Eixo 1. Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação

AVALIAÇÃO E GERENCIALISMO: QUAL QUALIDADE EDUCACIONAL?

Luciane Terra dos Santos Garcia
ltsgarcia@gmail.com
Maria Goretti Cabral Barbalho
goretti_cabral@yahoo.com.br
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Grupo de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação
Pesquisa financiada pelo CNPQ – Projeto Universal

Resumo

O artigo busca identificar a concepção de avaliação adotada pelo órgão responsável por processos avaliativos, na educação básica, no RN. Parte-se da revisão da literatura, análise documental e entrevista. Compreende-se que, na rede estadual, embora no discurso a avaliação seja vista de forma processual, na realidade é concebida como instrumento para o alcance de metas nacionais.

Palavras-Chave: Políticas Educacionais. Avaliação. Qualidade.

Introdução

Na sociedade, pode-se observar a existência de projetos distintos de educação que denotam as diferentes perspectivas dos grupos sociais. Os grupos conservadores, em geral, a serviço das minorias no poder em escala mundial, visam a construir um projeto educacional globalizado, que atenda às necessidades do mercado. Os educadores progressistas, no entanto, defendem projetos educacionais que colaborem para transformação social. Esse embate de forças influencia as concepções de gestão, de avaliação e os referenciais de qualidade da educação escolar.

As reformas educacionais brasileiras da década de 1990, impulsionadas pelas forças conservadoras, orientam-se pelo modelo gerencial de administração e enfatizam o controle sobre os resultados e a concorrência entre as instituições como fatores de incremento da qualidade educacional. Para além dessa perspectiva, entendemos que esta qualidade deve

considerar a construção social dos sujeitos e a finalidade da educação, sendo orientada por processos avaliativos que guiem as intervenções do poder público e dos sujeitos educacionais.

A literatura que discute a avaliação dos sistemas e organizações educacionais mostra que essa pode se constituir em um meio tanto de controle do trabalho educativo quanto de demonstração da qualidade do ensino. Nesse sentido, este artigo tem por objetivo apresentar resultados parciais de uma investigação em desenvolvimento junto ao sistema estadual de educação do Rio Grande do Norte, a qual analisa o processo de avaliação institucional, no âmbito desse sistema, buscando compreender se essa prática colabora para a construção da qualidade educacional face às políticas gerenciais de avaliação desenvolvidas no país.

Elegemos como procedimento de pesquisa a revisão da literatura, a análise dos documentos que norteiam a avaliação institucional no sistema nacional de educação e entrevista semiestruturada com o responsável pela Subcoordenadoria de Avaliação Educacional da rede estadual de educação. O artigo compõe-se de uma introdução além de quatro itens. O primeiro focaliza a temática tratada, o segundo traz uma reflexão acerca da avaliação institucional e qualidade da educação, o terceiro analisa a avaliação no sistema de ensino do RN e, por fim, tecemos considerações acerca do estudo empreendido.

Contextualizando a temática

A reforma do Estado pautada no ideário neoliberal implicou na modernização do modelo de administração burocrático. Para Weber (1982), este modelo consolidou-se na estrutura do Estado e possui como características: a obediência às regras racionais, a definição em contrato das condições de trabalho, a demarcação das relações de subordinação hierárquica e a disciplina como a base do funcionamento técnico dos serviços prestados.Com a crise econômica mundial da década de 1970, os Estados-nação foram pressionados a reduzir gastos e a intervenção estatal na economia. A administração pública, portanto, deveria cortar gastos com o social, tornar-se mais ágil e aumentar a eficiência dos seus serviços utilizando estratégias gerenciais.

O modelo de administração gerencial, de acordo com Abrúcio (2005), possui como foco a redução dos gastos e o aumento da produtividade e da eficiência dos serviços públicos por meio da descentralização administrativa, da competição entre as organizações, de contratos de gestão e da construção de mecanismos de quase-mercado. Mais recentemente, vem incorporando conceitos como responsabilização, transparência, participação, equidade e justiça, além da defesa da participação dos cidadãos nas decisões locais (ABRÚCIO, 2005).

As reformas educacionais iniciadas no Brasil, na década de 1990, denotam que o papel do Estado mudou de provedor de bem-estar para avaliador e controlador dos resultados dos serviços públicos, o que implica na regulação dos serviços orientada pela lógica do mercado.

