e do PAR com os princípios e metas do PNE” (BRASIL, 2009, p. 6), em que pese o fato de haver o reconhecimento de que “[...] muitas metas foram alcançadas (totalmente ou parcialmente), especialmente as relativas à melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 2009, p. 7).

A par das desarticulações do PDE em relação ao PNE 2001-2010, seu lançamento irá ocorrer sob um novo cenário de distribuição de recursos financeiros para a Educação Básica no país, marcado pela transição do FUNDEF para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Ainda em relação ao FUNDEF, prevalecem dissensos em torno de sua possível eficácia. De um lado, os estudos do INEP/MEC apontam o êxito de seu efeito distributivo, caracterizado pela realocação dos recursos disponíveis para a educação na maioria dos municípios brasileiros, além do significativo incremento da taxa de matrícula do Ensino Fundamental em nível municipal, inclusive em consequência da municipalização das matrículas estaduais. De outro, trabalhos acadêmicos ressaltam que, além da debilidade causada ao atendimento da Educação Infantil e da Educação de Jovens e Adultos (EJA), isto por não considerá-las em sua cobertura (AZEVEDO, 2001a; 2001b; CASTRO, 2001; DAVIES, 2001a; 2001b; 2001c; GUIMARÃES & PINTO, 2001; MONLEVADE, 2001; 1997; DUARTE, 2000; CURY, 2000; VERHINE, 2000), o FUNDEF acabava também por favorecer a expansão do setor privado de ensino (DAVIES, 1999b). A um só tempo, era postulado que o FUNDEF contrariava,

na prática, sua própria lógica de funcionamento, já que as transferências de recursos estariam ocorrendo, tipicamente, dos municípios demograficamente pequenos para os de médio e até mesmo grande porte, processo no qual se constatou que, do conjunto de localidades que teriam perdido recursos com este Fundo, 71% possuíam menos de 10 mil habitantes (BREMAEKER, 2004).

De modo a superar tais limitações, especialmente as restrições relacionadas à cobertura do Fundo, e após ativa mobilização da sociedade civil organizada, no limiar de 2006, a EC nº 53/2006 (BRASIL, 2006a), criou o FUNDEB, tendo sido inicialmente regulamentada pela Medida Provisória (MP) nº 339, de 28 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006b), o que acarretou, a partir de 1º de janeiro de 2007, sua implantação nacional compulsória. Após seis meses de trâmites legislativos, esta MP veio a ser convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007b), com prazo de vigência de 14 anos. Nesta nova configuração, os recursos do Fundo viriam progressivamente contemplar a ampliação das matrículas e dos recursos financeiros voltados para o atendimento não apenas do Ensino Fundamental, mas do conjunto de etapas e modalidades que integra a Educação Básica, no período 2006-2020, mantendo-se a natureza, a organização e o funcionamento similares ao do Fundo anterior, o FUNDEF.

Principais características

O PDE se estrutura em torno de quatro eixos norteadores, a saber: Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Alfabetização, e foi apresentado pelo Governo Federal com a missão de identificar e solucionar problemas que afetam, prioritariamente, a Educação Básica no país, visando a sua qualidade, em todos os níveis e modalidades, no prazo de quinze anos, a contar da publicação do Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007a).

Entretanto, conforme caracterizado em outros estudos nossos (SOUZA, 2014; SOUZA, ALCÂNTARA & VASCONCELOS, 2014; SOUZA & SOUSA, 2012), o PDE expõe alguns pontos polêmicos, a começar, justamente, pela ausência do binômio objetivos/ações nas medidas previstas, assim como a forma com que essas medidas se relacionam entre si e, a um só tempo, não se relacionam ao ordenamento jurídico que até então regula a educação no país, o que leva ao entendimento de que o PDE não chega a configurar-se como um Plano em seu sentido próprio, apenas apontando múltiplas ações (DAVIES, 2014; SAVIANI, 2009; 2007; CURY, 2007; OLIVEIRA, 2007) que, “teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE” (SAVIANI, 2007, p. 1.239). Prova disto seria o fato de o PDE se encontrar “diluído em uma longa série de Decretos, Portarias, Editais, Termos, Chamadas, Protocolos de Intenção, Resoluções, Projetos de Leis etc. Talvez o primeiro documento legal a ele relacionado seja o Decreto

n. 6.094/2007 [...]. Curiosamente neste documento não se faz nenhuma referência explícita ao PDE.” (CAMARGO, PINTO & GUIMARÃES, 2008, p. 827).

As perspectivas críticas ao PDE também destacam que ele se encontra assentado em fatores caracteristicamente técnicos, sob abordagem sistêmica adotada na esfera empresarial (NARDI, SCHNEIDER & DURLI, 2010). Com isto, estaria institucionalizando certo hibridismo de gestão gerencial e democrática da educação (CAMINI, 2010; 2009), orientado para a busca de resultados e com foco na aprendizagem dos alunos, evidenciando, portanto, tratar-se de uma política educacional de cunho tipicamente meritocrático, resultado de processos de *rankings* educacionais pautados na comparação, classificação e seleção (ARAÚJO, 2007; FARENZENA; LUCE, 2007; SILVA, 2010), também baseada em dados quantitativos e financeiros, neste último caso constitutivos do FUNDEB (OLIVEIRA, 2007; SAVIANI, 2009; WERLE, 2009).

De um modo ou de outro, as transferências voluntárias de recursos e a assessoria técnica da União, pela via do MEC, junto aos Estados, ao Distrito Federal, e, especialmente, em relação aos Municípios, passaram a estar vinculadas à adesão por parte desses entes federados às diretrizes daquele plano, de modo a garantir a sua exequibilidade (ADRIÃO & GARCIA, 2008), contudo, não implicando, necessariamente, ampliação dos recursos destinados à educação (CAMARGO, PINTO & GUIMARÃES, 2008), uma vez que apenas “[...] transparece um realinhamento das linhas de financiamento do FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação], pondo fim à dispersão de recursos via pequenos projetos [...] de apoio aos municípios e estados” (ARAÚJO, 2007, p. 27).

Para a consecução do PDE, o Governo Federal elaborou dois planos imbricados: de um lado, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e, de outro, o PAR, ambos consubstanciados pelo Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007a), conforme se discute a seguir.

Plano Compromisso Todos pela Educação

De acordo com o indicado acima, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cognominado “Compromisso”, veio a ser regulamentado pelo Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007a), pondo em vigência, a um só tempo, o PDE, sendo qualificado no Capítulo I desta lei como a “a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica”. Assim, configurando-se em um dos vetores operacionais do PDE, o Compromisso prevê, para a sua efetivação, ações proclamadas descentralizadas, de um lado, pela União, em relação aos Estados, Municípios e Distrito Federal, isto por intermédio da prática do regime de colaboração; e, de outro, pelo conjunto de entes federados em relação à

sociedade civil, nomeadamente por parte “das famílias e da comunidade” (BRASIL, 2007a, art. 1º). Inicialmente, tais ações deveriam articular-se a cerca de 28 diretrizes/metras (cf. BRASIL, 2007a, art. 2º).

No Capítulo II (BRASIL, 2007a) é possível identificar que a dita qualidade da educação básica será orientada para a busca de resultados e com foco na aprendizagem dos alunos, tomando por base as avaliações de larga escala vinculadas ao IDEB, indicador criado também em 2007, pelo INEP/MEC, qualificado como “objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso”. Grosso modo, o IDEB é calculado a partir da taxa de rendimento escolar e do desempenho discente no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), consistindo este em dois processos avaliativos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB)²⁹ e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), esta última também cognominada Prova Brasil³⁰. Em outras palavras, quanto maior vier a ser a nota da instituição escolar no teste e, ainda, quanto menor forem as repetências e a evasão escolar registradas, mais alta será a sua classificação³¹.

Já o Capítulo III do Decreto nº 6.094/2007 remete ao modo de operacionalização do Compromisso junto aos entes federados, cuja adesão é categorizada “voluntária” (BRASIL, 2007a, artigos 4º e 5º), implicando observância das metas de qualidade da Educação Básica do MEC a serem definidas para a evolução do IDEB para cada Estado e Município que aderiu ao plano, além do Distrito Federal.

No Capítulo IV, último do Decreto nº 6.094/2007, já se pode notar que a adesão ao Compromisso condicionará eventuais apoios suplementares e voluntários da União junto às redes públicas de Educação Básica dos entes federados, nos termos da prestação de assistência técnica ou financeira orientada para os eixos da gestão educacional, da formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar, dos recursos pedagógicos e da infraestrutura física (BRASIL, 2007a, Capítulo IV, art. 8º, §3º). A maior parcela dos programas federais associada a esses eixos encontra-se elencada no documento do FNDE/MEC intitulado “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: guia de programas” (BRASIL, 2007), que contabiliza, em 2007: 18 programas de gestão educacional, 21 programas relativos à formação de professores e profissionais da educação e 25 programas voltados à infraestrutura de apoio educacional. Para a concretização de tais apoios por parte da União, “quando couber”, o decreto em questão (BRASIL, 2007a, Capítulo IV, art. 8º, §5º) prevê a celebração de um PAR, abordado a seguir.

29. A ANEB é realizada por amostragem das redes de ensino, em cada Unidade da Federação, com foco na gestão dos sistemas educacionais. “Por manter as mesmas características, a ANEB recebe o nome do SAEB em suas divulgações”. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foifeito/program_77.php>. Acesso em: 21 fev. 2013.

30. Também denominada por SAEB, a ANRESC se trata de um processo avaliativo baseado em amostras “que visa apresentar também resultados de desempenho em Língua Portuguesa e Matemática por Estado, região e país, localização (urbana/rural), dependência administrativa (redes municipal, estadual, federal e particular), além de outros estratos de interesse”. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foifeito/program_77.php>. Acesso em: 21 fev. 2013.

31. Críticas sobre as distorções e limites do IDEB podem ser encontradas, entre outros, em Almeida, Dalben e Freitas (2013).

Plano de Ações Articuladas (PAR)

Conforme destacado na seção anterior, o PAR se apresenta como a base para o termo de convênio entre a União e o ente apoiado pelas ações federais de assistência técnica e financeira aos sistemas locais de ensino, diferenciando-se de um PME na medida em que depende da elaboração de um diagnóstico local pautado em premissas e instrumentos de campo, neste caso, definidos pelo MEC, e não pelas municipalidades. De acordo com a própria redação do Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007a, Capítulo IV, art. 9º), o PAR consiste em um “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes”. Com isto, o PAR é apresentado pelo Governo Federal como proposta de inovação do regime de colaboração no país, isto por intermédio da operacionalização de uma cooperação sistematizada entre União e Municípios.

Do ponto de vista da sua execução, a assistência técnica prestada pela União é realizada quando da elaboração do diagnóstico relativo à realidade local da Educação Básica, estendendo-se à elaboração do PAR propriamente dito, etapa em que são identificadas as medidas que visem ao atendimento da melhoria da sua qualidade (BRASIL, 2007a, Capítulo IV, art. 9º, §1º e §2º), cabendo ao MEC “o monitoramento³² da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR” (BRASIL, 2007a, Capítulo IV, art. 11º, §1º). Isto equivale a dizer que, ao analisar a realidade local, e, em caso de diagnósticos que apontem situações de fragilidade educacional, o Estado ou o Município deve traçar ações propositivas correspondentes, motivo pelo qual o PAR apresenta três movimentos para a construção de uma política educativa local: i) seu ponto de partida é um diagnóstico da situação educacional da rede estadual ou municipal, de caráter participativo, envolvendo desde o dirigente municipal de educação até representantes dos conselhos escolares; ii) a partir deste diagnóstico, que objetiva propiciar dados minuciosos da realidade local, devem ser construídas metas e ações para sanar as fragilidades e lacunas identificadas; por fim, iii) quando o PAR identificar uma situação considerada insuficiente ou crítica, o MEC pode vir a prestar assistência técnica e/ou financeira, isto se as ações previstas pelo Município vierem a ser julgadas pertinentes (SOUZA, ALCÂNTARA & VASCONCELOS, 2014).

Segundo o MEC, todos os Estados e Municípios, além do Distrito Federal, aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, passível de ser aferido por meio dos termos de adesão disponíveis no “Módulo PAR Plano de Metas” constante do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC)³³. Contudo, transcorridos sete anos desde a promoção do PDE, desconhecem-se resultados de avaliações

32. O monitoramento é concebido pelo MEC “como uma atividade gerencial que permite controlar e avaliar as ações do PAR”, buscando “fornecer dados e informações que possibilitem aos gestores municipais de educação o exame contínuo e periódico da execução das ações planejadas” (BRASIL, 2011, p. 38).

33. Fonte: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatorio-publico/principal.php?system=dimensao&ordem>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

ou balanços oficiais de abrangência nacional que o tenham tomado por alvo, nos termos de aferição da propalada melhoria da qualidade da Educação Básica pública, o que, para alguns autores, decorre do fato de se tratar de uma política de longo prazo, cujos resultados, igualmente, tardam a ser perceptíveis (BELLO, 2011; ABREU, 2010).

Do ponto de vista acadêmico, estudo realizado por Souza (2014) – com base em pesquisas teórico-empíricas que versam sobre as adversidades que vêm marcando a implementação do PAR em âmbito nacional – verifica que, de modo geral, o PAR é potencialmente tratado como passível e implica melhorias no planejamento educacional local, abrindo novos horizontes para uma gestão estruturada em bases mais objetivas e modulada pela prática da cooperação federada. No entanto, é praticamente consensual entre as pesquisas analisadas que, em face das demandas geradas pelos diagnósticos do PAR, a prestação de assistência técnica e financeira por parte do MEC vem se constituindo significativamente deficitária, acarretando interrupção de um elevado percentual de ações desencadeadas pelos municípios, em especial no âmbito da formação, inicial e continuada, de professores (Educação Infantil e Ensino Fundamental) e demais profissionais da educação, agravada pelas grandes fragilidades locais em torno da implementação das ações previstas no plano, nomeadamente em termos dos elevados déficits de qualificação de pessoal técnico e infraestrutura municipal.

Considerações finais

Chegado o término da vigência do PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), contabiliza-se a existência, em 2014, de 14 Estados sem PEEs (54%, do total de 26), além do Distrito Federal (SOUZA & MENESES, 2014; SOUZA & DUARTE, 2014; 2013) e, em 2011, cerca de 2.181 Municípios (39,2%, de 5.565) sem PME (BRASIL, 2012).

34. No âmbito do Poder Executivo, além do balanço do CNE acima mencionado, veja-se: BRASIL (2009a; 2009b; 2009c), e, na esfera do Poder Legislativo, BRASIL (2011).

Entre o conjunto de avaliações oficiais realizadas sobre o PNE 2001-2010³⁴, com vistas ao exame do cumprimento dos seus objetivos e metas, destacam-se aqui os resultados do balanço realizado pelo CNE, sob o título “Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020”, tornando-o público por meio da Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009 (BRASIL, 2009).

