



**Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação**

Karina Carrasqueira Lopes

**A Política de responsabilização educacional do
município do Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2013

Karina Carrasqueira Lopes

**A Política de responsabilização educacional do município
do Rio de Janeiro**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Orientador: Marcio da Costa

RIO DE JANEIRO

2013

C313 Carrasqueira, K.
A política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro / Karina Carrasqueira Lopes. Rio de Janeiro: 2013.
110f.

Orientador: Márcio da Costa.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, 2013.

1. Avaliação educacional – Rio de Janeiro (RJ). 2. Professores – Avaliação – Rio de Janeiro (RJ). 3. Educação e Estado. I. Costa, Márcio da. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação.

CDD: 371.26



Universidade Federal do Rio de Janeiro

Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

A Dissertação “A Política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro”

Mestrando: **Karina Carrasqueira Lopes**

Orientado pelo (a): **Prof. Dr. Marcio da Costa**

E aprovada por todos os membros da Banca Examinadora foi aceita pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro e homologada pelo Conselho de Ensino para Graduados e Pesquisa, como requisito parcial à obtenção do título de

MESTRE EM EDUCAÇÃO

Rio de Janeiro, 12 de junho de 2013

Banca Examinadora:

Presidente:



Prof. Dr. Marcio da Costa



Prof. Dr. Mariane Campelo Koslinski



Prof. Dr. Alicia Maria Catalano de Bonamino

*Dedicado a minha avó, Maria Helena,
in memoriam.*

AGRADECIMENTOS

Agradecimento é uma forma simples e duradoura de demonstrar sua gratidão pela contribuição de pessoas muito queridas. Essa dissertação, apesar da parte solitária do momento da redação, não é obra de uma pessoa só. Muitos foram os que contribuíram, das mais diversas maneiras, para chegar ao resultado final.

Primeiramente, agradeço a meus pais que me apoiaram incondicionalmente, e que mesmo nos momentos mais difíceis sempre sentiram orgulho de mim. O apoio deles foi fundamental para a realização deste trabalho. Deste modo, mais do que agradecer, dedico este trabalho a eles também.

Agradeço à Capes e CNPq pelo financiamento, sem o qual a pesquisa não conseguiria ser realizada e ao Observatório Educação e Cidade pela bolsa de Mestrado. E também agradeço à Secretária Municipal de Educação Cláudia Costin e à Subsecretária de Ensino Helena Bomeny pela gentileza de nos concederem uma entrevista, e à SME-RJ pela concessão de uso da entrevista.

Agradeço também aos meus colegas do LaPOpE que foram sempre uma fonte de inspiração, sempre muito cooperativos e solícitos, dividindo comigo as angústias, os prazeres e as obrigações do trabalho acadêmico. Agradeço em especial Andrea Baptista, Aline Borges, Hugo Rocha e Juliana Yañez que de certa forma foram um pouco meus orientadores.

Agradeço meu orientador, Marcio da Costa, por ter me ensinado coisas que vão além de metodologia e teoria. Agradeço, a todos os meus professores da UFRJ, PUC-Rio e UERJ, em especial, Mariane Koslinski, Ana Cavaliere, Alicia Bonamino e Nigel Brooke com os quais aprendi e refleti muito sobre meu tema. Também agradeço a Solange Araújo, do PPGE, por toda sua paciência comigo.

Agradeço da mesma forma todos os meus amigos, em especial Gesilene Soares, Paloma Lacaille e Simone Fernandes, que mesmo não compartilhando diretamente das questões acadêmicas, aturaram minhas reclamações, frustrações, angústias e as negativas de saídas. Agradeço também à Mariana Lobo, pelo apoio técnico e pelo abrigo.

Por último, mas não menos importante, agradeço ao Fabiano Gozzo pela compreensão, pelo incentivo e pela paz e equilíbrio nos momentos de cansaço.