Nesse contexto, a política educacional brasileira toma a avaliação como um de seus eixos, tornando-a um meio de controlar o trabalho escolar, medir a eficiência e a eficácia dos investimentos estatais e imprimir padrões mínimos de qualidade aos sistemas. Libâneo (2001, p. 204) explica que a aferição dos resultados possibilita ter informações que contribuem "[...] na tomada de decisões dos governos [...], num quadro de parcos recursos financeiros, [...] aumenta a necessidade de verificar se os resultados desejados pelo sistema de ensino estão compensando o volume de investimentos aplicados".

Atuando a partir dessa lógica, o Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP criou programas nacionais de avaliação para diagnosticar a realidade educacional e orientar melhorias nos sistemas escolares. No âmbito da educação básica, destacam-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB e o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. Essas avaliações têm características próprias, acompanham o resultado da aprendizagem dos educandos e verificam a qualidade e a eficiência dos sistemas. A avaliação configura-se como mecanismo de regulação do trabalho escolar, o que implica na divulgação dos resultados, no controle das ações dirigidas ao alcance das metas, instituídas fora do ambiente escolar, e, ao mesmo tempo, imputa aos envolvidos a responsabilização pelos resultados educacionais obtidos.

Libâneo (2001) mostra que as avaliações externas às escolas, apesar de coletarem informações precisas e confiáveis, não têm contribuído efetivamente para as mudanças desejadas pela sociedade, posto que o seu viés economicista privilegia a relação custo-benefício e não a construção de uma educação pautada em critérios sociais e pedagógicos de qualidade. A divulgação dos resultados, dentre outros fins, estimula a competição entre os sistemas e instituições, legitimando a ideologia da meritocracia. As escolas que apresentarem melhores resultados alcançam prêmios e são estimuladas a adequar seus currículos e os métodos de ensino às necessidades do mercado, consolidando valores como a competitividade, a hierarquização e o individualismo. Contrapomo-nos a essa perspectiva mercadológica pela compreensão de que as avaliações externas podem nortear a melhoria do processo educativo, desde que as diversas instâncias de poder compartilhem responsabilidades na construção e no financiamento de uma educação de qualidade social.

A avaliação institucional na construção da qualidade educacional

A avaliação colabora para que o processo educativo se aprimore e alcance os objetivos propostos. Segundo Belloni e Belloni (2003, p. 14), esta deve ser pensada como processo formativo que expressa a concepção científica e social da instituição, visando "[...] a identificação dos acertos e das dificuldades, com a finalidade de melhoria institucional e de construção de uma educação comprometida com o desenvolvimento social". Assim, a avaliação é empregada como mecanismo de obtenção de dados, contribuindo para que os sujeitos ajam com conhecimento de causa. Ríos (2009) ressalta a importância de uma reflexão acerca de três principais questões: quem conduz, com que objetivo e que critérios são usados na implementação dos processos avaliativos institucionais, definindo o âmbito da avaliação, isto é, se trata de uma avaliação interna ou externa, o que se pretende verificar e quais critérios deve ser adotado.

Avaliação educacional desdobra-se em duas modalidades principais: da aprendizagem e a institucional. A avaliação da aprendizagem objetiva a coleta e a análise de informações acerca do processo de ensino-aprendizagem, visando acompanhar e redimensionar as práticas pedagógicas e subsidiar a elaboração bem como a redefinição das políticas educacionais. Avaliação institucional, por sua vez, diz respeito às políticas, planos e projetos das instituições. Essa modalidade busca compreender a realidade da organização para orientar o processo decisório, responder questionamentos, identificar méritos e valores (BELLONI, MAGALHÃES E SOUSA, 2007). Corroboramos, portanto, com a afirmação dos autores de que ambas as modalidades se complementam para melhor compreensão dos processos educativos.

A avaliação institucional como um processo interno, isto é, gestado e desenvolvido no interior do sistema e da organização escolar, está associada ao projeto político-pedagógico que compreende as posições político-filosóficas assumidas, os objetivos do trabalho educativo e as ações que se pretende concretizar. Em grande medida, a vivência desse projeto depende da avaliação institucional para prover os dados necessários à emissão de um juízo de valor e, consequentemente, ao (re) planejamento das ações. Considera-se, também, que"[...] el sujeto de evaluación puede ser a su vez quien evalúa sin que el proceso pierda legitimidade" (RÍOS, 2009, p.120).

Um processo avaliativo institucional pode ser desencadeado com o escopo de examinar a eficiência e eficácia ou de propor o aperfeiçoamento da organização. Assim, pode ser implementado com foco em ações que consideram a eficácia como sinônimo de

desempenho e, de outra forma, destacar ações que se articulem a processos de aprendizagem institucional. Nesse caso, requer-se da avaliação o atendimento a princípios tais como: utilidade, viabilidade, respeito aos valores e confiabilidade (RÍOS, 2009).