35. Tal balanço esteve pautado em avaliações iniciais deste plano, efetivadas, em 2004, pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados; em 2005, pelo próprio CNE; cobrindo o período 2005-2006, pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC e, em 2005, pelo INEP/MEC; e, ainda, em 2006, pelo Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional (CEDEPLAR) e, em 2005, pelo INEP/MEC (cf. BRASIL, 2009).

Especialmente pelo fato de ter se apoiado em avaliações institucionais dos Poderes Executivo e Legislativo, além de outra avaliação de uma ONG³⁵, o balanço efetuado pelo CNE (BRASIL, 2009) permite a visualização de uma gama ampla de problemas que marcaram o PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), o que justifica o seu destaque. Assim, o estudo do CNE identifica problemas agrupados em duas dimensões básicas, a saber, externa e interna ao PNE

2001-2010. A dimensão externa remete a problemas que extrapolam o texto do plano, relacionando-se, portanto, ao seu modo de implementação, apontando:

- 1) Pouca utilização do PNE no primeiro triênio após sua aprovação.
- 2) Pouca consideração dada ao PNE quando do estabelecimento das políticas de governo, gerando algumas concepções, ações, programas e políticas diferentes das estabelecidas no PNE.
- 3) Desarticulação entre o PNE e os planos setoriais de governo.
- 4) Dissociação entre o PNE e os Planos estaduais e municipais de Educação.
- 5) Descontinuidade na coleta de informações pelo INEP [Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira] e secretarias do MEC.
- 6) Pouca divulgação do PNE.
- 7) Ausência de normatização do sistema nacional de educação e do regime de colaboração.
- 8) *Articulação tardia do PDE e do PAR com os princípios e metas do PNE* [grifo meu].
- 9) Minimização da universalização da Educação Básica como direito.
- 10) Ausência de mecanismos para o acompanhamento e avaliação sistemáticos do PNE (BRASIL, 2009, p. 6).

Já a dimensão interna elenca problemas relativos ao conteúdo do texto propriamente dito do PNE 2001-2010, sinalizando:

- 1) Ausência de indicadores relativos às metas, para concretizar a possibilidade de acompanhamento e avaliação do desenvolvimento do PNE.
- 2) Retirada dos mecanismos concretos de financiamento das metas, expressos no próprio PNE (vetos).
- 3) Poucas políticas com capacidade de enfrentar as grandes desigualdades regionais.
- 4) Desarticulação interna e superposição de metas, dado o formato assumido pelo PNE.
- 5) Pouca expressividade das políticas voltadas para a diversidade.
- 6) Focalização excessiva no Ensino Fundamental.
- 7) Supremacia das metas quantitativas sobre as qualitativas.
- 8) Excessivo número de metas que acabaram pulverizando e fragmentando as ações (ibid., p. 6-7).

A par dos problemas que acabaram por obstaculizar a implantação satisfatória do PNE 2001-2010, somar-se-á a ausência de um novo PNE que, originalmente, conforme previsto no PL nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2011), de autoria do Poder Executivo federal, deveria vigorar no decênio 2011-2020, mas cujo trâmite legislativo consumiu deste período três anos e meio, tendo sido aprovado somente em 25 de junho de 2014, por meio da Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014).

Embora a aprovação do novo PNE (BRASIL, 2014) seja recente, alguns estudos já principiaram discussões específicas a seu respeito, quer sinalizando aspectos da proposta final da CONAE (BRASIL, 2010) que deixaram de ser incorporados a este plano, quer levando em conta questões atinentes aos seus princípios e/ou objetivos e metas como, por exemplo, sobre a criação de um Sistema Nacional de Educação (PERONI & FLORES, 2014); a gestão democrática da educação (PERONI & FLORES, 2014); ao financiamento da educação (DAVIES, 2014; 2010; PERONI & FLORES, 2014).

Sobre o PDE/PAR, conforme visto, coexistem uma série de questionamentos, tanto teóricos quanto propriamente decorrentes de avaliações pautadas em dados empíricos, cujos problemas apontados constituem-se em grandes desafios para a recente reconfiguração do PAR. Em face da sua elevação à condição de política nacional desvinculada do PDE, ocorrida em 2012, o PAR passou a ser regulado por lei própria, independentemente do Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007a), isto por intermédio da Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012 (BRASIL, 2012) que, entre outras determinações, dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito deste plano. Nesta lei, é reiterado que tal apoio “prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas – PAR” (BRASIL, 2012, art. 1º), cuja transferência de recursos continua a ser executada pelo FNDE, fica condicionada ao cumprimento de um termo de compromisso que deverá conter, no mínimo: a identificação e a delimitação das ações a serem financiadas; as metas quantitativas; o cronograma de execução físico-financeira e a previsão de início e fim da execução das ações e da conclusão das etapas ou fases programadas (BRASIL, 2012, art. 4º, §1º).

Diferentemente do Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007a), a lei da política nacional PAR reflete a preocupação em estabelecer sua vinculação em relação ao PNE, nos termos de que a promoção e a melhoria da qualidade da Educação Básica pública no país, objetivo geral do PAR, deverão observar “as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2012, art. 1º, parágrafo único). Todavia, o exame do novo PNE (BRASIL, 2014) revela que em nenhuma das suas partes constam referências ao PDE/PAR, ou mesmo à sua versão mais recente, configurada enquanto política nacional, a

exemplo do que ocorreu com o PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001), sendo, neste caso, justificável pelo fato deste, cronologicamente, ter antecedido o PDE/PAR.

Decerto, visando assegurar a sintonia entre o novo PNE (BRASIL, 2014) e a política nacional PAR (BRASIL, 2012), seria recomendado que ambos indicassem disposições voltadas a esta finalidade, e não apenas um deles, cuja integração desejada se faria observar *a priori*, na possibilidade de vir a ocorrer quando da sua implantação, na formulação de objetivos e metas não superpostos ou mutuamente excludentes, sobretudo factíveis de sustentabilidade por meio de financiamento público.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Educação: um novo patamar institucional. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 87, p. 131-143, jul. 2010.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes Teixeira. **Planejamento educacional no Ceará**. Fortaleza, 2005a. 250 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005a.

_____. Planejamento educacional em tempos de reforma: onde fica a escola?. REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 28., 2005b, Caxambu. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPEd, 2005b. p. 1-16.

ALMEIDA, Lua Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out.-dez. 2013.

ARAÚJO, Luiz. Os fios condutores do PDE são antigos. **Jornal de Políticas Educacionais**. Curitiba, v. 1, n. 2, p. 24-31, set. 2007.

ARAÚJO, Regina Magna Bonifácio de. A educação infantil e o Plano Nacional de Educação. In: TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. (Org.). **LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira**. São Bernardo do Campo: Unesp, 2002, p. 55-66 (Cadernos Anpae, 1).

AZEVEDO, Neroaldo Pontes de. A UNDIME e os desafios da educação municipal. **Estudos Avançados da USP**. São Paulo, n. 42, p. 141-152, maio/ago. 2001a.

_____. Política e gestão na educação municipal. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1, 2001, Brasília, DF. **Anais...**

Brasília, DF: Câmara dos Deputados/Coordenações de Publicações, 2001b. p. 71-74.

BARRETO, Ângela Maria Rabelo Ferreira. A educação infantil no contexto das políticas públicas. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 24, p. 53-65, set./dez. 2003.

BEISIEGEL, Celso de Rui. O Plano Nacional de Educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v. 29, n. 106, p. 217-231, mar. 1999.

BELLO, Isabel Melero. O Plano de Ações Articuladas como estratégia organizacional dos sistemas públicos de ensino: avanços, limites e possibilidades. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25.; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo, SP. *Anais...* São Paulo, SP: ANPAE, 2011. 9 p.

BOLLMAN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul./set. 2010.

BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (org.). *Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas*. São Paulo: Loyola, 2014 (no prelo).

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. *Avaliação do PNE 2004-2006: avaliação do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE)*. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Edições Câmara, 2011 (Série Ação Parlamentar, 351).

_____. *Avaliação técnica do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2004 (Série Ação Parlamentar, 294).

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009. Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020*. Brasília, DF: CNE/CP, 2009.

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melho-

ria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial** da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 abr. 2007a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial** da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 set. 1996a.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial** da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 dez. 2006a.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial** da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros 2011** [Pesquisa de Informações Básicas Municipais]. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial** da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

_____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial** da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial** da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jun. 2007b.

BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jul. 2012.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

_____. Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 dez. 2006b.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação Para Todos**. Brasília, DF: MEC, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**: guia de programas. Brasília, DF: FNDE/MEC, jun. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008**: níveis de ensino. v. 1, Brasília, DF: MEC/INEP, 2009a.

_____. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008**: modalidades de ensino. v. 2, Brasília, DF: MEC/INEP, 2009b.

_____. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008**: magistério da educação básica e financiamento e gestão educacional, v. 3, Brasília, DF: MEC/INEP, 2009c.

_____. **Plano Nacional de Educação**: proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília, DF: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. **Conferência Nacional de Educação 2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação**:

o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010.

BRASIL. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020)**: Projeto em tramitação no Congresso Nacional – PL nº 8.035/2010. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011 (Série Ação Parlamentar, 436).

_____. Projeto de Lei nº 4.155, de 10 de fevereiro de 1988. Aprova o Plano Nacional de Educação [Proposta da Sociedade Brasileira]. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, v. 53, n. 42, 12 mar. 1998a.

_____. **Projeto de Lei nº 4.173**, de 11 de fevereiro de 1998. Institui o Plano Nacional de Educação [Proposta do Poder Executivo ao Congresso Nacional apensada ao PL 4.155/1998]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 13 fev. 1998b.

BREMAEKER, François E. J. de. Avaliação da influência do Fundef nas finanças dos municípios. **Boletim Conjuntura Econômico-Financeira do IBAM**. Rio de Janeiro, fev. 2004.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; PINTO, José Marcelino de Rezende; GUIMARÃES, José Luiz. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 135, p. 817-839, set./dez. 2008.

CAMINI, Lucia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação**. Porto Alegre, 2009. 293 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

_____. A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: tensões e tendências. **Jornal de Políticas Educacionais**. Curitiba, v. 4, n. 8, p. 3-13, jul./dez. 2010.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação no Brasil. **Em Aberto**. Brasília, DF, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

CERQUEIRA, Nádia Dorian Souza de. **Valorização do magistério: contradições entre os anúncios de políticas Governamentais e as medidas efetivadas para a melhoria do trabalho docente no período de 1993-2003 no Município de Alagoinhas-Bahia**. 2008. 76 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica, In: LOPES, Eliane Maria Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive. (org.). **500 anos de educação no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p. 567-584.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Impacto sobre as dimensões de acesso e qualidade. In: GRACIANO, Mariângela (org.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2007, v. 4, p. 14-15.

DAVIES, Nicholas. A Conferência Nacional de Educação (Conae) e suas fragilidades. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, n. 39, p. 321-345, set. 2010.

_____. Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação: 10% do PIB são a salvação? In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Orgs.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014 (no prelo).

_____. Fundef: valorização da educação pública ou redistribuição da miséria. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1, 2001, Brasília, DF, **Anais...** Brasília, DF: Câmara dos Deputados / Coordenações de Publicações, p. 210-234, 2001a.

_____. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001b.

_____. **O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Campinas: Autores Associados, 1999b.

_____. O Fundef e os equívocos na legislação e documentação oficial. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, SP, n. 113, p. 113-128, jul. 2001c.

_____. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. **Universidade e Sociedade**. São Paulo, v. 11, n. 25, p. 29-39, dez. 2001d.

_____. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. In: TEIXEIRA, Lúcia Helena G. (org.). **LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira**. São Bernardo do Campo: Unesp, 2002, p. 117-143 (Cadernos Anpae, 1).

DIDONET, Vital. A educação infantil no Plano Nacional de Educação. **Amae Educando**. Belo Horizonte, v. 36, n. 316, p. 6-10, 2003.

_____. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Brasília, DF: Plano, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

_____. Limites à municipalização na educação básica. **Revista de Administração Municipal – Municípios**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 224, p. 32-38, mar./abr. 2000.

EM ABERTO. Brasília, DF, n. 59, jul./set. 1994.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. O Regime de Colaboração intergovernamental. In: GRACIANO, Mariângela (org.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2007, v. 4, p. 9-13.

FÓRUM Mundial de Educação. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Brasília, DF: UNESCO, CONSEDE, Ação Educativa, 2001.

FÓRUM Nacional em Defesa da Escola Pública. **Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira [Consolidado na plenária de encerramento do II CONED]**. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., 1997, Belo Horizonte, nov. 1997.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

GHIRALDELLI JR., Paulo. **Filosofia e história da educação brasileira: da colônia ao governo Lula**. 2. ed. Barueri: Manole, 2009.

GUIMARÃES, José Luiz; PINTO, José Marcelino de Rezende. A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento. **Em Aberto**. Brasília, DF, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

LIBANEO, João Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. O Regime de Colaboração intergovernamental. In: GRACIANO, Mariângela (org.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2007, v. 4, p. 9-13.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Plano Nacional de Educação: desdobramentos na política nacional. In: TEIXEIRA, Lúcia Helena G. (org.). **LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira**. São Bernardo do Campo: UESP, 2002, p. 13-54. (Cadernos Anpae, 1).

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. Avaliação e perspectivas do financiamento da educação pública no Brasil. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1, 2001, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Câmara dos Deputados/Coordenações de Publicações, 2001, p. 43-48.

_____. **Educação pública no Brasil: contos & de\$conto\$**. Ceilândia: Idea, 1997.

NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda Pasqual; DURLI, Zenilde. O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e a visão sistêmica de educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 26, p. 551-564, set./dez. 2010.

OLIVEIRA JÚNIOR, Lourival Batista de; BERALDO, Antonio Fernando. Vetar é preciso, educar não é preciso: os vetos presidenciais ao Plano Nacional

de Educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Piracicaba, v. 19, n. 1, p. 55-80, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de; ARAÚJO, Heleno. Educação entre os planos de governo e as políticas de Estado: o foco no financiamento e a questão docente. In: SOUZA, Donald de; MARTINS, Ângela Maria (org.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014 (no prelo).

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem. In: GRACIANO, Mariângela (org.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2007, p. 32-34.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **O FUNDEF em três dimensões: formulação regulamentação e implementação**. Rio de Janeiro: Publit, 2008a.

_____. O papel do poder legislativo na formulação das políticas sobre financiamento da educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 235-247, maio/ago. 2008b.

_____. **O papel do Poder Legislativo na formulação das políticas educacionais**. 2005. 262 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

_____. Revisando os mecanismos de formulação do Plano Nacional de Educação: considerações sobre o processo decisório. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 32., 2009, Caxambu. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPEd, 2009.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. In: SOUZA, Donald de; MARTINS, Ângela Maria (org.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014 (no prelo).

_____. **Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 1998.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1.231-1.255, out. 2007.

_____. **PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SILVA JR. João dos Reis. **Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SOUZA, Donaldo Bello de. **Balanco das avaliações municipais do Plano de Ações Articuladas**: desafios atuais ao desenvolvimento da política nacional PAR. Rio de Janeiro: NEPHEM/FE/UERJ, 2014 (mimeo).

