

# 1 Introdução

## 1.1 O Contexto

Nos últimos anos tanto governos como a sociedade civil tem se utilizado mais intensamente de políticas de avaliação as quais tomam fôlego renovado, principalmente em países da América Latina como o Brasil.<sup>1</sup>

Mesmo em países com longa tradição em avaliação de larga escala como os EUA não há consenso sobre os benefícios de tais políticas, sobretudo, quando elas desencadeiam processos responsabilização.

Para alguns, a responsabilização se apresenta como uma importante alavanca para superação dos problemas de qualidade e das profundas desigualdades ainda muito presente nas escolas, isto, por incentivar a autonomização das ações pedagógicas, a reflexão e o balizamento das políticas públicas.

Para outros, significa a radicalização dos ditames neoliberais em nossa sociedade, pelo simples fato de tais políticas permitirem o reforço – no interior e entre escolas – das desigualdades já existentes na sociedade como um todo, justo por tornar as escolas ou os sistemas escolares mais vulneráveis às condicionantes já existentes, como a falta de recursos, por exemplo.

De maneira geral os problemas de equidade e de eficácia escolar é que vêm motivando políticas e pesquisas voltadas para os atores e a cena educacional. Tais questões tornam-se ainda mais agudas nas escolas que atendem as camadas da população caracterizadas pelo baixo nível sócio-econômico, e em maioria nas redes públicas de ensino.

Não perder de vista este cenário durante toda minha trajetória no curso de pós-graduação em Educação Brasileira da PUC-RIO contribuiu decisivamente para a escolha do tema aqui abordado.

---

<sup>1</sup> Mesmo de forma incipiente já se pode falar em um “núcleo de publicações sobre eficácia escolar baseadas em dados brasileiros” C. Franco; I. Ortigão; A. Albernaz; A. Bonamino; G. Aguiar f. Alves; N. Sátyro - *“Eficácia escolar em Brasil: Investigando práticas y políticas escolares moderadoras de desigualdade educacionais”* In: Preal (MIMEO).

O Programa Nova Escola não desponta somente como uma experiência de avaliação educacional de larga escala, mas também como uma proposta de responsabilização pelos resultados, algo ainda raro em nosso país.

### 1.1.1 Responsabilização Para Quê?

Para Barroso (1996) o problema com as políticas de responsabilização estaria no fato de que a autonomia proposta às escolas consistiria numa *autonomia decretada* e não *construída*. Observando principalmente o movimento ocorrido em países de língua inglesa, o autor apóia sua argumentação referindo-se ao *School Based Management*, segundo ele, carro chefe das propostas de autonomia e auto-gestão de recursos encaminhadas naqueles países.<sup>2</sup>

Na busca da eficácia escolar as instituições escolares estariam passando por um conjunto de ajustes orientados pelas atuais lógicas de mercado e de gestão empresarial no intuito de torná-las efetivamente mais produtivas, tanto na sua qualidade quanto na sua quantidade como, por exemplo, no controle de taxas de fluxo mais adequadas aos contingentes que as escolas atendem.

Duran (2003) também se posiciona a respeito e assim como Barroso, autor que ‘denuncia’ a redução dos problemas da escola ao âmbito da gestão, a avaliação no contexto de responsabilização poderia *limitar-se* à função reguladora e de controle, desvinculando-se de sua função emancipadora. Ênfase a aproximação da posição desta pesquisadora com o conceito de *autonomia construída*, sublinhado por Barroso. Para ambos não estariam resguardadas as características intra-escolares que, segundo eles, muitas vezes são ignoradas e atropeladas por tais iniciativas.

Um outro ponto mais implícito no texto de Barroso é o da escola eficiente versus escola democrática. Para Duran (2003), a responsabilização pelos resultados escolares dos alunos – o “prestar contas”, pode promover muito pouco de uma educação democrática.

Residem nesta crítica as incertezas a respeito do significado de uma escola competente/eficiente, e da própria necessidade da avaliação de resultados para o

---

<sup>2</sup> Segundo o autor principalmente nos EUA, algumas províncias do sul do Canadá, na Inglaterra, País de Gales, na Austrália e na Nova Zelândia.

sucesso de uma educação comprometida com as camadas mais pobres da população e com a transformação social.