Ressaltamos, ainda, a importância do processo de definição dos critérios de avaliação, nomeadamente, no que se refere ao uso de indicadores. Uma classificação assumida por Figari (1999), citado em Ríos (2009), demarca três tipos de indicadores: a) como informação privilegiada; b) como categoria representativa e, c) como materialização de um critério. Para Ríos (2009, p. 122),

> Cuando la centralidad del proceso está en la aplicación de los indicadores previamente seleccionados, se deja de lado el problema sustantivo de la evaluación: las dimensiones a ser evaluadas, la definición de los criterios de valoración, etc. A nuestro criterio, lós indicadores deben estar en función del modelo seleccionado y tienen el valor de "herramientas útiles" para la búsqueda de la información considerada relevante (RÍOS, 2009, p. 122).

Podemos, também, conceber os indicadores como manifestações que evidenciam aspectos de um determinado contexto e, dessa forma, são elementos que qualificam as dimensões de uma dada realidade. A variação dos indicadores é o que nos permite a comprovação das mudanças.

A qualidade é a questão central da avaliação, independente da perspectiva de avaliação adotada. Para Dias Sobrinho (2003, p. 61), a qualidade constitui-se em um referencial que varia conforme o tempo, o espaço e os interesses dos grupos organizados, devendo ser buscada "[...] na dinâmica integradora das diversas esferas e estruturas internas e nas relações entre ela e a sociedade". Pensar em uma sociedade mais justa, dentre outros aspectos, requer construir uma concepção de qualidade educacional a partir de referenciais pedagógicos e ontológicos. Pensar a qualidade da educação a partir de um parâmetro mercadológico compromete a formação do ser humano, o que não quer dizer que se prescinde da avaliação para a melhoria qualitativa do processo educativo.

Entendemos, portanto, que uma educação de qualidade deve possibilitar a formação do sujeito, tendo como base a democratização do saber oriundo das diversas áreas e das relações no interior dos sistemas e das instituições visando à definição dos currículos educacionais. Nesse sentido, Bondioli (2004) analisa que a qualidade educacional não possui um valor absoluto, mas varia conforme as concepções dos sujeitos e dos grupos sociais. Deve ser, portanto, debatida e negociada entre aqueles que possuem interesse e responsabilidade para com ela. A autora define, ainda, indicadores para a natureza da qualidade: transacional

(deve ser negociada entre os envolvidos); participativa (construída a partir da sinergia dos diversos autores ao buscarem fins compartilhados); autorreflexiva (constitui-se a partir da reflexão sobre a prática, contextos, hábitos, usos, tradições vigentes); contextual/plural (conforme a realidade local); processual (é movimento contínuo de construção); transformadora (busca a transformação para melhor de todos os envolvidos); e formadora (produtora de cultura).

Uma avaliação que se proponha a referendar a qualidade da educação nessa perspectiva implica na participação dos sujeitos sociais, políticos e educacionais para que, por meio da reflexão e negociação contínua definam parâmetros que balizarão os processos avaliativos. Essa concepção considera as especificidades locais, portanto, a avaliação não deve ter uma estrutura padronizada para todo o país.

Na conjuntura sociopolítica recente ocorreram intensas mudanças na administração pública que implicaram na implementação de políticas sociais, em especial no campo educacional, influenciadas pelos princípios do gerencialismo. Tal situação contribuiu para a emergência de uma concepção de avaliação que se prende, em geral, ao escopo de controle e da responsabilização dos sujeitos que, por sua vez, se articula com a diferenciação, inclusive das fontes, dos recursos emanados do Estado, encaminhando-se para a consolidação de novos padrões de qualidade.

Essa nova percepção é entendida como uma inovação das reformas implementadas nos anos de 1990. É, também, percebida como um fato político por servir de ferramenta para análise da atuação dos governos e de suas políticas. Em consequência, as políticas educacionais são apresentadas à opinião pública, ampliando, em certa medida, o espaço de debates e decisões a determinados setores da sociedade – antes limitado ao âmbito educacional – "[...] o que concorre para que a capacidad de dar respuestas, de analizar datos y de producir cambios, se encuentra muy condicionada" (IAIES, 2003, p.16) por esses debates. É incontestável que, nos anos recentes, no contexto de desenvolvimento das políticas públicas para o campo da educação, a avaliação da qualidade tenha adquirido centralidade. Entretanto, é preciso atentar para o fato de que esta tem se transformado de um elemento técnico-pedagógico em um de cunho político (IAIES, 2003) o que pode ser percebido pela visibilidade que as decisões nessa área têm assumido no âmbito social. Na compreensão de Enguita (1997, p. 98-99), na contemporaneidade, a qualidade

> [...] se identifica antes com os resultados obtidos pelos escolares, qualquer que seja a forma de medi-los [...]. Cada nova versão da qualidade não substitui inteiramente e

> de uma vez por todas as anteriores: a nova versão afasta as antigas para o lado, mas tem de conviver com elas.