_____. Globalização: a mão invisível do mercado mundializada nos bolsões da desigualdade social. **Boletim Técnico do SENAC**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 3-11, maio/ago. 1996.

SOUZA, Donaldo Bello de; ALCÂNTARA, Alzira Batalha; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Diagnósticos locais do Plano de Ações Articuladas: uma análise de sua confiabilidade. **Revista Educação**. Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 218-231, maio/ago. 2014.

SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (org.). **Planos de educação no Brasil**: planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014 (no prelo).

_____. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. **Revista Educação On-line**. Rio de Janeiro, n. 13, p. 20-41, 2013.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Limites e possibilidades da educação municipal pós-LDB (9.394/96), In: _____. (org.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 465-480.

SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Planos Estaduais de Educação e os sistemas de ensino: vinculações com outros planos e instrumentos locais de gestão da educação. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (org.). **Planos de educação no Brasil**: planejamentos, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014 (no prelo).

SOUZA, Donaldo Bello de; SOUSA, Gustavo José Albino de. Planos nacionais, estaduais e municipais de educação no Brasil: balanço quali-quantitativo sobre a literatura acadêmica (1996-2010). **Agenda Social**. Campos dos Goytacases, v. 6, p. 50-70, 2012.

TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Ensino médio: perspectivas e limites contidos no PNE. In: TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves (org.). **LDB e PNE**: desdobra-

mentos na política educacional brasileira. São Bernardo do Campo: UNESP, 2002a, p. 83-91 (Cadernos Anpae, 1).

TEIXEIRA, Beatriz de Basto. O ensino fundamental no Plano Nacional de Educação. In: TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves (org.). **LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira**. São Bernardo do Campo: UNESP, 2002b, p. 67-82 (Cadernos Anpae, 1).

_____. Plano nacional de educação impõe PCNs às escolas. In: CAVALCANTE, Antônia Lúcia; PEREIRA, Jules Rodrigues; LIMA, Maria José Rocha. **Plano nacional de educação: algumas considerações**. Brasília, DF: Núcleo de educação, Cultura, Desporto, Ciência & Tecnologia da Bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, 2000.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem** – Jomtien, 1990. [s. l.], UNESCO, 1998.

VALENTE, Ivan. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenções? **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VERHINE, Robert Evan. Um experimento chamado Fundef: uma análise do seu desempenho no cenário nacional e no contexto da Bahia. **Educação Brasileira**. Brasília, DF, v. 22, n. 45, p. 121-146, jul./dez. 2000.

VIEIRA, Sofia Lerche. Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas no Brasil. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (org.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014 (no prelo).

_____. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília, DF: Líber Livro, 2007.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino: uma discussão do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007). **Revista Educação em Questão**. Natal, v. 35, p. 98-119, maio/ago. 2009.

Attitudes, teacher strategies and achievement³⁶

Paulo A. Meyer M. Nascimento

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

Britta Kilian

Department of Educational Psychology, University of Mannheim,
Germany.

Kevin Isaac

Ministério da Educação da Alemanha.

36. The work presented hereafter is the product of reflections and analyzes started by the authors in October 2008, during the workshop “Working with Large Scale Assessment Data”, and elaborated throughout six months after that. The workshop was organized by the Research Data Center (FDZ) at the Institute for Educational Progress (IQB), in Berlin (Germany), and conducted by Eugene Gonzalez, Leslie Rutkowski and Knut Schwippert. The authors are thankful to all of them, for the insights into PIRLS and into relevant methodological issues in working with large scale assessment data, as well as for motivating the participants to deepen their initial analyzes, produce a paper presenting the results and publish it. These people and institutions contributed considerably to make this work possible. Remaining errors are exclusively attributed to the authors.

Introduction

International evidence on the relationship between reading achievement and attitudes towards reading mostly shows a positive association between one and another. If that is the case, one could intuitively consider strategies adopted by teachers in the classroom as a way to motivate their students to read more and thus enhance their learning and boost student reading scores.

This paper examines associations between students' attitudes towards reading, instructional strategies adopted by their teachers in the classroom, and reading achievement observed for the German sample at the 2006 edition of the Progress in International Reading Literacy Study – PIRLS 2006. Using internationally recognized large scale assessment data and relevant literature, the present article tests aspects of Walberg's model of chief productivity factors in school learning (REYNOLDS; WALBERG, 1992; WALBERG, 1981, 1986), in an attempt to draw some trends that might be useful for future research in Germany and abroad.

The coming sections are structured as follows: section 2 highlights the relevant literature on student attitudes, teacher strategies and achievement, and the Walberg's model of educational productivity; section 3 presents the hypotheses to be tested, the database to be used and the limitations of the present study; section 4 details the adopted multilevel model, its variables and results; section 5 concludes.

Literature Review

Attitudes towards reading and reading achievement

Several researchers have examined the relationship between attitudes towards reading and reading achievement, many of them finding positive associations. For example, Walberg and Tsai (1985) examine various student related, instructional and environmental correlates of reading achievement and find attitude towards reading related to reading achievement. Within most countries a positive relationship between reading achievement and attitudes towards reading was found for the PIRLS 2001 dataset (GNALDI *et al.*, 2005). Using another dataset, Wigfield and Asher (1984) report that better readers have more positive attitudes toward reading compared to poor readers. Sainsbury and Schagen (2004) find attitudes to reading generally positively associated with achievement in England, but declining somewhat between younger and older age groups.

However, the expected positive association between attitude towards reading and achievement in this subject is not always found. Paradoxically, some high achievers report poor attitudes toward reading (MULLIS *et al.*, 2003). In

other studies, reading attitudes of good readers did not exceed those of poor readers (LAZARUS; CALLAHAN, 2000; MARTÍNEZ; ARICAK; JEWELL, 2008; RUSS, 1989). Swalander and Taube (2007), as well as Worrel, Roth, and Gabelko (2006), find consistent gender differences in attitudes towards reading - girls tend to report more positive reading attitudes than boys.

Regarding specifically the data available for PIRLS 2001, Gnaldi *et al.* (2005, p. 103) express “some concerns about the interpretation of results from the study, suggesting a more complex picture than that presented in the summary index published in 2003”, as their secondary analysis of the attitude and achievement data from PIRLS for English students “shows that students with low ability levels have misunderstood the questions which tested their attitudes towards reading”. This drove the results for English students to the opposite direction of the majority of assessed countries – i.e. “children in England were reported as having poor attitudes to reading, compared to children in many other countries, despite high achievement on the reading tests” (GNALDI *et al.*, 2005, p. 103).

Trying to elucidate the causal relationship between attitude and achievement, some researchers argue that attitudes towards reading influence students’ motivation to read and the amount of time they spend reading and subsequently influence reading achievement (MARTÍNEZ; ARICAK; JEWELL, 2008). In line with these assumptions, Kush, Watkins, and Brookharta (2005) find a positive relationship between reading attitude in second and third grades and reading achievement in seventh grade. Similarly, Martinez *et al.* (2008) show that reading attitude predicted reading achievement four months later.

Given such literature, we shall expect students’ attitudes to be positively associated with their reading achievement. What about teachers’ strategies? Would quantity and quality of instruction be associated with achievement?

Teacher strategies, students’ attitudes and reading achievement

Recent research suggests that individual teachers generate differential effects on student outcomes (KUKLA-ACEVEDO, 2009; HANUSHEK; RIVKIN, 2012).

Connor *et al.* (2009) use hierarchical linear models to assess the effects of instruction on students’ reading comprehension and conclude that such relationship is highly complex, varying substantially across grades and dependent on students’ vocabulary and oral reading fluency skills.

Trying to disentangle this complexity, it will be argued in the present paper that two components by which teachers can affect students’ reading achievement are the quantity as well as the quality of language and reading instructions in the classroom.

Theoretical models of schooling (e.g. CARROLL, 1963; WILEY; HARNISCH-FEGER, 1974) have early on stressed that time is an important determinant of learning. Three time-related variables have been identified that seem important throughout different models: (a) time allowed or allocated for learning (b) time spent or engaged in learning and (c) time actually needed for learning (GETTINGER, 1985). For example, in his model of school learning, Carroll (1963) proposed that school learning is a function of the time a student actually spends learning in relation to the time he or she needs to spend. The time spent on learning depends on the time that classroom teachers make available for learning as well as the amount of time students are actually on task.

Whereas it is difficult for teachers to change some of the important time-related variables (e.g. the time needed for learning), teachers can – within certain organizational and curriculum-related constraints - influence the time they allocate for learning and thereby affect student's school achievement. Hence we expect that teachers can affect students' reading achievement through the amount of time they devote to both instruction and activities in reading.

Empirically supporting Carroll's model, Gettinger (1985) find the expected influence of time allocated and time needed on reading achievement for a sample of fourth- and fifth-grade students. Empirical findings have been quite inconsistent though, some reporting strong relationships between time and learning outcomes, whereas in others this relation has been only minimal (LYON; GETTINGER, 1985). Lyon and Gettinger (1985) suppose that this inconsistency is based on a great variability of indexes researchers used for *time spent on learning* as well as for *achievement*, and on the neglect by some researchers of the variable *time needed for learning*.

Another possible explanation for the inconsistency observed for the relationship between time teachers make available for learning and students' achievement is that it does not only depend on the *quantity* but also on the *quality* of the instructional methods that teachers use. Studies have found effects of quality of instruction on students' achievement, some of them being indirect and mediated by students' motivation (e.g. KEITH; COOL, 1992).

Using data from the US Early Childhood Longitudinal Study, Palardy and Rumberger (2008) find instructional practices as more robustly associated with achievement gains than, for example, teachers' background qualifications. The question remains, however, what *quality of instruction* means.

In order to describe a teacher as successful, Klusmann *et al.* (2008) summarize four aspects of instructional behavior that are related to students' learning outcomes. First, successful teachers establish a well-structured environment in which time can be efficiently used. Second, teachers foster students' cogni-

tive activation in order to enable them to get new insights and understandings. Third, they neither overtax nor underestimate their students by proceeding at an appropriate pace. Fourth, teachers create a supportive social environment.

Direct measures of instructional practices, such as classroom observation, would be preferable to measures generated by teacher surveys (PALARDY; RUMBERGER, 2008). Still, a number of large-scale studies employing national databases find significant associations between student achievement and measures of instructional practices (see PALARDY; RUMBERGER, 2008, for a more extensive literature review on the matter).

For the purpose of the present study, individualized strategies, i.e. teachers using individualized instructions for different students and allowing them to work independently on a goal they chose by themselves, are conceptualized as proxies for *quality of instruction*. Using individualized instructions for students with different achievement levels ensures that the number of students either overtaxed or underestimated is as small as possible (KLUSMANN *et al.*, 2008) and allows most of the students to be in the region of proximal learning (KORNELL; METCALFE, 2006). Furthermore, having students working on individualized reading tasks rather than doing the same task should foster learning goals – not necessarily performance goals, as group comparisons are less plausible when each student is working on a different task (ELLIOTT; DWECK, 1988). Since learning goals are seen as adaptive for achievement because they are positively associated with intrinsic motivation, interest, and persistence (WITKOW; FULIGNI, 2007), this teacher strategy should be positively related to students' reading achievement.

In addition to their main effect on reading achievement, we expect the quantity and quality of teacher instruction to moderate the relationship between students' reading attitudes and achievement. We expect the association between attitude and achievement to be stronger when teachers do not use appropriate instructions because in this case reading achievement should mostly depend on the student, particularly on his attitude and willingness to make progress in reading even outside the classroom. On the other hand, in classes in which the teacher spends a considerable amount of time on high quality reading instruction and activities, the association between attitude and achievement should be smaller.

Walberg's model of productivity factors

As described above, the present paper tries to scrutinize the associations between students' attitudes towards reading, teachers' strategies and students' reading achievement. However, focusing on these factors does not hold other inputs back on the school learning process. It is rather acknowledged that antecedents of students' reading achievement are numerous and complex.

Several research efforts have focused on identifying factors that are linked to the achievement and attitude scores of students. We apply in this paper the Walberg's model of productivity factors (reported by WALBERG, 1981, 1986; WALBERG; TSAI, 1985; FRASER *et al.*, 1987; REYNOLDS; WALBERG, 1992), a 9-factor model of educational productivity, which incorporates a set of factors that consistently have predicted student outcomes in past research. These factors, which are derived from Cobb and Douglas theory of national economic productivity (COBB; DOUGLAS, 1928), are divided into three sets, as follows in Table 1.

Table 1 - Walberg's Model of Productivity Factors

Set of factors	Productivity factor
A. APTITUDE	1. Student ability or prior achievement
	2. Motivation
	3. Age or developmental level
B. INSTRUCTION	4. Quantity or amount of time
	5. Quality or appropriateness for the student
C. PSYCHOLOGICAL ENVIRONMENT	6. Classroom climate
	7. Home environment
	8. Peer group
	9. Exposure to mass media outside of school including television

Adapted from: Reynolds and Walberg (1992), p. 307.

Regarding this model, Reynolds and Walberg (1992, p. 307) state:

[It] hypothesizes that psychological attributes of individual students and their psychologically proximate environments influence cognitive, behavioral, and attitudinal outcomes of education. This specification was based on the consistency of results of statistically controlled analyses of large surveys and quasi-experimental (and experimental) studies in which students were assigned (randomly in experimental studies) to particular teaching and other methods and control groups. The two approaches offer complementary strengths.

Hypotheses, Database and Limitations

Hypotheses to be tested

Hypothesis 1: German students' attitudes are positively associated with their reading achievement.

Hypothesis 2: Teacher strategies are positively associated with German students' reading achievement.

Hypothesis 3: Teacher strategies perceived as desirable (undesirable) shrink (amplify) the correlations between German students' reading attitudes and their reading achievement.

These hypotheses derive from the literature review presented in the previous section.

It should be noted that hypothesis 2 relates to possible *main effects* between teacher strategies and reading achievement, whereas hypothesis 3 refers to a potential *cross-level moderation/interaction effect* between one and another. It is thus assumed in hypothesis 3 that the relationship between attitude (A) and achievement (B) depends on the value of a third variable (C, teacher strategies), which is, in its turn, expected to be positively associated with achievement, too. Therefore, classes where teachers use desirable strategies may present smaller correlation between attitudes and achievement. That does not mean that achievement is lower in these classes, it only says that achievement depends less on attitudes in these classes. Mathematically, this demands predicting the slopes between attitude and achievement in different classes with teacher strategies.

These hypotheses will be tested by a multilevel model that tries to incorporate eight out of the nine chief productivity factors in school learning specified in Table 1. The data used in the model comes from the questionnaires and results obtained for German students by PIRLS 2006.