O pano de fundo destas tensões é ainda mais amplo para Pérez Gómez (2001). Segundo este autor, o próprio movimento das escolas eficazes surgiria a reboque do projeto neoliberal da atual sociedade o que, reforçando as críticas referidas acima, daria origem a uma 'pseudo-autonomia'. Para o autor, a aproximação entre os modelos público e privado, o que ele mesmo chama de *mestiçagem*, não resolve os equívocos históricos da escola pública na busca de uma educação realmente democrática. Por conseguinte, não se justificando a tendência *privatizante* da atualidade.

Um outro lado destas questões diretamente ligado, a meu ver, ao tema da responsabilização está relacionado à prática docente. Perez Gómez (2001) pronuncia-se a respeito quando se refere à saturação de tarefas e *responsabilidades* dos mesmos frente às novas exigências curriculares e sociais que pressionam a vida diária da escola.

A introdução de novas áreas e orientações curriculares, os projetos de reforma e exigências sociais de eficiência e a avaliação do rendimento das escolas e dos docentes para facilitar o controle social do serviço educativo e a livre escolha de escolas por parte das famílias, são algumas das exigências que, segundo o autor, contribuem para a transformação do trabalho docente.

Em sua opinião nem todas as demandas sociais provocam uma resposta imediata da escola e por isso a responsabilidade de dar respostas às demandas sociais sobrecarrega menos os professores se dividida entre o *grupo de companheiros* e legitimada por um *processo reflexivo* entre os professores.

De uma forma ou de outra, ou seja, de cima para baixo ou vice-versa, a busca de possíveis respostas parece estar apoiada também nas próprias dinâmicas internas das escolas e seus atores. E por isso são crescentes os esforços destinados à elaboração e aplicação de testes de medição e avaliação da aprendizagem, dos ambientes escolares e das redes de ensino.

### 1.1.2 Responsabilização Para Quem?

Carnoy (2002), ao relacionar as reformas da educação aos macros processos de *mundialização* da economia identifica três tipos de reformas educacionais: as fundadas na competitividade; nos imperativos financeiros e as baseadas nas preocupações em torno da equidade.<sup>3</sup>

Figura 1



Fonte: CARNOY, M – **Mundialização e reforma na educação: O que os planejadores devem saber**. Brasília: Unesco, 2002.

<sup>3</sup> *Mundialização* pode ser perfeitamente entendida aqui como processo de *Globalização*. Segundo verbete Aurélio: "(...) 2. Econ. Processo típico da segunda metade do séc. XX que conduz a crescente integração das economias e das sociedades dos vários países, especialmente no que toca à produção de mercadorias e serviços, aos mercados financeiros, e à difusão de informações".

Para ele a ‘mundialização’ levaria os governos a desviar a atenção das reformas fundadas na equidade o que pode em primeiro lugar limitar a complementaridade entre estas e as orientadas para a competitividade, desequilibrando o contexto a favor das destas últimas.

Em segundo lugar podendo privilegiar as reformas fundadas nos imperativos financeiros que acabam por reforçar a desigualdade diante dos serviços prestados pelo sistema educacional.

Para ele estes riscos não sustentam a afirmação de que a política educativa não possa aplicar reformas de equidade bem sucedidas em um ambiente globalizado, para tanto, ele cita exemplos como o do estado do Texas nos EUA, que se utiliza da responsabilização pelos resultados essencialmente ligada ao desempenho e alunos afro-americanos e latinos.<sup>4</sup>

O mesmo autor em artigo mais recente (2004) procurou observar os efeitos da responsabilização externa em relação às taxas de desempenho em estados norte-americanos, e suas constatações não demovem a sua crença positiva no princípio de *accountability*.

Neste estudo ele procurou observar o rendimento dos alunos através do exame de matemática da Avaliação Nacional do Progresso Educacional (NAEP) entre os anos de 1996 e 2000 a partir dos sistemas de responsabilização pelos resultados implementados nos estados norte-americanos.

Dois questionamentos inicialmente feitos pelo autor chamam a atenção.

Primeiro, se de fato as escolas criam estratégias para melhorar o desempenho dos alunos nas provas, o que poderia ocorrer a despeito de qualquer esforço efetivamente pedagógico para a melhoria do aprendizado geral e mais duradouro entre os (as) alunos (as). Este aspecto permitiria questionar o respaldo das medições feitas nas escolas.