Podemos, por conseguinte, entender que inexiste uma percepção de qualidade única, mas que os diversos grupos e setores constroem consensos acerca do significado de qualidade educacional, conforme os vários interesses pessoais e institucionais. É também proposto para uma melhor compreensão sobre a qualidade em educação, que essa pode ser vista sob três perspectivas: como atributo de uma coisa, como ideal dentro de um padrão estabelecido e como satisfação visando à resolução dos problemas do consumidor (SOUZA; SCHULZ, 2003). Ainda que concebida sob distintos modos, a qualidade no campo educacional inclui as estruturas, os métodos e os resultados obtidos na área e, nesse sentido, esse conceito vem sendo usado como parâmetro para referendar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância desse setor em todas as suas instâncias.

A qualidade dos serviços educacionais tem sido associada às práticas de gestão educacional que, segundo Sander (1995a, p.3) envolve uma complexidade que se consubstancia na relação entre a "[...] eficiência econômica, administração para a eficácia pedagógica, administração para a efetividade política e administração para a relevância cultural". Segundo o autor (1995a, p. 3), estes são

> [...] os elementos constitutivos de um paradigma heurístico e praxiológico de administração da educação [...] [exigiram] um amplo enfoque interdisciplinar para tentar explicar os domínios das influências econômicas, políticas, culturais e pedagógicas na organização e na administração da educação no Hemisfério Ocidental.

As temáticas da área da gestão educacional, portanto, têm se desenvolvido a partir de diferentes perspectivas e incorporado historicamente conteúdos de diferentes áreas do conhecimento. Uma vez que o desempenho da administração da educação pode ser compreendido a partir de diferentes abordagens conceituais e perspectivas de análises, a avaliação da administração pode adotar os parâmetros substantivos, instrumentais, individuais e coletivos (SANDER,1995b). Na ótica substantiva, a avaliação educacional centra-se na análise do alcance dos fins e dos objetivos políticos e sociais; na perspectiva instrumental, busca-se conferir a condição de eficiência e eficácia dos processos metodológicos usados; na avaliação orientada por padrões individuais, a análise da educação volta-se para a construção da liberdade do sujeito; por fim,na concepção que se pauta por normas coletivas, procura-se determinar o contributo da educação ao fomento da equidade social. As relações estabelecidas entre essas dimensões permitem a emergência de uma concepção de qualidade da

administração da educação, em que "[...] a dimensão instrumental é subsumida pela dimensão substantiva e a dimensão individual está estreitamente vinculada à dimensão coletiva" (SANDER, 1995b, p. 154).

Desde o início do século XX, tem sido difundido o modelo de gestão voltado para eficácia, eficiência, efetividade e relevância dos serviços educacionais, particularmente no que se refere à avaliação do desempenho administrativo das organizações. Esse fato tem sido reforçado como decorrência das transformações da conjuntura sociopolítica e econômica ocorridas na esfera global.

Em face de tal panorama, no Brasil, a questão da qualidade foi realçada o contexto das reformas educacionais implementadas a partir da década de 1990. Contudo, a busca pela qualidade na educação tem sido um processo tenso considerando a necessidade de melhoria dos serviços e os recursos orçamentários disponíveis para tanto. Isso tem concorrido para o fortalecimento de uma concepção de qualidade sustentada pelas ideias de eficiência e de produtividade, de base empresarial, que implica na adoção de uma perspectiva gerencial de administração. Assim sendo, a qualidade que as políticas educacionais consolidam distancia-se de uma perspectiva democrática, que se caracterizaria por um conceito de qualidade crítico, político e sociológico, e do que espera a maior parte da sociedade que requer serviços educacionais com padrão de excelência científica, econômica e social para todos.