The database: PIRLS 2006

PIRLS 2006 is a second stage of a cycle of international reading literacy studies designed to monitor students' reading achievement at fourth grade in various countries every five years. It was conducted for the first time in 2001 and is planned and operated by the IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), a cooperative of research institutions and governmental agencies from various countries. Since its formation, in 1959, IEA has been organizing many comparative studies of student achievement in different school subjects such as Mathematics, Science, and Technology. The aim of these comparative studies is to inform policy makers, educators, researchers, and practitioners about educational achievement and learning contexts (MULLIS *et al.*, 2003).

PIRLS 2006 was administered in 40 countries, some of which considered as more than one participant due to peculiarities of their educational systems. In total, 45 participants were assessed by PIRLS 2006. Participation in PIRLS is voluntarily and subject to each country, depending on their data needs or resources (MARTIN *et al.*, 2007).

For the purposes of PIRLS, the literary experience could be defined as “the ability to understand and use those written language forms required by society and/or valued by the individual. Young readers can construct meaning from a variety of texts. They read to learn, to participate in communities of readers, and for enjoyment” (MULLIS *et al.*, 2003, p. 33). PIRLS 2006 aimed at assessing two major reading purposes: literary experience and the acquisition and usage of information. These two major reading purposes were assessed in PIRLS 2006 based on separate reading passages, which were carefully prepared to be of interest for boys and girls enrolled in the fourth-grade. Each passage was followed by questions, half of them in a multiple-choice format, whereas the other half were in open-ended format (MARTIN *et al.*, 2007).

Additionally, PIRLS 2006 collected a wide range of variables that might be associated with students’ reading achievement such as students’ reading behaviors and attitudes, students’ early literacy activities, and home as well as school environments. Therefore questionnaires were not only designed for and administered to students, but also to their parents, teachers and school principals.

PIRLS 2006 consisted in fact of five different questionnaires (KENNEDY, 2007):

- *PIRLS 2006 Reading Curriculum Questionnaire*: completed by PIRLS National Research Coordinator within each country to collect some basic information on the defined national or regional curriculum in fourth grade;

- *PIRLS 2006 Learning to Read Survey*: students’ parents or caregivers were asked about children’s early literacy activities, home resources, parents reading behavior, attitudes etc;

- *PIRLS 2006 Student Questionnaire*: filled in by students with information about their reading behaviors and attitudes.

- *PIRLS 2006 Teacher Questionnaire*: administered to the teachers of assessed classes, inquired about classroom organizations and instructional approaches, as well as teachers’ professional preparation and experience. Finally,

- *PIRLS 2006 School Questionnaire*: school principals completed this instrument, designed to identify overall school policies and resources.

PIRLS assesses students after four years of schooling. The fourth grade is seen as a crucial point in children’s development as readers “because most of them should have learned to read, and are now reading to learn” (MARTIN *et al.*, 2007, p. 15). In some countries, students were surveyed at fifth grade as an exception due to early entry to primary school – as IEA policy does not recommend assessing children under the age of 9 with paper-pencil-surveys such as PIRLS. All students were assessed in their language of instruction at school, which required an extensive iterative translating and reviewing pro-

cess of tests and questionnaires. Data were collected between April and June of 2006 for most countries (MARTIN *et al.*, 2007).

Several characteristics of students and their environments assumed to influence reading achievement were controlled for in the present study. As a consequence, information from four out of five PIRLS instruments was used to build the model: *PIRLS 2006 Student Questionnaire*, *PIRLS 2006 Teacher Questionnaire*, *PIRLS 2006 Learning to Read Survey* and *PIRLS 2006 School Questionnaire*.

Limitations of this study

Causal relationships are hard to be identified, especially in social sciences, as reverse causality is possible to occur. In the case of attitudes towards reading and reading achievement, for example, these two variables are linked to each other so closely that it would be hard to figure out whether positive attitudes towards reading influence reading achievement or in reality the latter affects the former. Any attempt to establish causal links between teachers' strategies and students' attitudes or reading achievement is likely to incur in the same methodological problem, as reverse causality may also arise here.

This methodological constraint is often referred to as the *endogeneity problem* – the term *endogenous* is used because the variable “attitudes towards reading” is not exogenous to the model, but is rather likely to be at least partly determined by the outcome variable (reading achievement) it aims to explain. This problem is ideally overcome by *randomized controlled trials*, which are rare in education due to ethical issues and are difficult to replicate, or *natural experiments*, occasional and externally-imposed situations that generates exogenous variation in context variables, although usually circumscribed to specific contexts and/or geographical regions (NASCIMENTO, 2012) – thus they are virtually impossible to count with in cross-country analyses.

Alternatively, the effects of the endogenous variable on the outcome variable might be isolated by a statistical treatment that uses vectors (measures or group of measures with particular common characteristics) strongly correlated with the endogenous variable, but not directly related to the outcome variable (WOOLDRIDGE, 2009) – this method is known as the *instrumental variable approach* and resembles natural experiments. *Propensity matching scores*, which compares groups whose members present similar characteristics, but only one group receives a “treatment” (benefits from a specific program or policy, for example), is also an econometric technique that can be used to tackle the endogeneity problem in educational studies (NASCIMENTO, 2012).

Longitudinal data potentially reduces methodological issues raised by the endogeneity problem, as long as a baseline assessment is used to adjust for the

fact that prior achievement may motivate students to adopt positive attitudes towards reading and thus achieve higher scores in future Reading tests. This point of view follows analogously the arguments of an established line of research on the effects of class sizes on student achievement, led by Harvey Goldstein and Peter Blatchford (e.g. BLATCHFORD *et al.*, 2002, 2008; GOLDSTEIN; BLATCHFORD, 1998), for whom “a longitudinal design with baseline assessment [...] adjusts for possible purposive or non-random selection of children into classes on the basis of their pre-existing achievement” (BLATCHFORD *et al.*, 2002, p. 171).

When reverse causality is likely to arise, longitudinal data are not available and none of the techniques mentioned above are possible to be used, one can at most argue that the explaining variable of interest seems to be *associated* with the outcome variable – no inferences on causal paths or possible effects should be made.

The present study uses PIRLS 2006 data for German students to assess potential associations between students’ attitudes, teachers’ strategies and students’ reading achievement. It does not attempt to look for any causal relations linking these three factors, as either the search for identification or the calculation of propensity scores demands methodological procedures that exceeds the purpose of this paper. Neither randomized controlled trials nor natural experiments are available to isolate the effects of one on another. On top of that, as Brooke (2005) points out, once-only measures of achievement (e.g. PIRLS performance data) are unable to examine learning growth – what requires longitudinal data assessing a cohort of students, as argued before.

In spite of the limitations of the present analysis, this work has the strength of dealing with the nested nature of educational data, allowing for between-student, between-classroom and between-school variations. In other words, multilevel models take into account intraschool correlations in students’ responses (STEELE; VIGNOLES; JENKINS, 2007) – addressing, therefore, a major concern discussed in relevant literature (GOLDSTEIN, 2011; RAUDENBUSH; BRYK, 2002; SNIJDERS; BOSKER, 1999). Moreover, the methodological issues described above do not object testing the three hypotheses presented in the previous section.

Model and Results

In an attempt to test the entire Walberg model using PIRLS 2006 data for Germany³⁷, the available questionnaires were scanned in search for appropriate items or group of items to be used as proxies for each productive factor. As a result, an initial set of over 30 variables were listed – see Table 2 (the charac-

37. The only productivity factor shown in Table 1 for which no measures were tested in the present article was age or developmental level, due to common understanding among authors that age-grade distortion is not relevant in the German context.

ters into brackets refer to the names attributed to the variables in FOY; KENNEDY, 2008, 2008):

Table 2 - Variables Initially Identified in PIRLS 2006 Dataset to Test Walberg's Model

	Productivity factor	PIRLS 2006 variable label (and variable name)
A. APTITUDE	1. Student ability or prior achievement	1.a. Index of students' reading self-concept (ASDGSRSC)
		1.b. Parents on child's early literacy skills (ASDHAIB)
		1.c. Estimates of the Percentage of Students Entering School Able to Perform Beginning Literacy Skills (ACDG1GR)
	2. Motivation	2.a. Index of students' attitudes towards reading (ASDGSATR)
		2.b. Students' Reports About Independent Reading (ASDGTHC2)
	3. Age or developmental level	3.a. Month and year of birth (ASBGBIRM and ASBGBIRY)
3.b. Number of students in class that are in fourth grade in relation to total number of students in class (ATBG4STD / ATBGCSTD)		
B. INSTRUCTION	4. Quantity or amount of time	4.a. Percentage of instructional time devoted for reading instruction (RCQ12B) – due to lack of data availability for RCBQ12B in the German database, it was replaced later on by <i>time for language instruction</i> , either measured in hours (ATBGACTH) or in minutes (ATBGACTM)
	5. Quality or appropriateness for the student	5.a. Teachers use a variety of organizational approaches (ATDGRA) - dummy
		5.b. Areas of emphasis in teachers' formal education and training (ATDGEAR and ATDGAEFE)
		5.c. Use of fiction for reading instruction (ATDGRTXF) – dummy
		5.d. Use of non-fiction for reading instruction (ATDGRTXN) – dummy
		5.e. Index of reading for homework (ATDGRFH)
		5.f. Remedial reading specialist available (ATDGDIF1)
		5.g. No Access to Any Specialist (ATDGDIF2)
		5.h. Index Teacher Career Satisfaction (ATDGTCS)
		5.i. Teachers' experience in number of years teaching fourth grade (ATBG4TOT)
		5.j. Index of Availability of School Resources (ACDGASR)
C. PSYCHOLOGICAL ENVIRONMENT	6. Classroom climate	6.a. Index of Principals' Perception of School Climate (ACDGPPSC)
		6.b. Index of Principals' Perception of School Safety (ACDGPPSS)
		6.c. Index of Student Safety in School (ASDGSSS)
		6.d. Index Students' Perception School Climate (ASDGSPSC)
		6.e. Index of Parents' Perceptions of School Environment (ASDHPPSE)
		6.f. Index of Home-School Involvement (ACDGHSI)
	7. Home environment	7.a. Index of Home Educational Resources (ASDHHHER) – OBS: includes parental education
		7.b. Index of early home literacy activities (ASDHEHLA)
		7.c. Index of parents' attitudes towards reading (ASDHPATR)
		7.d. Parents' Employment Situations (ASDHPEMP)
		7.e. Parents' Occupational Level (ASDHOCCP)
	8. Peer group	8.a. Students' reports about students reading aloud in class (ASDGTHC)
	9. Exp. mass media outside of school including TV	9.a. Students Reading for Information Outside of School (ASDGINFR)
		9.b. Time spent watching television or videos outside of school on a normal school day (ASBGTSP1)

Source: Authors's own elaboration.

However, a model with such a large number of variables was revealed unproductive. Let alone possible bias raised by multicollinearity, the analysis could be harmed by the reduced number of observations remaining for all those variables. For that reason, missing data analysis have been carried out to get to a solution without a detrimental loss of too many classes (N=318 classes with N=6389 individuals). One methodological way to remedy these constraints is multiple imputation of missing data (ALLISON, 2001; GELMAN *et al.*, 1995; LITTLE; RUBIN, 1987; SCHAFER, 1997). Another possibility is to narrow down the repertory of variables considering theoretical assumptions.

38. Plausible values are multiple imputations of the unobservable latent achievement for each student, usually calculated for large-scale assessment programs (WU, 2005) – such as PIRLS 2006.

The latter seemed to be a more ecological approach considering the use of five plausible values³⁸ as the dependent variable. Only variables with less than 20% missing values have been used in the present study with respect to the loss of observations if they were combined together.

Besides, the need to control separately for different aspects of home environment replaced the *index of home educational resources* (ASDHHER) by three of its components, namely *parents' highest education level*, *books at home* and *students' parents born in country*. These individual indicators seemed to outrun ASDHHER completely, justifying their use instead of including the composite index in the model.

Student-level variables which were decided to be further analyzed are shown in Table 3, while class-level variables are shown in Table 4.

Table 3 - Predictor variables on the individual level

<i>Walberg's productive factor</i>	<i>Variable name</i>	<i>Variable label</i>	<i>mean (sd)</i>
A1	SRSC	Index of Students' Reading Self-Concept	0.48 (0.56)
A1	G1GR ⁵	Principals' Estimates of the Percentage of Students Entering School Able to Perform Beginning Literacy Skills	2.76 (0.53)
A1	HAIB	How Well Students Could Perform Beginning Literacy Activities When They Entered School	1.56 (0.96)
A2	SATR	Index of Students' Attitudes Toward Reading	0.53 (0.64)
A2	INFR	Students Reading for Information Outside of School	1.48 (0.89)
A2	THC ²	Students' Reports About Independent Reading	0.58 (0.81)
C6	GENDER ¹	Sex of the student	0.51 (0.50)
C6	PPSE	Index of Parents' Perceptions of School Environment	0.56 (0.59)
C6	SSS	Index of Student Safety in School	0.54 (0.57)
C7	SES2	Parents Highest Education Level	1.88 (1.13)
C7	BOOK ³	Books at home	1.87 (1.20)
C7	PBC ⁴	Students' Parents Born in Country	0.43 (0.74)
C7	PATR	Index of Parents' Attitudes Toward Reading	0.50 (0.65)
C7	HEHLA	Index of Early Home Literacy Activities	0.53 (0.65)
C8	THC	Students' Reports About Students Reading Aloud in Class	2.16 (0.97)
C9	GTSP1 ⁵	Time spent watching TV	1.69 (1.01)

Source: PIRLS 2006 microdata.

Note. All categorical variables have been recoded to get a meaningful zero category

¹ derived from ITSEX: boys (1), girls (0)

² derived from ASDHEDUP

³ recoded: more than 200 (0), 101-200 (1), 26-100 (2), 11-25 (3), 0-10 (4)

⁴ derived from ASDGBRN

⁵ inversed original scale, - G1GR: high (3)=less than 25%, low (0)=more than 75%; GTSP1: high (4)=watching television 5 hours ore more per day, low (0)=no time

Table 4 - Predictor variables on the class level

Walberg's productive factor	Variable name	Variable label	Mean (sd)
A1	SRSC3	Index of Students' Reading Self-Concept (classmean)	0.48 (0.17)
A2	SATR3	Index of Students' Attitudes Toward Reading (classmean)	0.55 (0.22)
B4	ACT4	How often do you have reading instruction and/or do reading activities?	1.47 (0.69)
B5	ASR	Index of Availability of School Resources	0.28 (0.48)
B5	TAGE1	Age of teacher	2.21 (0.97)
B5	TGENDER2	Sex of teacher	0.10 (0.31)
B5	RFH	Index of Reading for Homework	1.05 (0.35)
B5	TCS	Index of Teacher Career Satisfaction	0.35 (0.49)
B5	GRAO4	Quality of instruction ("self organized learning")	1.10 (0.64)
B5	GRAO6	Quality of instruction ("individual instruction")	1.09 (0.79)
B5	DIF1NEG5	Remedial Reading Specialist Available	0.46 (0.58)
C6	PPSC	Index of Principals' Perception of School Climate	0.75 (0.47)
C6	PPSS	Index of Principals' Perception of School Safety	0.47 (0.54)
C6	HIS	Index of Home-School Involvement	1.24 (0.79)
C6	BOYS	Percentage boys in class	0.51 (0.12)
C7	CLASSES3	Parents Highest Education Level (classmean)	1.92 (0.54)

Source: PIRLS 2006 microdata.