Segundo, se os processos de responsabilização elevando a pressão sobre os docentes acabariam causando um aumento das taxas de reprovação em determinadas séries.

Seu estudo apontou que ‘estados com um maior número de habitantes, com cifras absolutas de minorias desfavorecidas correspondentemente altas,

---

<sup>4</sup> Neste caso utiliza-se do sistema de premiação que remunera os professores de acordo com o desempenho de seus alunos. O autor chama a atenção para outras iniciativas destinadas às escolas com baixo desempenho pela América Latina como Argentina, Uruguai e Chile.

sistemas escolares maiores e cidades maiores, tendem a empregar sistemas de responsabilização pelos resultados mais sólidos'. (Carnoy: 2004, pp31)

Portanto, ao contrário do que muitos esperariam, há uma correlação positiva entre sólidos sistemas de responsabilização pelos resultados e os resultados escolares da proficiência entre os alunos.

Mais do que isso se verificou também que sólidos programas de responsabilização contribuem para tornar as escolas mais equânimes, sobretudo em relação ao aprendizado de alunos brancos, negros e hispânicos, pois apesar destes dois últimos grupos partirem de níveis inferiores de desempenho nas habilidades básicas, o autor observou que o incremento destas habilidades para estes dois grupos fora bastante significativo.

Carnoy verificou que o desempenho de negros e hispânicos foi ainda melhor que aquele obtido entre alunos brancos, considerando estados com maior ênfase na responsabilidade pelos resultados.

No caso das provas da 4ª. séries estes resultados estão fortemente associados à responsabilização pelos resultados, sobretudo para alunos negros. O autor concluiu também que os estados que atendem em maior proporção as 'minorias' tem maior chance de implementar a responsabilização pelos resultados, além do que, quanto mais sólido é o processo de responsabilização, menores são as taxas de retenção na 9ª. série e maiores as probabilidades de conclusão.

Outro autor que também partilha uma visão positiva à cerca da responsabilização é Brooke (2006). Contudo, ele aponta aspectos de fragilidade passíveis de serem observados em algumas experiências correntes no Brasil.

Em primeiro lugar ele enfatiza que o próprio Estado seria o elemento crucial na qualidade das escolas e não somente o avaliador, o que reforça a necessidade de se determinar melhor o papel e o desempenho da burocracia no sistema de responsabilização. Além disso, Brooke sublinha que a necessidade de se assegurar sistemas de apoio e capacitação efetivos de acordo com os problemas identificados nas escolas nem sempre é atendida, e um maior cuidado nesta direção certamente reduziria as denúncias de abandono das escolas 'condenadas' à sua própria sorte, como se elas fossem inteiramente autônomas. Em terceiro lugar o autor registra a importância de se estabelecer um consenso mais amplo sobre a legitimidade da avaliação e da responsabilização na educação.

As observações acima tomam maior vulto devido ao fato de que os sistemas de responsabilização incidem diretamente sobre o trabalho de docentes e gestores, ambos completamente imersos na realidade da escola. Ainda mais delicado se o sistema aplica a classificação, a divulgação de resultados condicionando a própria remuneração.

De qualquer maneira os atores intra-escolares localizam-se no centro de todas estas tensões, e as políticas de responsabilização encontram maiores obstáculos principalmente porque, como alerta Terry Moe (2003) representam “um exercício de cima para baixo”. Em suas próprias palavras, da busca de um ‘controle hierárquico’ mais efetivo das escolas.

A questão do controle e da responsabilização, segundo ele, avança hoje mais na direção dos mecanismos diretamente ligados à eficiência e a prática pedagógica, o que Nigel Brooke denomina de *responsabilização pelos resultados dos alunos* que teria então o papel de relacionar o trabalho docente e a gestão escolar com a aprendizagem e o desempenho dos alunos.<sup>5</sup>

Em virtude dessas questões a resistência entre diretores (as) e professores (as) é, em muitos casos, grande. Para T. Moe os sindicatos profissionais teriam um papel importante na construção do discurso de resistência às políticas de responsabilização. Estaria posto o que ele denomina *o problema do controle*, que envolveria a capacidade de captar com clareza a prática e medir o nível de eficiência dos (as) professores (as), identificando seus tipos (mais ou menos eficientes) e lidar direta ou indiretamente com as propostas de compensação e/ou punição como forma de incentivo a produtividade.