Abordar a temática da qualidade em educação pressupõe, pois, uma perspectiva polissêmica de análise por esta ser uma dimensão que carrega, implicitamente, uma pluralidade de acepções. Bertolin (2007, p. 310) explica que "[...] a avaliação da qualidade em educação se expressa como um juízo de valor sobre um conjunto de atributos acerca das entradas, processo e resultados educativos, ou das relações entre eles". É, por conseguinte, a análise global das ações possibilitada pela avaliação que permitirá os ajustes necessários à consecução dos objetivos e a construção da qualidade educacional. A seguir analisaremos a experiência da avaliação institucional no RN, para compreender como essa prática colabora para a construção da qualidade educacional face às políticas gerenciais de avaliação.

A avaliação institucional e a qualidade do trabalho escolar na rede estadual de educação do Rio Grande do Norte

Conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 2000), em seu art. 9º, inciso VI, a União tem a incumbência de avaliar o rendimento escolar em todos os níveis de ensino, em colaboração com os sistemas,

visando à melhoria da qualidade do ensino. Assim, tornou-se obrigatória a participação das escolas públicas do país nos programas de avaliação, a exemplo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e da Prova Brasil. No Estado do RN, os resultados das avaliações externas mostram os baixos índices alcançados pelas escolas da rede estadual de ensino, expressos nos dados que compõem o IDEB[i].

Diante desse quadro, cabe analisar como as concepções de avaliação adotadas pelo órgão responsável pela gestão do sistema estadual se articulam com as nacionais, bem como compreender as concepções de qualidade educacional que se deseja consolidar por meio dos processos avaliativos. Para tanto, realizamos entrevista com o responsável pelo setor de avaliação educacional no sistema estadual de educação do Rio Grande do Norte[ii]. Na concepção desse profissional, as avaliações nacionais têm a função de

> [...] acompanhar o processo, para dar elementos, para subsidiar o professor, para dar conhecimento ao professor, ao aluno, à família, de como ele está avançando nesse processo e se fazer os ajustes pertinentes entendendo que isso é realmente um processo que, portanto tem uma continuidade, que não encerra em um ano nem em uma etapa de ensino [...] (GESTOR DA SEEC, 2012).

Nessa análise subjaz a compreensão de que a avaliação dos sistemas escolares deveria ter a finalidade de acompanhamento do processo educativo, conferindo às informações coletadas o papel relevante de subsidiar a melhoria da qualidade educacional, tanto no que se refere à reformulação das políticas educacionais nacionais e estaduais quanto ao direcionamento do trabalho desenvolvido pelo professor em sala de aula. Apesar do entendimento do entrevistado, as avaliações externas desenvolvidas no Brasil sob a influência das políticas neoliberais e do modelo de gestão gerencial têm como característica a ênfase nos resultados e não nos processos educacionais. Para Dias Sobrinho (2003), essas avaliações têm se prestado ao controle dos gastos públicos e ao fomento do gerencialismo nas instituições, servindo de instrumento de coleta de informações e de legitimação para as políticas governamentais.

Apesar da compreensão acerca da avaliação manifestada anteriormente, o gestor da SEEC reconhece que o período de dois anos entre uma avaliação e outra compromete o avanço das melhorias e que, dessa forma, as avaliações não acompanham a dinamicidade do que acontece na escola nem demonstram a complexidade do trabalho educativo (GESTOR DA SEEC, 2012). Do mesmo modo, as avaliações do SAEB e da Prova Brasil demandam tempo para o processamento das informações em escala nacional, dificultando a utilização dos

dados como subsídio para a intervenção nas áreas que demandam ações mais incisivas por parte do sistema educacional, conforme se explica:

> [...] os resultados demoram muito para chegar e a gente tem que ter uma avaliação que nos dê resultados mais rápidos que permitam mapear onde estão os problemas de ensino-aprendizagem rapidamente dentro de um sistema informatizado, que [...] nos dê elementos para fazer intervenções (GESTOR DA SEEC, 2012).

Dessa forma, as avaliações externas às escolas pouco têm subsidiado as melhorias qualitativas do processo educativo, no entanto, a publicização dos resultados, em âmbito nacional, tem outros efeitos imediatos, entre o quais, podemos destacar a comprovação do alcance das metas de qualidade estabelecidas para as escolas, a comparação entre os resultados apresentados pelas instituições públicas e privadas, bem como a responsabilização dos envolvidos. Essas ações estão embasadas na concepção de *accountability*, conforme a perspectiva gerencial, que prevê a eficiência dos serviços, a prestação de contas à população e o bom uso dos recursos públicos.