Note. All categorical variables have been recoded to get a meaningful zero category

¹ recoded: 25-29 years (0), 60 or more (4)

² recoded: female (0), male (1)

³ aggregated from individual level

⁴ inversed original scale, - time for reading instr/reading activities: every day (2), fewer 3x/ week (0)

⁵ inversed original scale, - high (2): always, sometimes (1), low (0): never

As a first modeling step, variance components were examined utilizing a one-way ANOVA with random effects (RAUDENBUSH; BRYK, 2002). An useful parameter from this fully unconditional model is the *intraclass correlation* (ICC), i.e. the correlation among units within the same group (GELMAN; HILL, 2007). As Snijders and Bosker (1999, p. 151) point out, "in most social science research, the intraclass correlation ranges between 0.0 and 0.4". It is worth noting, however, that "the greatest the correlation among units within a group (that is, the bigger ICC is), the greater the impact on the standard error" (GELMAN; HILL, 2007, p. 448). In the present case, an ICC of .35 was found,

indicating a considerable amount of variance between classes. As a consequence, the nested nature of the data had to be taken into consideration with a hierarchical linear modeling approach – otherwise standard errors tend to be overestimated, resulting in underestimated statistical significance for potential level-2 effects (LEE, 2000).

The second step consisted in analyzing individual level predictors separately for varying slopes. Significant individual level predictors were modeled with randomly varying slopes within classes. Those that were significant but presented no varying slope variances were included in the model, assuming they generate a common effect for all classes. Every predictor variable has been recoded in a fashion that the lowest value indicates a meaningful zero point acting as a reference category. Therefore, high values can be interpreted in a way expressing a reciprocal ratio to achievement. For accurate reflection of population attributes in analyses based on PIRLS sample data, it is necessary to take the design of the sample into account. This is typically accomplished by weighting the respondent by a previously assigned sampling weight in all analyses. The *Student House Weight*, which was designed for use in student-level analyses, was then applied.

A series of analysis steps have been carried out to build a level 1 model with statistically significant predictor variables. Table 5 provides estimated within-class parameters of the final model with random effects.

Table 5 - Random Coefficient Model

	Fixed Effects				Random Effects ³		
	B	se	t Ratio	p	sd	Variance	p
Intercept	596.48	4.02	148.39	.000	21.06	443.36	.000
SES ¹	-1.04	1.20	-8.36	.000			n.s. ²
Books at home	-6.83	1.19	-5.72	.000			n.s.
Students' Parents Born in Country (PBC)	-13.00	1.88	-6.92	.000	9.51	90.49	.002
Index of Students' Reading Self-Concept (SRSC)	-22.37	2.23	-1.02	.000			n.s.
How Well Students Could Perform Beginning Literacy Activities When They Entered School (HAIB)	-3.38	1.07	-3.16	.003			n.s.
Students Reading for Information Outside of School (INFR)	5.54	1.62	3.42	.003			n.s.
Index of Students' Attitudes Toward Reading (SATR)	-14.08	2.49	-5.65	.000	15.30	233.92	.014
Index of Student Safety in School (SSS)	-13.38	2.79	-4.79	.000	10.11	102.16	.028

¹ Parents' Highest Education Level: centered at its grand mean

² n.s. = not significant

³ *df* = 261, Level-1 effect variance $\delta^2 = 1958.53$

As can be seen from Table 5, students' attitudes towards reading, as well as reading self-concept, have a significant effect on reading achievement. As ex-

pected, increasing disagreement by one unit on the attitude index yields a decrease of 14 points on the PIRLS logit metric. Accordingly, a low self-concept yields to poor achievement ($b=-22.37$ points). It is worth mentioning that these effects are present even under statistically controlled SES (“*Parents Highest Education Level*” as proxy variable), educational level (represented by “*Books at Home*”) and school safety. Thus, hypothesis 1 that assumed more positive attitudes towards reading to be associated with high reading achievement was supported. The result for the predictor *reading outside of school* seems to be counterintuitive and conflictive with common theory: scores appeared to be slightly better ($b=5.5$) for those students who tend to read less outside of school.

Table 5 also displays the results for significant residual variation in the slopes after controlling for every level 1 variable. The χ^2 test statistics suggests significant variation in the slopes of *parents’ migrant background* (PBC), *attitudes toward reading* (SATR) and *student safety in school* (SSS). With this set of predictor variables 39 percent of the parameter variation at the student level could be explained, as well as 10 percent of the slope variance.

For the variable *students’ reports about independent reading*, it was observed a varying slope but no significant coefficient was found. Interpretation of this constellation will be difficult but interesting: this variation can possibly be explained by any other variable. However, after including every variable of interest at the individual level, the slope variation of this variable disappeared.

Hypotheses concerning class level associations (primarily teacher variables) have been modeled independently in a third step – extending the final random coefficient level 1 model. Controlling for SES at class level and thus assuming compositional effects lead to non significant effects in any teacher variable. One explanation could be the use of the five plausible values, incorporating a somehow complex background model. Using weighted maximum likelihood estimators (proposed by Warm, 1989) could possibly be an appropriate solution, as this procedure provides one ability estimates for each total score on the test (Wu, 2005) and supposedly corrects biases usually generated by maximum likelihood estimators in logistic random-intercept models or item response models (Skrondal; Rabe-Hesketh, 2009). Nonetheless, this indicator of student achievement was not available in PIRLS 2006 database. Another alternative was modeling compositional effects at the individual level (following Lüdtke *et al.*, 2008; Raudenbush; Bryk, 2002). This was done here by including SES (parents’ highest educational level) within classes and centering it on its grand mean.

Only two predictors with statistically meaningful influence on (mean) achievement were found. *Reading self-concept* has a strong significant effect ($b=-30.99$) going beyond its effect on the student level whereas the *index*

of home-school involvement showed a marginal significant positive effect on achievement (b=4.69). No other hypothesized effect was found in the data (see Table 6 below). Thus, hypothesis 2, predicting teacher strategies to be positively associated with reading achievement, could not be supported.

Table 6 - Intercepts- and slopes-as-outcome model

	b	se	t Ratio	p	Δ
Intercept	603.58	9.01	66.98	.000	
Individual Level					
SES*	-9.97	1.20	-8.30	.000	
Books at home	-6.77	1.20	-5.65	.000	
Students' Parents Born in Country	-13.03	1.88	-6.93	.000	
Index of Students' Reading Self-Concept (SRSC)	-21.66	2.27	-9.53	.000	
How Well Students Could Perform Beginning Literacy Activities When They Entered School (HAIB)	-3.35	1.07	-3.13	.003	
Students Reading for Information Outside of School (INFR)	5.52	1.62	3.42	.003	
Index of Students' Attitudes Toward Reading (SATR)	-13.95	2.46	-5.66	.000	
Index of Student Safety in School (SSS)	-13.37	2.80	-4.78	.000	
Class Level					
Index of Students' Reading Self-Concept (classmean)	-30.99	13.84	-2.24	.027	-.24
Index of Home-School Involvement (HSI)	4.69	2.62	1.80	.073	.17

* Parents' highest education level: centered at its grand mean.

In order to assess the impact of the two significant class level indices, a recently proposed effect size for multilevel models (Tymms, 2004) was taken into consideration. This effect size for continuous level 2 variables can be interpreted similar to Cohens *d* and is calculated as follows:

$$\Delta = \frac{2\beta_1 * SD_{predictor}}{\sigma_e}$$

With this equation, delta effect size is provided by the unstandardized regression coefficient β_1 , the standard deviation of the level-2 predictor variable (SD), and the level-1 residual standard deviation σ_e . As can be seen from Table 6, a small but meaningful effect emanates from both predictor variables putting the rather large slope coefficient from reading self-concept into perspective. Nevertheless, this effect should not be neglected. It shows evidence of a compositional effect which is still present after controlling contextual variables, attitudes and initial conditions (HAIB) of the students.

In a last step, potential cross-level interaction effects were modeled between attitudes and teacher strategies testing hypothesis 3. As described before, powerful compositional effects from SES on achievement as well on slope pa-

parameter of attitudes towards reading have been found. This context variable was taken into consideration as a main effect on individual level and was not further analyzed. Using the final intercepts- and slopes-as-outcome model as a starting point, cross-level interaction terms have been implemented between the *Index of and students' reading attitudes* (SATR), *Quality of instruction* (GRAO4 and GRAO6), *Index of Availability of School Resources* (ASR), *Index of Home-School Involvement* (HSI) and the aggregated *Index of Students' Reading Self-Concept* (SRSC). Results indicate no interaction effect. Therefore, hypothesis 3 was not supported.

Summary and Discussion

In this paper, associations between students' attitudes towards reading, teacher strategies and students' reading achievement were analyzed as factors of Walberg's education productivity model (REYNOLDS; WALBERG, 1992; WALBERG, 1981, 1986). To avoid overestimation of standard errors and a consequent underestimation potential statistical significance of level-2 factors, a multilevel approach was applied, as indicated by current state-of-art in quantitative research in Education (BLATCHFORD *et al.*, 2002, 2008; GOLDSTEIN; BLATCHFORD, 1998; LEE, 2000; RAUDENBUSH; BRYK, 2002; SNIJDERS; BOSKER, 1999; SOARES, 2005).

Findings demonstrate that associations are highly complex. It seems that for researchers as well as practitioners it is hard or even impossible to identify a small specific set of variables that fully explains students' reading achievement. Thus, trying to improve students' reading abilities is a complex and demanding undertaking for two reasons. First, there are a lot of factors that have to be tackled simultaneously. Second, strategies that teachers use in the classroom, which seems to be one of the most tangible and changeable factors, fell short of our expectations as a predictor of reading achievement.

However, efforts of improving reading achievement should be made because being able to read is essential in order to function in modern society. Particularly, those efforts should be made at an early age, as every child reading ability is crucial in order to learn how to learn, shaping competences and abilities that will be relevant for adult success. Hence there should be always scope for policy efforts aimed at making children learn how to read and motivated to keep reading.

REFERENCES

- ALLISON, P. D. **Missing Data**. Thousand Oaks, California (USA): Sage, 2001.
- BLATCHFORD, P. *et al.* A study of class size effects in English school reception year classes. **British Educational Research Journal**, v. 28, n. 2, p. 169–185, 2002.
- BLATCHFORD, P. *et al.* **Classes, groups and transitions: structures for teaching and learning: Primary Review Research Surveys**. Cambridge (UK): University of Cambridge, Faculty of Education, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/2428/26653>>.
- BROOKE, N. The GERES Project: a longitudinal study of the 2005 school generation in Brazil. **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, v. 3, n. 1, p. 194–199, 2005.
- CARROLL, J. A model of school learning. **The Teachers College Record**, v. 64, n. 8, p. 723–723, 1963.
- COBB, C. W.; DOUGLAS, P. H. A theory of production. **The American Economic Review**, v. 18, n. 1, p. 139–165, 1928.
- CONNOR, C. M. . *et al.* Instruction, student engagement, and reading skill growth in Reading First classrooms. **The Elementary School Journal**, v. 109, n. 3, p. 221–250, 2009.
- ELLIOTT, E. S.; DWECK, C. S. Goals: An approach to motivation and achievement. **Journal of personality and social psychology**, v. 54, n. 1, p. 5, 1988.
- FRASER, B. J.. *et al.* Synthesis of educational productivity research. **International Journal of Educational Research**, v. 11, n. 2, p. 147-252, 1987.
- FOY, P.; KENNEDY, A. M. **PIRLS 2006 user guide - Supplement 1**. Chestnut Hill: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), 2008.
- FOY, P.; KENNEDY, A. M. **PIRLS 2006 user guide - Supplement 3**. Chestnut Hill: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), 2008.
- GELMAN, A. *et al.* **Bayesian data analysis**. 1st. ed. New York: Chapman & Hall, 1995.
- GELMAN, A.; HILL, J. **Data analysis using regression and multilevel/hierarchical models**. New York: Cambridge University Press, 2007.

GETTINGER, M. Time allocated and time spent relative to time needed for learning as determinants of achievement. **Journal of Educational Psychology**, v. 77, n. 1, p. 3, 1985.

GNALDI, M. *et al.* Attitude items and low ability students: The need for a cautious approach to interpretation. **Educational Studies**, v. 31, n. 2, p. 103–113, 2005.

GOLDSTEIN, H. **Multilevel statistical models**. 4^a. ed. Londres (UK): Wiley, 2011. v. 847

GOLDSTEIN, H.; BLATCHFORD, P. Class Size and Educational Achievement: a review of methodology with particular reference to study design [1]. **British Educational Research Journal**, v. 24, n. 3, p. 255–268, 1998.

HANUSHEK, E.; RIVKIN, S. G.. The distribution of teacher quality and implications for policy. *Annual Review of Economics*, v. 4, p. 131-157, 2012.

KEITH, T. Z.; COOL, V. A. Testing models of school learning: Effects of quality of instruction, motivation, academic coursework, and homework on academic achievement. **School Psychology Quarterly**, v. 7, n. 3, p. 207, 1992.

KLUSMANN, U. *et al.* Teachers' occupational well-being and quality of instruction: The important role of self-regulatory patterns. **Journal of educational psychology**, v. 100, n. 3, p. 702, 2008.

KORNELL, N.; METCALFE, J. Study efficacy and the region of proximal learning framework. **Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition**, v. 32, n. 3, p. 609, 2006.

KUKLA-ACEVEDO, S. Do teacher characteristics matter? New results on the effects of teacher preparation on student achievement. **Economics of Education Review**, v. 28, n. 1, p. 49–57, 2009.

KUSH, J. C.; WATKINS, M. W.; BROOKHART, S. M. The temporal-interactive influence of reading achievement and reading attitude. **Educational Research and Evaluation**, v. 11, n. 1, p. 29–44, 2005.

LAZARUS, B. D.; CALLAHAN, T. Attitudes toward reading expressed by elementary school students diagnosed with learning disabilities. **Reading Psychology**, v. 21, n. 4, p. 271–282, 2000.

LEE, V. E. Using hierarchical linear modeling to study social contexts: The case of school effects. **Educational Psychologist**, v. 35, n. 2, p. 125–141, 2000.

LITTLE, R. J. .; RUBIN, D. B. **Statistical analysis with missing data.** [S.l.] Wiley New York, 1987. v. 4

LÜDTKE, O. *et al.* The multilevel latent covariate model: A new, more reliable approach to group-level effects in contextual studies. **Psychological Methods**, v. 13, n. 3, p. 203, 2008.

LYON, M. A.; GETTINGER, M. Differences in student performance on knowledge, comprehension, and application tasks: Implications for school learning. **Journal of educational psychology**, v. 77, n. 1, p. 12, 1985.