Sobretudo no contexto intra-escolar, tomar esta perspectiva é, mesmo para o diretor, muito difícil, pois, em sua opinião, muitas informações preciosas a respeito da eficiência dos (as) professores (as) não circulam facilmente no ambiente de trabalho.

Esta tensão se aprofunda em meio aos vários interesses envolvidos. Estes valores, como ele prefere chamar, inevitavelmente entram em conflito: o Estado e

---

<sup>5</sup> Segundo Brooke (2006) existem ainda diferentes tipos de responsabilização: os baseados nos resultados das escolas junto aos sistemas de avaliação – *responsabilização pela aprendizagem*; os baseados na relação com as normas legais – *responsabilização pela conformidade às leis*; e aquele que leva em consideração os contextos profissionais – *responsabilização pela manutenção dos padrões profissionais*. Existiriam ainda outros tipos de responsabilização, como aquela baseada na lógica de mercado, uma espécie de *responsabilização pela capacidade de proporcionar a cada indivíduo chances iguais de desenvolvimento de suas próprias capacidades* (AFONSO 2000, apud DURAN, 2003).

seus os gestores educacionais, diretores (as), professores (as), familiares, alunos (as) e sindicatos.

### 1.1.3

#### Responsabilização no Brasil: o Caso do Rio de Janeiro

No Brasil, embora sejam raras as experiências de responsabilização é possível identificar resistências frente a estas políticas, tanto entre governos quanto gestores, profissionais e sindicatos.<sup>6</sup>

Brooke (2006) observou alguns sistemas de responsabilização no Brasil, debruçando-se sobre três deles, Ceará, Paraná e Rio de Janeiro. Face aos objetivos dessa dissertação, este último acaso é de especial interesse.

Em relação à política de responsabilização no Rio de Janeiro, os critérios norteadores das avaliações variaram muito ao longo dos anos. E como observa Nigel Brooke, estas alterações nos “dão uma medida das dificuldades em estabelecer consenso em torno dos objetivos e métodos da avaliação de escolas”. No do Rio de Janeiro, mesmo se utilizando da política de *accountability*, o termo – responsabilização praticamente não foi usado ou apenas foi recolocado de forma sutil para definir o programa e seus objetivos.

“Lançado em janeiro de 2000 pelo Governo do Estado,  
o Programa Nova Escola visava **resgatar a auto-estima**  
da escola pública e o papel social do professor do magistério...”  
(MENDONÇA: 2006: pp.142)<sup>7</sup>

“Implementar **mecanismos eficazes de valorização** do magistério público,  
especialmente no que se refere aos aspectos de remuneração, **aperfeiçoamento**,  
período de dedicação e organização administrativa;”<sup>8</sup>  
[GRIFO MEU]

O tema das gratificações é um dos pontos do projeto que mais sofre pressão entre os profissionais, sobretudo devido a forte cultura de isonomia salarial entre os profissionais (BROOKE: 2006).

<sup>6</sup> Em alguns estados já se estruturaram políticas de avaliação educacional de larga escala: RJ, SP, MG, PE, CE e PR, por exemplo. (FRANCO et al. 2004)

<sup>7</sup> O professor Cláudio Mendonça foi secretário de educação do estado do Rio de 2004 a março de 2006.

<sup>8</sup> Parágrafo III, Art. 1º. do decreto 25.959 da SEE, de 12 de janeiro de 2000 que “Institui o Programa Estadual de Reestruturação da Educação Pública – Programa Nova Escola e dá outras providências”.

Por fim, um outro aspecto que o programa também teve que enfrentar foi o desafio de tornar os resultados mais confiáveis e comparáveis àqueles gerados a partir de outros programas de avaliação escolar de caráter mais amplo como o encaminhado pelo Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

## 1.2 O Problema

A política de responsabilização aplicada a partir de 2000 no Rio de Janeiro se insere no contexto das práticas de avaliação educacional que avançam pelo Brasil e pelo mundo nos últimos anos.