O responsável pelo setor de avaliação educacional da SEEC (2012) compreende que existe uma forte articulação entre o financiamento e avaliação educacional, pois afirma que: "[...] essas avaliações nacionais, nós a percebemos como focadas em uma política de financiamento da educação a médio e longo prazos, isto está bem explicitado no PDE, no Todos pela Educação e nas linhas de financiamento do FNDE". Dias Sobrinho (2003, p. 102) analisa que um dos aspectos das políticas de avaliação, segundo a perspectiva da *accountability* refere-se ao fato de que tendo "[...] diminuído significativamente os financiamentos dos Estados à educação pública, a avaliação tem sido um instrumento de informação para a distribuição e administração dos recursos, com base em dados de resultados objetivos e comparáveis".

Nesse sentido, as informações provenientes das avaliações externas têm orientado a alocação de recursos em programas e projetos, assim como a adoção de estratégias de premiações definidas pelos resultados apresentados pelos sistemas e suas escolas. Dessa forma, conforme a Resolução nº 7, de 12 de abril de 2012, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), as escolas públicas urbanas que alcançarem as metas intermediárias do IDEB receberão uma parcela extra, de 50%, nos recursos originários do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Além disso, são implementadas ações afirmativas que direcionam investimentos para instituições consideradas prioritárias em função dos baixos índices obtidos nas avaliações externas. Este é o caso do Plano de

Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), cuja proposta original destinava recursos às escolas das redes públicas que firmaram convênios com a União, os quais seriam investidos na área pedagógica e, atualmente, somente as escolas das redes estaduais e municipais de baixo IDEB que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação têm acesso a estes recursos.

O sistema de ensino estadual depende, em grande medida, dos repasses de recursos realizados pela instância federal, somam-se ao problema dos parcos recursos aplicados na educação, outros, diretamente relacionados ou não, que comprometem a qualidade dos serviços ofertados à população como, por exemplo, o modelo de gestão do sistema, a falta de professores para atuarem na rede de ensino e a precariedade da estrutura física de algumas escolas. Considerando que o modelo de gestão do sistema de ensino também tem comprometido a continuidade e a qualidade das ações desenvolvidas nesse âmbito, o entrevistado assim se posiciona:

> A descontinuidade política que houve anteriormente em função [...] da mudança dos vários secretários, e só nos últimos anos foi que a gente veio ter um professor como secretário de educação. [...] não havia grandes situações de trabalho interventivo realmente valorizando o pedagógico, que não pode deixar de valorizar o professor, ter uma definição mais clara das atribuições pedagógicas, da equipe gestora, da gestão pedagógica e da gestão administrativa. Então, isso [...] só ganhou peso realmente, digo mais legitimidade, com uma nova gestão [...] (GESTOR DA SEEC, 2012).

A escolha do Secretário Estadual de Educação é realizada por indicação, sendo assim, a definição de cargo de direção do sistema depende, em grande medida, de fatores políticos, desconsiderando, em grande parte, a capacidade profissional daquele que exercerá a função. Essa forma de indicação política tem suas raízes no modelo patrimonial de gestão que ainda marca fortemente a administração pública brasileira. As relações patrimoniais de administração não influenciam somente a escolha de quem está à frente do sistema educacional do estado, mas também a indicação daqueles que atuam no interior da própria secretaria estadual de educação, que nem sempre possui os conhecimentos necessários ao exercício do cargo que ocupam, o que pode dificultar o desenvolvimento e a articulação das ações que se deseja efetivar.

A rotatividade daqueles que estiveram à frente da pasta da educação na Secretaria do Estado de Educação e da Cultura do Rio Grande do Norte comprometeu sobremaneira o desenvolvimento da ação educativa na rede de ensino, de modo que ainda hoje não existe um Plano Estadual de Educação que concatene os esforços dos educadores que nela atuam. A

falta de políticas próprias e da construção de um trabalho autônomo desarticula o trabalho desenvolvido, conforme demonstra o funcionário entrevistado: “Quantos anos desestruturado e praticamente a mercê das políticas nacionais que como a gente vê são extremamente fragmentadas, ora com política de avaliação, ora com políticas de leitura, ora com políticas de formação de gestores, de professores, etc”.