Vários outros amigos poderiam – e deveriam – ser citados. Todas as pessoas que ajudaram de alguma forma em momentos específicos ou que caminharam comigo durante essa jornada. Contudo, citar todos poderia ocasionar, mesmo que injustamente, o esquecimento de alguém importante. Portanto, peço desculpas pela falta de jeito.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	IV
LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS.....	VII
LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES.....	VIII
RESUMO	X
ABSTRACT.....	XI
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Fundamentação teórica.....	4
1.2 Metodologia	9
2. O CONTEXTO BRASILEIRO	13
2.1 O processo de implantação do sistema de avaliação educacional no Brasil.....	13
2.1.1 As primeiras experiências brasileiras – década de 1950	15
2.1.2 Período de ruptura – décadas de 1960 e 1970.....	16
2.1.3 A formação do sistema de avaliação educacional federal – década de 1980....	17
2.1.4 O Sistema de Avaliação da Educação Básica.....	18
2.2 Os sistemas de avaliação educacional pelo Brasil	21
2.2.1 Responsabilização, equidade e eficácia escolar	23
3. ACCOUNTABILITY.....	27
3.1 Administração Pública Tradicional.....	27
3.2 <i>New Public Administration</i> ou “nova administração pública”	28
3.3 <i>New Public Management</i> ou “nova gestão pública”	29
3.4 Responsabilidade, responsividade e accountability	31
3.4.1 Accountability vertical e accountability horizontal.....	33
3.5 Public Choice.....	36
3.6 School Choice.....	37

3.6.1 Quase mercado	40
3.7 School accountability.....	42
3.7.1 Responsabilização <i>versus</i> <i>Accountability</i>	44
3.7.2 Políticas de bonificação.....	46
4. RIO DE JANEIRO.....	49
4.1 O contexto macro político	49
4.2 O contexto micro político	51
4.2.1 O desenvolvimento e a implantação do novo sistema educacional	55
5. DESENHO E INSTRUMENTOS.....	66
5.1 Provas bimestrais	66
5.2 A Prova Rio	69
5.2.1 Alfabetiza Rio	70
5.3 O IDERio	70
5.4 O prêmio anual de desempenho.....	71
5.4.1 Prêmio anual de qualidade.....	74
5.5 Os outros projetos articulados.....	75
5.5.1 Escolas do Amanhã.....	77
6. CONCLUSÕES.....	79
6.1 Respondendo às perguntas.....	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIAS.....	85

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de alunos matriculados por rede no município do Rio de Janeiro.....	49
Tabela 1: Distribuição dos grupos focais com professores do município do RJ.....	10
Tabela 2: IDEB do município do Rio de Janeiro para os anos iniciais.....	53
Tabela 3: IDEB do município do Rio de Janeiro para os anos finais.	53
Tabela 4: Metas para os prêmios no ano de 2009.....	73
Tabela 5: Metas para os prêmios no ano de 2010.....	73
Tabela 6: Metas para os prêmios no ano de 2011.....	74

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

- ANEB** – Avaliação Nacional da Educação Básica
- ANPEd** – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- ANRESC** – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
- CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível
- CBPE** – Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais
- CF** – Constituição Federal
- CNE** – Conselho Nacional de Educação
- CRE** – Coordenadoria Regional de Educação
- DEPE** – Divisão de Estudos e Pesquisas Educacionais
- DUDH** – Declaração Universal dos Direitos Humanos
- ECIEL** – Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econmica Latino-americana
- EDI** – Espaços de Desenvolvimento Infantil
- EDURURAL** – Programa de Expansão e Melhorias do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro
- EF** – Ensino Fundamental
- ENEM** – Exame Nacional do Ensino Médio
- EUA** – Estados Unidos da América
- FRM** – Fundação Roberto Marinho
- FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- GEC** – Ginásio Experimental Carioca
- IAS** – Instituto Ayrton Senna
- IDEB** – ndice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDE-Rio** - ndice de Desenvolvimento da Educação do Município do Rio de Janeiro
- IDERJ** – ndice de Desenvolvimento da Educação do Estado do Rio de Janeiro
- IDESP** – ndice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
- IICA** - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
- INED** – Institut National d’tudes Démographiques

INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LaPOpE – Laboratório de Pesquisa de Oportunidades Educacionais

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRE – Lei de Responsabilidade Educacional

MEC – Ministério da Educação

NAP – Nova Administração Pública

NCLB – No Child Left Behind

OEA – Organização dos Estados Americanos

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OS – Organização Social

OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PAR – Plano de Ação Articulada

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Programa de Desenvolvimento da Educação

PISA – Program for International Student Assessment

PROMEDLAC – Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe.