MARTIN, M. O. *et al.* **PIRLS 2006 international report: IEA's progress in international reading literacy study in primary schools in 40 countries.** Chestnut Hill, Massachussets (USA): International Study Center, Lynch School of Education, Boston College, 2007.

MARTÍNEZ, R. S.; ARICAK, O. T.; JEWELL, J. Influence of reading attitude on reading achievement: A test of the temporal-interaction model. **Psychology in the Schools**, v. 45, n. 10, p. 1010–1023, 2008.

MULLIS, I. V. . *et al.* **PIRLS 2001 international report: IEA's study of reading literacy achievement in primary scools in 35 countries.** Chestnut Hill, Massachussets (USA): International Study Center, Lynch School of Education, Boston College, 2003.

NASCIMENTO, P. A. M. M. Fatores associados ao desempenho escolar: resultados de um modelo multinível de valor adicionado. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 51, p. 16–39, abr. 2012.

PALARDY, G. J.; RUMBERGER, R. W. Teacher effectiveness in first grade: The importance of background qualifications, attitudes, and instructional practices for student learning. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 30, n. 2, p. 111–140, 2008.

RAUDENBUSH, S. W.; BRYK, A. S. **Hierarchical linear models: Applications and data analysis methods.** [S.l.] Sage Publications, Inc, 2002. v. 1

REYNOLDS, A. J.; WALBERG, H. J. A process model of mathematics achievement and attitude. **Journal for Research in Mathematics Education**, p. 306–328, 1992.

RUSS, K. M. Relating Reading Attitude to Reading Achievement in an East Los Angeles Junior High School. **Reading Improvement**, v. 26, n. 3, p. 208–14, 1989.

SAINSBURY, M.; SCHAGEN, I. Attitudes to reading at ages nine and eleven. *Journal of Research in Reading*, v. 27, n. 4, p. 373–386, 2004.

SCHAFER, J. L. *Analysis of incomplete multivariate data*. Londres (UK): Chapman & Hall/CRC, 1997. v. 72

SKRONDAL, A.; RABE-HESKETH, S. Prediction in multilevel generalized linear models. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, v. 172, n. 3, p. 659–687, 2009.

SNIJDERS, T. A. B.; BOSKER, R. J. *Multilevel analysis: an introduction to basic and advanced multilevel modeling*. London: Sage Publications, 1999.

SOARES, T. M. Modelo de três níveis hierárquicos para a proficiência dos alunos de 4a série avaliados no teste de língua portuguesa do SIMAVE/PRO-EB-2002. *Revista Brasileira de Educação*, v. 29, p. 73–87, 2005.

STEELE, F.; VIGNOLES, A.; JENKINS, A. The effect of school resources on pupil attainment: a multilevel simultaneous equation modelling approach. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, v. 170, n. 3, p. 801–824, 2007.

SWALANDER, L.; TAUBE, K. Influences of family based prerequisites, reading attitude, and self-regulation on reading ability. *Contemporary Educational Psychology*, v. 32, n. 2, p. 206–230, 2007.

TYMMS, P. Effect sizes in multilevel models. *In*: SCHAGEN, I.; ELLIOT, K. (Eds.). *But what does it mean? The use of effect sizes in educational research*. Londres (UK): National Foundation of Educational Research, 2004. p. 55–66.

WALBERG, H. J. A psychological theory of educational productivity. *In*: FARLEY, F. H.; GORDON, N. (Eds.). *Psychology and education*. Chicago, Ohio (USA): National Society for the Study of Education, 1981. p. 81–110.

WALBERG, H. J. Synthesis of research on teaching. *In*: WITTRICK, M. C. (Ed.). *Handbook of research on teaching*. Nova Iorque (USA): MacMillan, 1986. p. 214–229.

WALBERG, H. J.; TSAI, S. L. Correlates of reading achievement and attitude: A national assessment study. *The Journal of Educational Research*, v. 78, n. 3, p. 159–167, fev. 1985.

WARM, T. A. Weighted likelihood estimation of ability in item response theory. *Psychometrika*, v. 54, n. 3, p. 427–450, 1989.

WIGFIELD, A.; ASHER, S. R. Social and motivational influences on reading. *In*: PEARSON, P. D. *et al.* (Eds.). **Handbook of reading research**. Nova Iorque (USA): Longman, 1984. p. 423–452.

WILEY, D. E.; HARNISCHFEGER, A. Explosion of a myth: Quantity of schooling and exposure to instruction, major educational vehicles. **Educational Researcher**, v. 3, n. 4, p. 7–12, 1974.

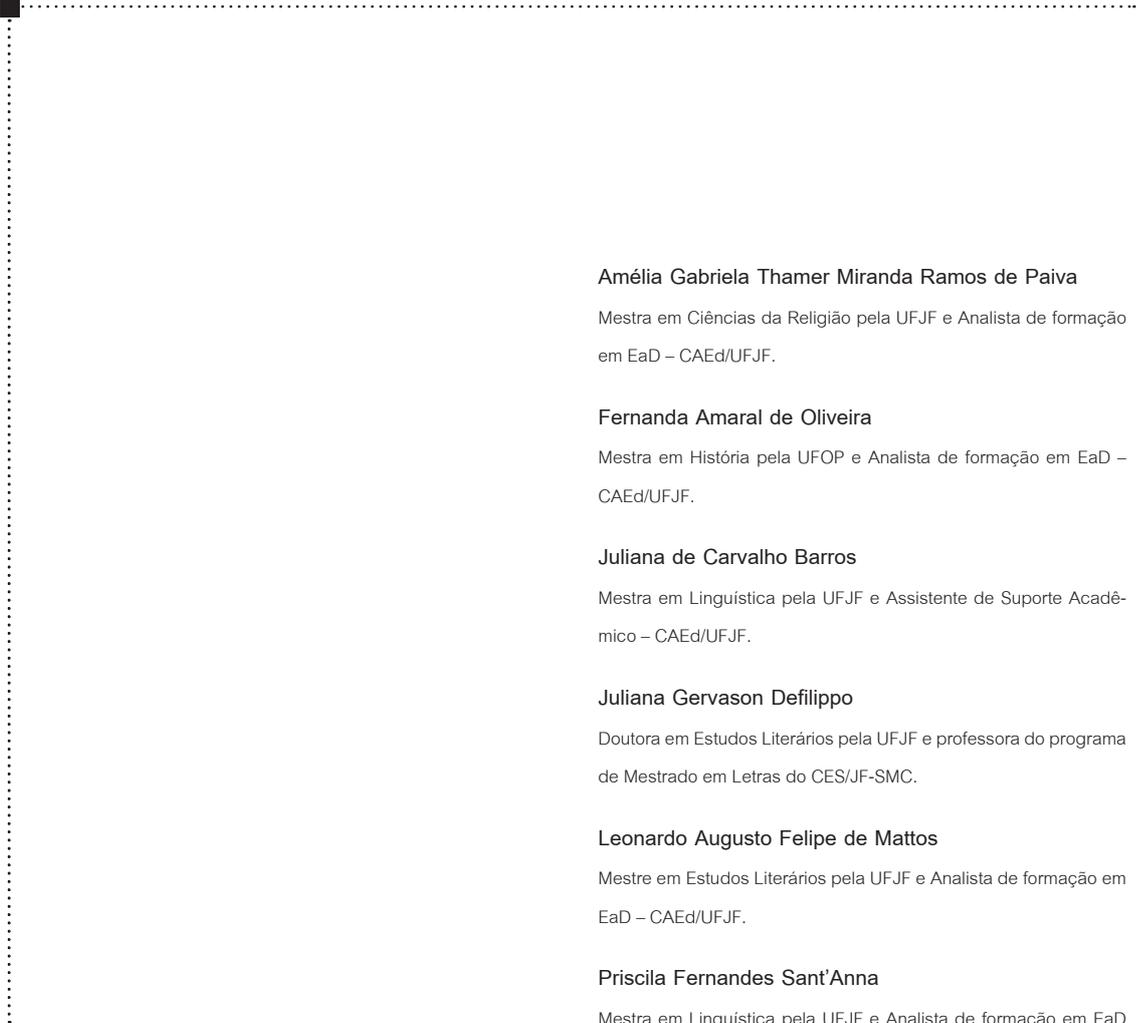
WITKOW, M. R.; FULIGNI, A. J. Achievement goals and daily school experiences among adolescents with Asian, Latino, and European American backgrounds. **Journal of educational psychology**, v. 99, n. 3, p. 584, 2007.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introductory econometrics: a modern approach**. 4ª. ed. Mason, Ohio (USA): South-Western, 2009.

WORRELL, F. C.; ROTH, D. A.; GABELKO, N. H. Elementary reading attitude survey (ERAS) scores in academically talented students. **Roeper Review**, v. 29, n. 2, p. 119–124, 2006.

WU, M. The role of plausible values in large-scale surveys. **Studies in Educational Evaluation**, v. 31, n. 2-3, p. 114–128, 2005.

O Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública: uma sistematização das propostas temáticas das Dissertações



Amélia Gabriela Thamer Miranda Ramos de Paiva

Mestra em Ciências da Religião pela UFJF e Analista de formação em EaD – CAEd/UFJF.

Fernanda Amaral de Oliveira

Mestra em História pela UFOP e Analista de formação em EaD – CAEd/UFJF.

Juliana de Carvalho Barros

Mestra em Linguística pela UFJF e Assistente de Suporte Acadêmico – CAEd/UFJF.

Juliana Gervason Defilippo

Doutora em Estudos Literários pela UFJF e professora do programa de Mestrado em Letras do CES/JF-SMC.

Leonardo Augusto Felipe de Mattos

Mestre em Estudos Literários pela UFJF e Analista de formação em EaD – CAEd/UFJF.

Priscila Fernandes Sant'Anna

Mestra em Linguística pela UFJF e Analista de formação em EaD – CAEd/UFJF.

O presente artigo propõe-se a descrever a sistematização das dissertações do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública e apresentar as especificidades de seu caráter institucional e de sua ampla abrangência.

O Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública iniciou-se em 2010 com uma proposta inovadora de formação de gestores em larga escala. Desde então, vem se aprimorando nas reflexões acerca das diversas realidades educacionais contemporâneas, o que, por sua vez, culmina em propostas de intervenção para as questões diagnosticadas pelos pesquisadores.

O caráter profissional do mestrado permite ao discente, oriundo das diferentes ramificações do campo da educação, cotejar em sua dissertação – que se configura em um plano de intervenção educacional – o conhecimento teórico e o prático, viabilizando a concretização da proposta desenvolvida ao longo de sua pesquisa. Seu objeto de estudo não fica, assim, restrito ao nível teórico.

Desse modo, além de mapear e buscar soluções para as fragilidades ainda presentes nos sistemas educacionais atendidos, visa-se, com este modelo de programa, formar profissionais em gestão da educação pública capacitados para refletir sobre sua própria prática e, sobretudo, intervir em sua realidade.

O PPGP/CAEd/UFJF entende como fundamental a formação e a capacitação dos profissionais que atuam nas redes de ensino, estejam esses nas diversas esferas de gestão, como os ministérios, as secretarias, as gerências, as universidades, as escolas técnicas, de tempo integral e regular, pois sua diversidade de atuação corrobora sua ideologia comprometida com o social.

Atualmente, o Programa está em seu 5º ano de existência, com cinco turmas desde 2010, totalizando 657 alunos matriculados, o que ratifica o caráter de ampla abrangência do curso no cenário educacional atual. Durante esse período, o grande volume de pesquisas não acarretou em perda da qualidade dos trabalhos, uma vez que o compromisso com a formação do profissional da educação é o objetivo precípua.

Para que essa realidade seja efetivada, o PPGP/CAEd/UFJF pensou em uma infraestrutura diferenciada, na qual uma equipe responsabiliza-se pelo acompanhamento da tessitura da dissertação. Assim, um grupo composto por assistentes e suporte de orientação auxiliam o professor responsável pelo processo de orientação dos discentes. Esse trabalho é denominado de orientação institucional, em que outros olhares – somados ao do aluno e de seu orientador – atuam na construção do produto final.

A concretização desse processo foi possível a partir do estabelecimento de convênios com 23 instituições de ensino além das vagas franqueadas, nas

quais os alunos ingressam sem vínculo específico com alguma instituição. Trata-se de convênios firmados com órgãos municipais, estaduais, federais e, ainda, com ministérios internacionais, tais como os ministérios de educação de Angola e Moçambique. Instituições Público-Privadas integram ainda o *hall* de parcerias do programa.

A Tabela 1 resume as informações sobre as turmas: ano, vagas por conveniados e percentuais de alunos ingressos no Programa.

Tabela 1. Alunos Ingressos no PPGP/CAEd/UFJF 2010-2014

Esfera Convênio	Convênio	2010	2011	2012	2013	2014	Total	%
Estaduais	(SEDUC/CE)	10	10	5	5	10	40	6,1
	(SEDUC/AM)				50	59	109	16,6
	(SEEDUC/RJ)	20	21	22	20	7	90	13,7
	(SEE/AC)			5			5	0,8
	(SEDUC/MT)			5			5	0,8
	(SEE/MG)	30	31	30	21		112	17,0
	(SEE/PE)			20			20	3,0
	(SEDUC/BA)				3		3	0,5
Municipais	(SEMEC/Teresina)					3	3	0,5
	(SMED/ BH)	10	10	10	10		40	6,1
	(SME/Limeira, SP)		5	5			10	1,5
	(SME/Recife)					5	5	0,8
	(SME/JF)	12		15			27	4,1
Federais	(UFJF)	13	10	5	5	15	48	7,3
	(UFV)				5		5	0,8
	(IFPR)				9		9	1,4
	MEC	5					5	0,8
	(INEP)		10				10	1,5
	(SETEC/MEC)		10	10			20	3,0
Internacionais	Governo de Moçambique		9	1			10	1,5
	Governo de Angola		1				1	0,1
Instituições	(FADEPE)				5	5	10	1,5
	Instituto Unibanco		5	5			10	1,5
Franqueados	Franqueadas	23	20	2		15	60	9,1
	Total	123	142	140	133	119	657	

Fonte: Elaboração própria com base em dados do PPGP/CAEd/UFJF.

No que se refere às defesas realizadas no Programa, até o presente momento, com as três primeiras turmas (2010, 2011 e 2012) do Mestrado Profissional, foram defendidas 335 dissertações. Na turma de 2010, 105 alunos defenderam suas dissertações; assim, vinte e nove planos de ação educacional foram devolvidos para a SEE/MG; quinze para a SEEDUC- RJ; doze para a

SEDUC-CE; dez para a SMED-BH; dez para a UFJF; dez para a SME/JF; dois para o MEC; bem como 17 retornaram a secretarias de sete estados brasileiros, por meio dos alunos franqueados.

Dos 142 ingressos no ano de 2011, 115 concluíram suas dissertações. Dez planos de ação educacional foram devolvidos para o INEP; quatro para o Instituto Unibanco; cinco para o Ministério da Educação de Moçambique; vinte e oito para a SEE/MG; oito para a SEDUC-CE; quinze para a SEEDUC-RJ; sete para a SETEC-MEC; quatro para a SME de Limeira; dez para a SMED de Belo Horizonte; nove para a UFJF; e quinze por meio dos alunos franqueados.