No Brasil, o Rio é o único estado da federação que lança mão da política de avaliação baseada na observância de um complexo de indicadores para classificar e responsabilizar as escolas da rede, redefinindo ano a ano a remuneração de seus profissionais.<sup>9</sup>

O processo de responsabilização em no nosso estado é dirigido exclusivamente aos profissionais da Secretaria Estadual de Educação – SEE/RJ, efetivamente os que têm as piores condições salariais e de carreira se comparados, por exemplo, com os colegas da rede FAETEC-RJ, subordinados a Secretaria de Estado Ciência e Tecnologia.<sup>10</sup>

Em virtude de todas estas questões acima e estando a rede estadual de ensino sujeita a um processo de avaliação/responsabilização desde 2000, haveria ou não alguma relação entre os resultados escolares no estado do Rio de Janeiro e o Programa Nova Escola?

---

<sup>9</sup> O Ceará conta com uma experiência de âmbito regional no município de Sobral que também lança mão de gratificações. (Série Projeto Boas Práticas na Educação – Sobral/CE: 2005, n.1).

<sup>10</sup> Na rede FAETEC o piso salarial em setembro de 2006 era de R\$810,00 para uma jornada de 20 horas semanais. Para uma jornada de 16 horas o piso para os professores da SEE em fevereiro de 2007 era de R\$540,00. Dados da Secretaria de Estado e de Ciência, Tecnologia e Inovação no Rio de Janeiro [www.cbpf.br/~caruso/secti/publicacoes/clippings\\_mensal/setembro/28\\_09.html](http://www.cbpf.br/~caruso/secti/publicacoes/clippings_mensal/setembro/28_09.html). e da SEE/RJ - [www.see.rj.gov.br](http://www.see.rj.gov.br) e SARE - [www.sare.rj.gov.br](http://www.sare.rj.gov.br).

### 1.3 Os Objetivos

#### I

A partir da análise dos critérios e instrumentos de avaliação estabelecidos pelo programa, identificar, classificar e acompanhar as características e alterações do processo de avaliação e responsabilização proposto no Rio de Janeiro.

#### II

Investigar o efeito da implantação da política de responsabilização sobre os indicadores de fluxo e de desempenho discente na 3ª série do ensino médio da rede estadual do Rio de Janeiro.

### 1.4 Entre Dados Qualitativos e Quantitativos: Os Caminhos da Pesquisa e Algumas Notas sobre o Método

Tendo-se em vista a utilização de um caminho metodológico *pluriperspectivado*<sup>11</sup> articulou-se durante a pesquisa, o tratamento quantitativo e qualitativo de dados, esta última perspectiva orientada por uma abordagem histórico-cronológica do programa.

Teoricamente esta opção se justifica devido ao reconhecimento já expresso na literatura especializada sobre os ganhos alcançados pelas abordagens que se utilizam da complementaridade entre diferentes perspectivas de pesquisa. (FRANCO: 2004, pp. 62).

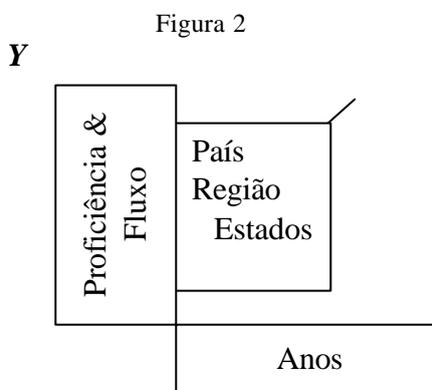
Para o estudo dos elementos constituintes do programa bem como o mapeamento da evolução dos resultados escolares e a sua relação com o processo de responsabilização foi fundamental a observação e a análise de diferentes conjuntos de dados de naturezas diferenciadas, mas que juntos dão sentido ao nosso objeto de estudo.

---

<sup>11</sup> O Termo é cunhado no relato sobre a pesquisa “Tristes Escolas” do pesquisador português João Teixeira Lopes. Para o autor, o caráter *pluriparadigmatico* das Ciências Sociais leva a necessidade de um olhar *pluriperspectivado* sobre a sociedade.

Para esta pesquisa o investimento qualitativo-quantitativo de pesquisa possibilitou uma análise mais completa e equilibrada da trajetória do programa e do desempenho escolar no estado.