RR – Registra Recomendação

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEP – Sistema de Avaliação do Ensino de Primeiro Grau

SAERJ – Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro

SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SEEDUC-RJ – Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro

SEPE-RJ – Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro

SME-RJ – Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro

TRI – Teoria da Resposta ao Item

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

RESUMO

CARRASQUEIRA, Karina. *A política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro*. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Esta dissertação investiga o processo de formação e o desenho do sistema de avaliação educacional da rede municipal do Rio de Janeiro, implementado a partir do ano de 2009. O objetivo central da pesquisa é analisar como esse sistema foi planejado pela Secretaria Municipal de Educação e, em especial, por que foi escolhido um desenho que incorpora uma política de responsabilização. O estudo, além de fazer uma análise documental que se debruçou na legislação municipal sobre a matéria no período entre 2009 e 2011, também conta com uma entrevista feita com a Secretária Municipal de Educação do Município do Rio de Janeiro e com dois grupos focais com professores da rede municipal realizados por pesquisadores do Laboratório de Pesquisa de Oportunidades Educacionais, na tentativa de comparar as visões sobre a implantação do sistema de avaliação desses dois atores. As análises indicam que o desenho do sistema de avaliação da educação do Município do Rio de Janeiro foi baseado em diversas experiências e estudos, no Brasil e no mundo, de sistemas educacionais. Outra conclusão é a de que por maior que seja a proximidade da Secretaria com os professores, estes últimos ainda ficam muito confusos e um pouco inseguros com as avaliações feitas pelo governo municipal.

Palavras-chave: responsabilização, accountability, políticas públicas, educação

ABSTRACT

CARRASQUEIRA, Karina. *The school accountability policy in the city of Rio de Janeiro*. 2013. Dissertation (Master of Education) Postgraduate Program in Education, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

This dissertation investigates the shaping process and the model of the educational evaluation system in the city of Rio de Janeiro, implemented after the year 2009. The main purpose of the research is to analyze how this system was planned by the Municipal Secretariat of Education, and, mostly, the reason why was chosen a model that incorporates an accountability policy. The study not only provides a documental analysis that has addressed the municipal legislation about the subject within the years of 2009 and 2011, but also contains an interview with the Municipal Secretary of Education of the city of Rio de Janeiro and two focal groups with teachers of municipal schools conducted by researchers of the Research Laboratory of Educational Opportunities, in an attempt to compare the views on implementing the evaluation system of these agents. The analysis indicates that the model of the evaluation system of education in the city of Rio de Janeiro was based in diverse experiences and studies, in Brazil and throughout the world, of educational systems. Another conclusion is that however great the proximity between the Secretariat and the teachers, the latter are often confused and insecure with the assessments made by the municipal government.

Keywords: accountability, public policy, education

**A Política de responsabilização educacional do município
do Rio de Janeiro**

1. INTRODUÇÃO

O conceito de avaliação da educação não é novo na literatura internacional tampouco na brasileira. O que se encontra de novo é que, aproximadamente de 20 anos para cá, se tornou uma tendência que as políticas educacionais incorporassem avaliações externas de desempenho em testes padronizados, o que no Brasil começou a ser utilizado no final da década de 80 com o SAEP (Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º grau), posteriormente substituído pelo SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica). Tais sistemas de avaliação costumam ser pivôs em políticas que buscam promover reformas educacionais de ponta. Desde então, vários estados brasileiros e alguns municípios passaram a adotar sistemas próprios de avaliação educacional cada qual com suas características particulares. No estado do Rio de Janeiro, durante o Governo Anthony Garotinho (1999-2002), foi estruturado o primeiro modelo de avaliação padronizada do estado fluminense, com consequências, o programa Nova Escola que, contudo, foi extinto pelo governo seguinte e substituído pelo SAERJ (Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro), ainda em vigor.