As últimas defesas de dissertação da turma de 2012 ocorreram em janeiro de 2015. Foram, no total, 115 planos educacionais devolvidos pelo PPGP/CAEd/UFJF aos convênios firmados com a SME/Limeira (cinco alunos), a SME/PJF (treze alunos), a SMED/BH (oito alunos), a SEDUC/CE (quatro alunos), a SEE/AC (cinco alunos), a SEE/MG (vinte e seis alunos), a SEE/MT (três alunos), a SEE/PE (dezessete alunos), a SEEDUC/RJ (dezessete alunos), a SETEC/MEC (nove alunos), a UFJF (quatro alunos), o IU (três alunos) e um aluno por meio das vagas franqueadas.

A sistematização dos temas das dissertações dos discentes do PPGP/CAEd/UFJF torna evidente a existência de questões pertinentes ao Ensino Fundamental, à formação de gestores, à reforma curricular, à gestão financeira dos recursos para o ensino público, a políticas de avaliação educacional, à participação da família e da comunidade, a escolas de tempo integral, a políticas públicas, à Educação Infantil, a Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e suas relações com a educação pública, à política de acesso e assistência estudantil, entre outros.

As categorias ou temáticas citadas acima foram desenvolvidas na disciplina Dissertação I, momento em que os alunos começam a desenvolver seu tema de pesquisa, relacionando-o à sua atuação profissional. Ao longo de oito quinzenas, os mestrandos desenvolvem a situação problema a ser pesquisada na dissertação, e o trabalho final – um texto de aproximadamente 10 a 15 páginas – é direcionado à equipe de orientação institucional, que passa a acompanhar os cursistas nas disciplinas Dissertação II e III. A divisão por temas, elaborada nesta disciplina, serviu como base para a criação de grupos temáticos nos quais se encontram alunos cujas linhas de pesquisa dialogam.

Em outras palavras, é possível perceber que as categorias são criadas a partir do interesse analítico do aluno que, por sua vez, está diretamente vinculado ao seu cenário profissional. A origem diversa dos discentes que cursam o Mestrado Profissional demanda uma abordagem flexível quanto aos temas, não sendo impostos agrupamentos temáticos pré-estabelecidos. Isso também possibilita a atualização constante dos objetos investigados. A princípio,

a “avaliação”, por exemplo, representava uma categoria e, com a inserção de variantes dessa temática, por parte da demanda profissional dos discentes, foram criadas subcategorias, tais como avaliação institucional e avaliação externa, visto que dão origem a dissertações com implicações distintas.

Assim, tendo em vista o processo de categorização das dissertações, no que se refere às temáticas sobre políticas para o Ensino Fundamental, foram defendidas trinta dissertações entre os alunos do programa; ou seja, nas turmas de 2010, 2011 e 2012, abordaram-se questões como: alfabetização da rede municipal da Bahia, o Programa de Intervenção Pedagógica e o Projeto Acelerar para Vencer em Minas Gerais, por exemplo.

Seguindo os estudos realizados a respeito das políticas de Ensino Médio adotadas no Brasil, foram defendidas seis dissertações em 2010; sete, em 2011; e doze, em 2012, demonstrando um interesse crescente nas políticas voltadas para os problemas existentes no Ensino Médio brasileiro e na busca de proposições e caminhos viáveis para se trabalhar com o seu público-alvo. O recorte dessas dissertações englobou tanto projetos e políticas adotados nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Ceará, quanto ações provenientes dessas políticas. Os discentes do Programa analisaram casos com o intuito de buscarem caminhos para a melhoria da qualidade da educação em seus estados.

As dissertações voltadas para a temática de políticas de Ensino Superior, nas três primeiras turmas, foram o total de dezessete, sendo que os trabalhos concentraram-se, devido ao perfil dos alunos, principalmente em políticas voltadas para a UFJF e, entre os alunos vinculados ao INEP, em dissertações que abordaram o ENADE e o PROUNI.

Em consonância à sua proposta de trabalho e à formação dos discentes, é destaque, no Programa, o interesse em abordar as políticas de formação de gestores e questões específicas sobre gestão escolar. Nos anos em cotejo, o Mestrado Profissional apresentou à sociedade vinte planos de intervenção a respeito das políticas de formação de gestores para os estados de Minas Gerais, Ceará, Rio de Janeiro, Piauí e o município de Belo Horizonte.

Para a gestão escolar, notamos um acentuado interesse em discutir: a gestão estratégica e participativa; as práticas de sucesso; a equidade educacional; o desempenho dos estudantes e o papel do gestor; as ações educacionais e o desempenho escolar; o projeto político-pedagógico como instrumento para a melhoria da educação; a eficiência e a eficácia escolar. Neste ínterim, apresentou-se à sociedade cinquenta e seis dissertações defendidas.

Conscientes de que o processo de educação deve ser pensado envolvendo também outros atores, dezenove alunos optaram por abordar as políticas de formação de professores. Foram alunos ligados a nove convênios (SME/PJF, SMED/BH, SEE/MG, SEEDUC/RJ, SEDUC/CE, SEE/PE, SETEC/MEC, Moçam-

bique e vagas franqueadas) a propor ações no campo de atuação do professor, pensando em políticas que visem a melhores condições e capacitações para o profissional do ensino.

A reforma curricular foi assunto de doze mestrados. Os assuntos versaram sobre a implantação curricular na Educação Infantil da rede municipal de Juiz de Fora; o papel do gestor; a adoção do currículo mínimo de Língua portuguesa; como também sobre os desafios do currículo do Ensino Médio Integrado à Escola Profissional.

Pensar o gerenciamento dos recursos financeiros governamentais para o ensino público foi interesse de quatro mestrados em 2010, cinco em 2011 e três em 2012. A gestão financeira, os impactos dos investimentos no desempenho das unidades escolares, o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), a Política de Bonificação do Rio de Janeiro e a prestação de contas das escolas do Ceará, de Minas e do Rio foram o foco dos estudos desenvolvidos.

As políticas de avaliação educacional foram tema de quatorze mestrados, junto com 31 preocupados com a apropriação dos resultados e um com a elaboração das avaliações externas. ENADE, Saerjinho, SIMAVE (PROEB e PROALFA), AVALIA-BH, SEAPE foram alguns dos sistemas de avaliação educacional analisados no Programa. Alguns mestrados demonstraram o interesse em discutir a proposta pedagógica, a aplicação e a elaboração das provas, bem como a leitura dos seus resultados. Interessados também nos critérios e no desenho das avaliações institucionais, sete alunos – Ceará e Minas Gerais – focalizaram seus estudos no espaço interno das instituições, certos de que tanto as avaliações educacionais externas em larga escala quanto as institucionais são essenciais para a reflexão a que nos propomos estabelecer no Mestrado Profissional.

Dois alunos de 2010, dois alunos de 2011 e um de 2012 optaram pelo estudo aprofundado e crítico sobre a participação da família e da comunidade, refletindo acerca dos papéis que esses atores devem desempenhar no processo educacional. Foram apresentadas dissertações sobre a formação de professores indígenas no estado de Minas Gerais; o papel do educador na prevenção ao consumo de drogas; a formação do professor e seus desafios nos estados do Ceará, do Rio de Janeiro e em Moçambique, assim como a importância do gestor para o funcionamento da política implantada na rede municipal de Belo Horizonte “Família-Escola”, para que a família e os gestores tenham, em parceria, uma comunicação direta com a SMED/BH.

As escolas de tempo integral também compõem o leque de temas abordados em nossas pesquisas, sendo que, em 2010, 2011 e 2012, foram defendidas dez dissertações abordando esse campo: três no primeiro ano, cinco no seguinte e duas em 2012. Esse é um assunto também relevante para a realidade

educacional brasileira, uma vez que o objetivo dessas unidades escolares é a ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola, o que permitiria a otimização do processo de ensino-aprendizagem. Nesse sentido, trabalhou-se, a título de exemplo, com projetos que dessem conta da questão da organização do tempo despendido dentro da escola, a partir da implementação dessa nova realidade.

No campo das políticas públicas e assuntos afins foram, em 2010, quatro dissertações defendidas; e, em 2011, dez. Já em 2012, foram seis defesas abordando essa temática. O estímulo de iniciativas visando ao desenvolvimento e ao aprimoramento da execução de projetos nas redes, nas secretarias, nas universidades e nas escolas, por exemplo, tem se mostrado uma preocupação não só por parte dos órgãos fomentadores dessas políticas, mas também por muitos dos profissionais que atuam nos diversos setores da educação brasileira.

As dissertações que abordaram a temática sobre Educação Infantil foram o total de sete, sendo uma defendida na turma de 2011, e seis na de 2012. Todos os mestrandos estudiosos da área são ligados às redes municipais de ensino de Belo Horizonte e Juiz de Fora, em Minas Gerais, e Limeira, no estado de São Paulo. Alguns dos planos de ação educacional versaram sobre o PROINFÂNCIA, o PNAIC e a função da coordenação pedagógica na Educação Infantil em Belo Horizonte.

As Tecnologias de Informação e Comunicação são essenciais para o processamento de dados, convertendo, armazenando, protegendo, processando, transmitindo e recuperando informações, de forma ampla e contínua, por meio de programas computacionais. Sua relevância para o bom funcionamento do sistema educacional ficou evidente a partir dos estudos realizados no Programa. Os vinte e três discentes que abordaram esse tema apresentaram à sociedade uma reflexão relevante e atual a respeito das falhas e dos acertos empreendidos em seus estados. Gestão do letramento digital, mediação tecnológica no processo de ensino-aprendizagem, formação do professor para uso das TICS, elaboração de diretrizes e normas para a formatação de um sistema integrado de gestão de normas educacionais e o ensino a distância foram algumas das abordagens selecionadas pelos mestrandos.

Embora no ano de 2010 nenhum aluno tenha estudado as políticas de acesso, permanência e inclusão, nos anos seguintes, a temática ganhou relevância. Em 2011, treze discentes optaram por esta temática e, em 2012, foram seis dissertações defendidas. Nesse sentido, as políticas de assistência estudantil, projetos como o INCLUIR e o PAV– adotados em Minas Gerais –, evasão e permanência na EJA, abandono escolar nos anos finais do Ensino Fundamental no Mato Grosso, a Política Nacional de Educação Especial no

Acre, e as políticas de inclusão – sobretudo do estado do Rio de Janeiro – foram analisados e resultaram em planos de intervenção.

A cada nova turma, a partir dos novos convênios firmados e experiências profissionais dos alunos ingressantes, categorias temáticas precisaram ser criadas devido ao número de trabalhos desenvolvidos nas áreas. A partir da turma de 2011, houve a necessidade de formar um grupo para discutir as políticas de monitoramento. Até o presente momento, foram três trabalhos defendidos, e devolvidos aos convênios da SMED/BH, da SEE/PE e da SEE-DUC/RJ. No ano de 2012, o grupo temático Gestão de pessoas, composto por três funcionários da SEE/MG, engajou-se na discussão sobre a gestão organizacional em seus órgãos, setores na Secretaria de Educação e nas Superintendências de Ensino.

O alcance e a abertura social do Programa podem ser visualizados não só pela diversidade das temáticas abordadas, como também pela sua abrangência. Além de atender a todas as regiões do país, dando uma atenção individualizada para cada convênio e suas particularidades, o PPGP/CAEd/UFJF, como dito anteriormente, atravessou as fronteiras nacionais, chegando à África, mais especificamente a Angola e a Moçambique, respondendo, assim, às necessidades de formação e aperfeiçoamento dos profissionais da educação desses países.

Na turma de 2011, cinco trabalhos concluídos analisaram, nos planos de ação educacional, o currículo do ensino básico Moçambicano; as reformas no sistema de avaliação externa, com a introdução de itens de múltipla escolha; a formação continuada dos professores do ensino das séries iniciais e do ensino bilíngue; e a proposição de um curso de capacitação de uso das tecnologias de ensino a distância para professores da universidade.

A partir dos dados descritos no presente artigo, foi nosso objetivo apresentar a estrutura das dissertações elaboradas no PPGP/CAEd/UFJF, mapear o quantitativo de alunos ingressos nas cinco turmas do Programa, bem como o de egressos nas três turmas concluintes até o momento. Vislumbramos, ainda, expor como são elaboradas as categorias utilizadas para a organização temática das dissertações defendidas no Mestrado Profissional. Chega-se, por fim, aos planos de ação educacional (PAE) visando ao objetivo final de intervir na prática profissional do discente e transformar, microsocialmente, a realidade educacional dos atores envolvidos neste processo.

Alguns problemas de interpretação sobre a natureza da Avaliação Educacional em Larga Escala³⁹

Wagner Silveira Rezende

Doutor em Ciências Sociais pela UFJF. Coordenador de Análises e Publicações do CAEd/UFJF.

39 Este ensaio é uma parte adaptada de um texto de maior fôlego, nomeado, inicialmente, de "Os fundamentos da avaliação educacional". O ensaio original foi dividido em duas partes, sendo esta a primeira. Agradeço a Juliana Candian e Waldirene Barbosa pela leitura e pelos comentários pertinentes que teceram em relação ao texto, e a todos os participantes dos Seminários de Reforma da Educação, presentes quando a eles expus as ideias aqui apresentadas.

40. Ao longo do texto, salvo referência explícita em contrário, quando ocorrer o termo “avaliação”, ele será utilizado para se referir à avaliação educacional em larga escala.

41. As dúvidas e contestações de atores educacionais e escolares de todo o Brasil, manifestadas durante palestras e capacitações que conduzi ao longo dos últimos quatro anos, levaram-me à identificação dos problemas que apresento ao longo do ensaio. Foram elas que motivaram a escrita do texto.

42. O termo “instrumento”, quando ocorrer no texto, será assumido em seu sentido geral, para se referir ao conjunto de procedimentos, processos, metodologias e resultados que envolvem a avaliação educacional em larga escala. Ele não se refere, portanto, a partir de uma noção mais restrita, somente aos testes de proficiência, tomados em si mesmos. O objetivo, com o uso da palavra, é diferenciar a avaliação, esse conjunto de processos que está aqui sendo chamado de instrumento, do uso que se faz dela.

A avaliação educacional em larga escala⁴⁰ é um dos temas mais profícuos no cenário brasileiro atualmente⁴¹. Ampla gama de estudos tem sido produzida em torno do tema, de forma direta, quando trata especificamente dos instrumentos e dos fundamentos da avaliação, bem como das ações que se ligam aos sistemas de avaliação em larga escala no Brasil; ou de forma indireta, quando, no bojo de um cenário mais amplo de reforma educacional no país, a avaliação aparece como um de seus elementos.

Apesar da intensa produção de literatura sobre a avaliação educacional, chama a atenção, ainda, o grau de desconhecimento que, em regra, caracteriza os atores envolvidos com a educação em relação a essa temática. Isso faz com que os instrumentos avaliativos sejam conhecidos de forma superficial, mas não em seus aspectos mais minuciosos. A consequência de uma leitura pouco adensada sobre o tema é, por sua vez, o desenvolvimento de um conjunto amplo de críticas direcionadas à avaliação.