A evolução dos índices de proficiência em Leitura e Matemática e das taxas de rendimento (fluxo) constituíram o conjunto de indicadores com os quais investiguei o efeito da política de responsabilização. A variação destes índices e das taxas de rendimento foi observada em função dos anos entre 1995 e 2004, do país, da região sudeste e de seus estados. A proficiência, o fluxo e os anos constituem-se aqui variáveis contínuas, ou seja, sua variação ocorreu baseada em frações e não de categorias em categorias distintas. (BABBIE: 2005, pp. 343).



#### 1.4.1 Estudando a Evolução do Programa Nova Escola e dos Resultados Escolares

Num primeiro momento procedi a um levantamento documental, com o intuito de identificar as principais características do Programa Nova Escola. Partindo desta base documental procurei mapear e analisar os instrumentos e os critérios que nortearam o programa.

Os documentos reunidos foram organizados e catalogados de acordo com suas principais especificidades, e a sua análise contribuiu basicamente para a construção de um quadro cronológico do programa, que por sua vez viabilizou a otimização do mapeamento e classificação dos instrumentos e categorias de avaliação.

Boa parte da base documental tem origem na própria publicação oficial do estado e das agências encarregadas de conduzir a avaliação externa, basicamente relatórios e cadernos de resultados, publicações em geral e do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, entre elas decretos oficiais e regulamentações da Secretaria Estadual de Educação.

Também integram este conjunto materiais com procedência na rede mundial computadores, desde organogramas oficiais sobre atividades previstas para o programa em determinado ano até artigos e entrevistas a respeito do Nova Escola, além de reportagens pontuais publicadas pela mídia jornalística.

Grande parte do material recolhido para as análises foi gentilmente oferecido pela própria Secretaria Estadual, pelo CAEd – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da UFJF e por gestores(as) de escola da rede.

Evidentemente o tratamento e estudo de todo esse material qualitativo não se deram de forma estanque e em separado das preocupações quantitativas de pesquisa, apenas por questões operacionais como o reconhecimento do objeto, por exemplo, e em virtude da própria dinâmica do tempo/trabalho à época que está etapa definiu-se como primeira.

Posteriormente, passei a abordagem quantitativa instrumentada pelos softwares SPSS e EXCEL, para a coleta e manipulação dos dados referentes ao fluxo e proficiência. Nesta etapa foram usados dados do Censo Escolar e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB.

Para que fosse possível uma perspectiva comparada foram incluídos nos quadros de análise, como mencionei anteriormente, os dados dos outros estados da região sudeste que embora relativamente parecidos com o Rio de Janeiro não contam com programas de responsabilização.<sup>12</sup>

Foram ainda gerados quadros comparativos onde ficaram excluídas das amostras, quando existentes é claro, as escolas técnicas e especiais (CAP's e Institutos de educação) da rede estadual o que permitiu uma avaliação mais apurada dos dados.

---

<sup>12</sup> SP a este respeito tem particularidade que observaremos mais adiante, mas que não chega a comprometer a perspectiva dos quadros de análise.

As proficiências foram recalculadas a partir das bases de dados Saeb/Inep 1995-1999-2001-2003. Em relação aos dados de fluxo foram utilizados os dados produzidos pelo próprio Censo Escolar/Inep entre os anos de 1996 e 2004.<sup>13</sup>

Nesta introdução meu objetivo principal foi apresentar sucintamente algumas questões do contexto em que se inscrevem as políticas de avaliação e de responsabilização.

Introduzimos também minimamente o tema da responsabilização e as principais hipóteses de trabalho que o orientaram.

Na próxima seção a partir da análise qualitativa dá-se início à apresentação da pesquisa em si, iniciando com o panorama da trajetória para demonstrar em seguida as principais caracterizações assumidas pelo programa e seus instrumentos ao longo do tempo.

Posteriormente passamos à análise de cunho quantitativo, primeiro com a observação dos resultados para proficiência e logo em seguida com a análise das taxas de fluxo, e após uma breve observação do contexto político do processo de responsabilização, as ‘conclusões’ de pesquisa.

---

<sup>13</sup> Não foram utilizados os dados da avaliação SAEB 1997 por ser inadequada a sua comparação com os dados referentes aos outros anos, pelo fato da amostra ser constituída por uma população diferente.