Constata-se que a existência de uma desarticulação das ações educacionais não acontece somente no âmbito estadual. Nesse sentido, Saviani (2007, p. 1233) analisa que o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que agrupa as ações do Ministério da Educação (MEC), “[...] aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas desenvolvidos pelos MEC”. Segue afirmando que as “30 ações apresentadas como integrantes do PDE aparecem no site do MEC de forma individualizada, encontrando-se justapostas, sem nenhum critério de agrupamento”. A desarticulação entre os programas nacionais de educação reproduz-se no âmbito estatal, uma vez que a SEEC tem aderido aos programas federais que destinam recursos ao sistema sem um planejamento global que oriente a ação educativa na rede. Além desse fato, o servidor da SEEC mostra algumas dificuldades enfrentadas pelas escolas da rede:

> [...] a escola real, faltando professor, com problemas estruturais, com problema de turnos de gestão, [...]a equipe gestora que entra às vezes não tem a mínima noção do que sejam determinadas questões fundamentais da gestão. A questão histórica dos alunos chegarem sempre nos anos mais avançados com déficits altíssimos [...] (GESTOR DA SEEC, 2012).

Neste trecho se evidenciam algumas questões internas e externas às escolas que comprometem o seu desempenho, conforme indica os resultados apresentados pelas avaliações externas. Para que as escolas realizem um trabalho de qualidade seriam necessárias determinadas condições internas como investimentos nas estruturas físicas dos prédios escolares e contratação de pessoal em número adequado bem como capacidade técnica para desempenhar as atividades administrativo-financeiras e pedagógicas, que são responsabilidades do sistema de ensino.

As informações prestadas pelo funcionário da SEEC reforçam as já obtidas por meio de entrevista com gestores de escolas de alto e de baixo IDEB dessa mesma rede de ensino. Esses apontam os principais problemas que enfrentam: a falta de profissionais habilitados para o exercício da docência; prédios escolares muito antigos e que requerem reformas urgentes para que atendam às condições mínimas para o trabalho educativo; a escassez de

formação, inicial e continuada, para os professores eleitos para o exercício da função de gestão; a sobrecarga de trabalho dos gestores escolares.

Apesar desse quadro, na concepção do funcionário da SEEC (2012), a atual gestão do sistema de ensino estadual tem buscado elaborar um projeto de avaliação do trabalho educativo próprio, com o propósito de "[...] dar mais autonomia para o sistema local com um olhar e com uma resposta mais rápida a esses indicadores". Dessa forma, o que se busca é alcançar as metas propostas pela instância nacional a partir da análise da realidade local e possibilitar uma intervenção mais rápida e eficaz, utilizando as informações que serão obtidas.

A qualidade da educação depende, portanto, de uma série de fatores e, segundo o entrevistado, essa conquista depende inclusive, do quanto se investe em educação e como isso acontece. A construção da qualidade deve concorrer para que "[...]a gente tenha uma escola realmente de qualidade, não só por dizer uma escola de qualidade, mas uma escola que apresente uma excelência, um padrão mínimo naquilo que diz respeito à necessidade da formação do cidadão".

Este discurso demonstra concepções distintas de qualidade educacional posto que padrões mínimos de qualidade são prerrogativas de um modelo neoliberal de educação. Por outro lado, a formação do cidadão envolve o direito de todos terem acesso a uma educação que, para além de padrões mínimos, possibilite o desenvolvimento do ser humano em toda a sua complexidade. Muitas escolas da rede estadual ainda não alcançaram os padrões mínimos de qualidade educacional, de modo que o planejamento global das ações do sistema, melhorias na sua estrutura organizacional e física, informações provenientes de um sistema de avaliação próprio poderão colaborar para que as mudanças almejadas sejam alcançadas e a qualidade seja construída paulatinamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Empreender a avaliação institucional seja em âmbito nacional ou estadual, pressupõe o envolvimento de setores organizados da sociedade, bem como representantes dos diversos níveis e modalidades da educação nacional, quer na definição dos padrões de qualidade que se almeja e das linhas norteadoras das ações quer das bases em que se assentam as propostas de avaliação externas. Nesse sentido, a avaliação dos sistemas educacionais, para além dos resultados obtidos pelos educandos, deve considerar a infraestrutura das salas de aula e das escolas, os materiais disponibilizados para o trabalho dos profissionais, o número de alunos em sala de aula, o clima organizacional, as metodologias de ensino/trabalho adotadas, a

articulação das tarefas dos sujeitos, o processo de comunicação das pessoas. Essas informações, dentre outras, poderão subsidiar a tomada de decisão dos responsáveis pela gestão dos sistemas educacionais visando à construção de propostas que colaborem para a conquista da qualidade social da educação.