Nesse ponto, dois grupos de opinião, que abarcam interpretações com matizes distintos, mas dotados de um pano de fundo comum que permite reuni-los em um único grupo, se desenham, seguindo direções opostas. De um lado, a avaliação é demonizada, sendo tratada como um dos principais problemas da educação pública brasileira contemporânea, ou, pelo menos, como base para os principais problemas da educação no país. A crítica, nesse caso, parte de um processo de *personalização* da avaliação, que passa a ser tratada como uma espécie de pessoa, dotada de caráter duvidoso. Daí a observância de expressões tais como “a avaliação é responsável pela situação crítica das escolas”, “a avaliação faz ranqueamento de alunos”, “a avaliação penaliza os professores e diretores”, e outras do gênero. Associada, por esse tipo de crítica, a uma espécie de economicismo escolar, malvisto nos círculos educacionais, a avaliação será tratada como a encarnação da racionalidade instrumental típica do mercado, que, por sua vez, se valerá do instrumento⁴² avaliativo para adentrar o ambiente educacional e escolar, contaminando-o com sua lógica meritocrática perversa, e transfigurando a escola em um ambiente despido de elementos éticos, que, em última instância, justificaria sua existência a partir de sua utilidade ou não para o mercado.

De outro lado, há a consideração da avaliação como o elemento capaz de contornar, ou mesmo superar, todos os problemas da educação. Nesse caso, ainda tratada a partir de um processo de personalização, a avaliação adquire um caráter soteriológico e redentor, com um *status* antitético ao proposto pelo outro viés interpretativo. Assim, a avaliação deixa de ser uma pessoa de caráter duvidoso e adquire, ao contrário, um caráter de tons heroicos. O processo de personalização aparece em afirmações do tipo “a avaliação resolverá os problemas da educação no Brasil”, “graças à avaliação, foi possível solucionar o problema”, “sem a avaliação, a educação brasileira não poderia

avançar em nada”, e semelhantes. A partir dessa interpretação, o economismo atribuído à avaliação passa de vicissitude à virtude, e toda e qualquer referência a elementos econômicos e estatísticos é alçada à posição de argumento de autoridade.

Embora o valor e a legitimidade concedidos à avaliação sejam diferentes em cada um desses grupos de opinião, ambos compartilham algumas características. Nos dois casos, verifica-se um processo de personalização da avaliação educacional, que termina por obscurecer sua natureza instrumental, identificando, no instrumento, uma natureza humana, capaz de agir e tomar decisões. Além disso, há uma leitura superestimada dos efeitos da avaliação educacional em larga escala, tanto na perspectiva que a encara como vilã quanto naquela que lhe atribui um caráter salvador. No primeiro caso, os grandes problemas educacionais são atribuídos, em menor ou maior grau, à avaliação; ao passo que, no segundo caso, ela é apresentada como a solução de tais problemas.

As duas formas arquetípicas de encarar a avaliação em larga escala, como aqui apresentadas, encontram suas fraquezas justamente naquilo que as aproxima. Ao radicalizarem sua leitura em torno da avaliação educacional, o que fazem é produzir um afastamento do que, de fato, o instrumento avaliativo pode oferecer e de quais são seus limites, criando imagens distanciadas da realidade. Em nenhum caso, seja para observar suas virtudes ou para apontar suas lacunas, faz sentido personalizar o instrumento. As avaliações não tomam, elas mesmas, decisões, seja para criar ou reforçar um ambiente meritocrático nas escolas, seja para decidir, a partir de seus diagnósticos, que tipo de política deve ser desenhado e onde investir recursos para contornar os problemas identificados. Além disso, é um evidente exagero acusar a avaliação como a causa primeira de todos os problemas que enfrentamos em nosso contexto educacional, em claro movimento de olvidar o que nosso passado, remoto e recente, nos mostra. Muitos problemas educacionais que ainda nos afetam de forma substancial possuem raízes muito anteriores a qualquer processo de avaliação em larga escala. Do mesmo modo, não encerra sentido a interpretação de que a avaliação resolve, por si, os problemas educacionais. Como instrumento, ela tem sido útil na identificação de muitas lacunas em nossas redes públicas de ensino, mas, especificamente por ser um instrumento, não é capaz de resolver as lacunas que identifica. Esperar da avaliação que ela solucione as falhas do sistema educacional é atribuir a ela, de saída, uma tarefa que ela não é capaz de desempenhar.

O produto dessas interpretações, em um caso e outro, é combustível para críticas mal direcionadas, que levam a um dos principais problemas que a avaliação educacional encontra para se estabelecer como instrumento amplamente aceito pelos atores educacionais e escolares, qual seja, a confusão

estabelecida entre o instrumento e o uso que se faz dele. É comum encontramos críticas severas à avaliação educacional, que, uma vez esmiuçadas, se revelam como críticas direcionadas ao uso que é feito dos seus resultados. Críticas ao instrumento em si, em como a medida que poderia ser melhorada, acerca do melhor método a ser utilizado, entre outras, são raramente encontradas fora do círculo daqueles que se dedicam a estudar a avaliação como instrumento. O que acontece, diante disso, é uma falta de identificação clara em relação ao objeto da crítica. Assim, quando a avaliação é criticada, tal crítica termina por se apresentar, em regra, como sendo direcionada ao uso que dela tem sido feito.

As críticas ao uso – que, vale dizer, têm, muitas vezes, sentido e pertinência – terminam por ver seu valor diminuído quando, perdendo seu objeto, se direcionam, de modo leviano, ao instrumento como um todo. Mais uma vez, é importante ressaltar, não é o caso de o instrumento não ser objeto de críticas. Ele o é. Contudo, é preciso estabelecer com clareza a que a crítica se destina. Ao criticar todo o instrumento a partir apenas de seu uso, o resultado é a desconsideração daquilo que a avaliação pode, efetivamente, produzir em benefício da educação pública.

A redução do instrumento ao seu uso está relacionada ao processo de personalização da avaliação. O uso envolve decisões, perguntas sobre o que fazer diante daquilo que a avaliação pode oferecer. Como instrumento, a avaliação não age. São agentes, orientados através de suas posições no campo educacional (e também fora dele), que lançam mão da avaliação para estabelecer como ela será usada. Quando a crítica à avaliação é estabelecida, ela tende a ignorar tais agentes, atribuindo a ação, ela mesma, ao próprio instrumento. Quando os agentes aparecem, é na posição de coatores, atuando ao lado da avaliação, que não é vista, nestes casos, através de sua característica instrumental.

Mesmo quando pensada em seu caráter instrumental, a avaliação não se vê livre dos problemas provocados pela confusão entre instrumento e uso. Nesse registro, a avaliação é tomada a partir de um único ponto de vista, utilizada por agentes educacionais mal-intencionados, mais uma vez, em regra, vinculados a uma espécie de economicismo escolar. No discurso da crítica, é como se o instrumento tivesse sido criado com o intuito de importar para a escola o modelo do mercado, cujas características gerais já descrevemos brevemente. Dessa maneira, a falha da avaliação seria um vício de origem, instrumento criado com fins específicos, sendo estes desconexos dos propósitos mais virtuosos da escola.

A maior parte da polêmica em torno da avaliação educacional em larga escala está relacionada com os usos dados a esse instrumento. Isso mostra a importância de se chamar a atenção para o tipo de crítica que a avaliação

recebe. A forma como ela é utilizada não pode ser o critério fundamental para julgar o instrumento em si mesmo, nem suas potencialidades para o contexto educacional.

Partindo do princípio de que toda crítica bem direcionada é bem-vinda, e que o instrumento, de fato, pode e deve ser criticado, na medida em que é justamente assim que ele pode experimentar avanços, um primeiro passo fundamental para desmistificar alguns pontos em relação à avaliação é separar o instrumento de seu uso. Em ambos os casos, críticas são importantes para o processo de amadurecimento do instrumento e dos agentes que dele se valem. Contudo – e este é o ponto crucial até aqui abordado –, sem separar com nitidez o que cabe ao instrumento e o que é de responsabilidade dos agentes envolvidos com ele, corre-se o risco de olvidar aquilo que o instrumento pode oferecer. As críticas, ao porem foco somente no uso, perdem a oportunidade de aprimorar o instrumento.

Negando a radicalidade oferecida pelos dois grupos de entendimento em relação à avaliação educacional, aqui expostos, uma maneira de lidar com o tema de forma mais temperada, e também mais realista, é o desenvolvimento de uma interpretação que rechace as principais características que as propostas polarizadoras apresentam, no caso, a personalização do instrumento; a atribuição causal-valorativa em relação a ele; e a confusão entre o instrumento e seu uso.

Lidar com o problema da personalização exige a consideração inequívoca do caráter instrumental da avaliação educacional, que, além de não se apresentar como um fim em si mesmo – afinal, não se realiza uma avaliação apenas com o intuito de avaliar, mas, antes, tendo em vista outros objetivos –, depende da ação de pessoas para que produza efeitos. É como instrumento que a avaliação pode oferecer sua contribuição para o cenário educacional brasileiro e ser alvo de críticas para o aprimoramento de suas possibilidades.

A atribuição causal-valorativa, por meio da qual a avaliação recebe qualidades éticas, de vilania e heroísmo, é evitada a partir da resolução do problema anterior, o da personalização, ao qual está ligada, mas também à refutação da causalidade única. Os fenômenos sociais – e não é diferente com a educação – são resultado de um processo de articulação de elementos complexos, que contribuem de maneiras diferentes para que tal resultado seja estabelecido. Com isso, não existem causas únicas no cenário educacional. Atribuir a uma única fonte todos os problemas educacionais é desconsiderar toda a complexidade que caracteriza esse contexto. O mesmo pode ser dito em relação à perspectiva soteriológica em torno da avaliação, evitada de tanta ingenuidade quanto sua antítese, já que, não há dúvidas, a avaliação é um fator importante para a identificação de falhas educacionais, mas não pode, sozinha, contorná-las em absoluto. O ponto fundamental, portanto, é entender

a avaliação educacional em larga escala como mais uma ferramenta para promover a melhoria da qualidade da educação. Como instrumento bem utilizado, ela pode ser eficiente nesse sentido.

No que diz respeito à concentração das críticas no uso que se faz da avaliação, obscurecendo o objeto e fazendo parecer que a crítica é destinada ao instrumento como um todo, a saída é divisar com clareza instrumento e uso, permitindo que as críticas, quando tiverem que existir, sejam direcionadas corretamente a seus objetos, sem contaminar o processo de avaliação em todas as suas dimensões. O instrumento, com suas particularidades, não pode ser julgado por aquilo que os agentes fazem dele. É preciso descortinar a diferença entre esses dois elementos, fazendo ver os limites e potencialidades do instrumento. O uso, como afirmado anteriormente, cabe aos agentes, e é precisamente a eles que sua diferença em relação ao instrumento deve ser explicitada.

Contribui, em grande medida, para que essa perspectiva crítica acerca da avaliação educacional tenha lugar, o fato de os sistemas de avaliação no Brasil – particularmente o nacional, quando de sua origem, em princípios dos anos 1990 – terem sido implantados sem uma discussão prévia acerca de suas características e sua forma de aplicação, como de resto ocorria com políticas em outras searas que não a educacional. A percepção de grande parte dos atores escolares e educacionais era a de que o sistema nacional estava sendo imposto de cima para baixo, sem a participação daqueles envolvidos com a educação e com a escola. Mais precisamente, a ideia era a de que o governo, de forma autoritária, impunha a avaliação às escolas, o que se apresentava, aos olhos dos atores educacionais, como uma evidente contradição em relação ao espírito de abertura e autonomia presente na Constituição Federal de 1988.

De fato, tal interpretação do processo pode ser compreendida, visto que os sistemas de avaliação, como de resto quase todas as ações no âmbito macroeducacional no país até então, não passaram pelo crivo da participação dos agentes interessados. A consequência disso foi a percepção de que a avaliação educacional em larga escala não possuía outro fundamento que não a imposição governamental, em clara desconsideração dos interesses dos membros da sociedade civil envolvidos com a educação. Essa perspectiva é correlata à da leitura sobre a avaliação que acima foi descrita, que trata o instrumento como eivado de um vício de origem, criado para, a serviço de atores mal-intencionados, hierarquizar e mercantilizar as escolas. Contribui ainda mais para alimentar as críticas direcionadas à avaliação, e a rejeição que recebe de atores educacionais, a utilização de uma linguagem hermética, derivada da metodologia utilizada para dar suporte às avaliações, que se apresenta, para o público dos não iniciados, como um elemento quase que

esotérico, o que reforça a percepção de que a avaliação é usada como um instrumento de poder.⁴³

Contudo, mesmo sem uma efetiva participação dos atores na implementação dos sistemas de avaliação em larga escala – e isso inclui os sistemas próprios de avaliação, estaduais e municipais –, não é como se a avaliação não possuísse fundamentos que lhe concedessem a legitimidade necessária para excluir a interpretação, que, em último caso, resta carente de suporte para se manter, de que as avaliações são meras imposições governamentais, sem nenhuma outra razão justificativa de sua existência.

Isso quer dizer que a avaliação educacional em larga escala possui fundamentos legitimadores de sua tão ampla inserção e desenvolvimento no cenário educacional brasileiro, para além de uma mera decisão autocrática governamental. O reconhecimento da existência desses fundamentos colabora para afastar interpretações equivocadas acerca da avaliação, incluindo seu pretensão vício formal de origem, qual seja, sua implantação por meio de procedimentos não democráticos e impositivos. Ao entender que ela se ancora em pressupostos legítimos, a forma como a avaliação é entendida pode ser alterada, abrindo espaço para contornar os problemas que anteriormente foram descritos: as interpretações radicais e monocausais, a personalização do instrumento e a confusão entre o instrumento e seu uso.

O apontamento de quais são os fundamentos da avaliação e de como eles podem ser entendidos se encontra registrado em outro ensaio⁴⁴. Neste breve texto, o objetivo foi apontar os principais problemas de interpretação que a avaliação pode sofrer, fazendo com que as críticas que recebe terminem por se dirigir à avaliação como um todo, em seu caráter instrumental, quando, de fato, elas se direcionam ao seu uso. Chamando a atenção para essa incongruência crítica, abre-se espaço para que o instrumento avaliativo possa ser percebido de forma mais precisa, e as críticas ao uso e ao instrumento sejam devidamente posicionadas. Isso permitirá compreender melhor os limites e as qualidades da avaliação, aprimorando o instrumento e permitindo reorientar seu uso.

43. Agradeço, quanto a isso, a Luiz Vicente Ribeiro, pelas considerações. Este ponto, quanto ao hermetismo e esoterismo que a avaliação pode assumir, e que diz respeito ao uso que se faz dela, merece um esforço interpretativo próprio, ainda a ser desenvolvido.

44. “Três fundamentos para a avaliação educacional em larga escala”, ainda no prelo.