Inúmeros fatores interferem na construção da qualidade educacional, dentre eles ressaltamos as práticas político-pedagógicas desenvolvidas nas instituições, os modelos de gestão que orientam as práticas coletivas, os recursos disponíveis para a consecução dos objetivos e a realidade sócio histórica em que se insere o sistema e as instituições. Observamos, entretanto, que os processos avaliativos empreendidos em escala nacional e os programas desenvolvidos a partir destes, de um modo geral, pouco considera esses fatores. Além disso, os dados fornecidos pelas avaliações pouco têm promovido as melhorias necessárias ao bom funcionamento dos sistemas e das unidades escolares, posto que essas melhorias são condicionadas pelos recursos destinados à educação e pelos modelos de gestão que orientam as ações dos sujeitos.

Uma vez que as avaliações externas às escolas não consideram as especificidades locais nem os seus dados são divulgados com o tempo necessário para as intervenções necessárias à melhoria do processo educativo, a divulgação dos seus resultados tem servido mais como uma estratégia de responsabilização dos sujeitos pelos resultados de suas ações. Dessa forma, os sistemas buscam atingir as metas propostas nacionalmente, que traduzem um padrão mínimo de qualidade, ainda distante de um referencial de qualidade social para educação. Assim, consideramos que as avaliações externas resultam em processos geradores de reações antagônicas, de comparações, de dificuldades na tomada de decisão e, por fim, de enfrentamentos em espaços de contradição.

---

[i] Em uma escala de 1 a 10, o estado do Rio Grande do Norte obteve nas séries iniciais do ensino fundamental as notas 3,0; 3,5 e 3,7 e nas finais as notas 3,1; 3,3 e 3,4 nos anos de 2007, 2009 e 2011, respectivamente (INEP, 2012).

[ii] Para manter sigilo acerca da identidade do informante, nos referiremos a ele como gestor, responsável pelo setor de avaliação, entrevistado, servidor.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA,

Luiz C.; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BELLONI, Isaura; BELLONI, José A. Questões e O desenvolvimento de um sistema de avaliação deve considerar a estrutura e as condições históricas em que os serviços educacionais são oferecidos. propostas para uma avaliação institucional formativa. In: FREITAS, Luiz Carlos. de (Org.). **Avaliação de escolas e universidades**. Campinas, SP: Komedi, 2003.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia C. de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas:** uma experiência em educação profissional. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BERTOLIN, Júlio C. G. Indicadores em nível de sistema para avaliar o desenvolvimento e a qualidade da educação superior brasileira. Avaliação – Revista de Avaliação da Educação Superior, v. 12 n. 2 jun. 2007.

BONDIOLI, Anna. Dos indicadores às condições do projeto educativo: um percurso pedagógico-político de definição e garantia da qualidade das creches da Região da Emília-Romanha. In: _____. (Org.). **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação**: a qualidade negociada. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BRASIL. **LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação**: lei 9.394/96. 3 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa: a experiência da Unicamp. In: BALZAN, Cesar N.; DIAS SOBRINHO, José (Orgs.). **Avaliação institucional:** teoria e experiências. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

ENGUITA, Mariano Férnandez. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.) **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 1999.

GESTOR DA SEEC. **Entrevista** (oral). Natal, jan. 2012.

IAIES, Gustavo.Evaluar lãs evaluaciones. IN. EVALUAR LAS EVALUACIONES Una mirada política acerca de lasevaluaciones de lacalidad educativa. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE – UNESCO - Sede Regional Buenos Aires. Disponível em <http://www.oei.es/evaluacioneducativa/evaluar_evaluaciones_iipe.pdf> Acesso em: out. 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, O que é o IDEB. Disponível em: <http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1> Acesso em: 25 out. 2012.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola.** Goiânia: Alternativa, 2001.

RÍOS, Cristina Contera. Problemáticas en torno a laevaluación institucional. IN:DOMÍNGUEZ,Ernesto (Org.). **Aportes para laelaboración de propuestas de políticas**

educativas: educación terciaria. Uruguai: MEC/UNESCO, 2009. Disponível em<http://www.unesco.org.uy/ci/fileadmin/educacion/Publicaciones%20JFIT%202009/EducacionTerciaria.PDF>. Acesso em: out/2010.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: democracia e qualidade. Anais do Encontro Estadual de Administração da Educação**, ANPAE/Ceará, Fortaleza, 1995a.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina:** construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados, 1995b.

SAVIANI, Demerval. O plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e sociedade**, vol. 28, n.100, out, 2007.

SOUZA, José Rodrigues de; SACHULZ, Almiro. Fator qualidade na educação superior. **Revista Anhangüera** v.4 n.1 jan./dez. p.105-121 2003

WEBER, Max. **Sociologia**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1982.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: EdUnB, 1991. vol. 1.