No ano de 2009, início de novo governo municipal do Rio de Janeiro, foram lançados pelo prefeito Eduardo Paes e sua Secretária Municipal de Educação, Cláudia Costin, um sistema de avaliação externa da educação, a Prova Rio, e um índice de desempenho com metas que servem como base para a política de bonificação de professores, gestores – e alunos¹.

O objeto a ser analisado nessa dissertação é a política de responsabilização (*school accountability*), ou seja, uma política específica nos moldes do que se denomina alto impacto (*high-stakes*) do município do Rio de Janeiro. Antes de apresentar o objeto de forma mais profunda, faz-se mister apresentar o conceito de responsabilização que vai ser utilizado na análise. Inicialmente, Andrade (2008) faz, com base na bibliografia internacional, uma lista das características gerais dos sistemas de avaliação:

¹ A bonificação dos alunos não é determinada pelas metas. No entanto, ela existe na premiação dos alunos que obtêm os melhores resultados com prêmios como netbooks e bicicletas. Da mesma forma que os professores e gestores das escolas com melhores resultados recebem outros prêmios além da bonificação salarial, como viagens para Nova York. Informações disponíveis em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1011068>>, <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1918178>> e <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=789575>>.

Essa política compreende, em linhas gerais, as seguintes características: (i) estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; (ii) realização de testes de proficiência para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos; (iii) divulgação dos resultados dos testes por escola; e (iv) adoção como objetivo explícito de política a melhoria no desempenho dos estudantes nestes testes (ANDRADE, 2008, p.1).

Os sistemas educacionais que aplicam políticas de responsabilização adicionam aos itens listados acima um outro componente que os distingue dos sistemas sem responsabilização. Hanushek e Raymond explicam essa distinção:

States with “report card” systems display test performance and other factors but neither provide any simple aggregation and judgment of performance nor attach sanctions and rewards. In many ways, these systems serve simple as a public disclosure function. Systems that provide explicit scores for schools and that attach sanctions and rewards are labeled “accountability” systems (HANUSHEK & RAYMOND, 2002, p. 128).

Tendo em vista as duas conceituações, podemos considerar a política de avaliação do município do Rio de Janeiro como uma política de *accountability*, pois esta apresenta todas as características supracitadas.

Vale, neste ponto, abrir um parêntese para explicar a relação entre o conceito de *accountability* e sua tradução para língua portuguesa como responsabilização. De uma forma simplificada, *accountability* teria duas dimensões: uma de prestação de contas e outra de responsabilização. Em Brooke e Cunha (2011), os autores expressam a dimensão da prestação de contas como uma “cobrança legítima de um serviço público de qualidade em troca da manutenção da escola com recursos públicos oriundos dos impostos pagos pela população” (BROOKE & CUNHA, 2011, p. 21). Já para Afonso (2009) a dimensão da prestação de contas é em si uma aglutinação de dois aspectos: a informação e a justificação (ou argumentação)². A meu ver, ambas as conceituações apontam na mesma direção, mas partem de pontos de vista distintos, dado que para Brooke e Cunha a prestação de contas se baseia na idéia do cidadão como um cliente que tem o direito de exigir e obter um serviço de qualidade, enquanto que para Afonso, o cidadão é visto como um sujeito político que tem o direito (e o dever) de exigir e de obter informações e explicações sobre o uso do recurso público, sobre a

² A informação e a justificação são complementares e relacionadas à transparência do serviço público. É direito do cidadão (e órgãos competentes) pedir informações sobre as atividades públicas e exigir justificativas para tais atividades e usos (por exemplo, dos gastos feitos com o dinheiro público) na mesma medida em que é dever dos governos atender aos pedidos. A dimensão da justificação estaria relacionada não apenas com a possibilidade ulterior de explicação das atividades, mas também da discussão anterior quando da escolha de prioridades – entendendo que estes processos também devem ser transparentes e devem permitir a participação da sociedade. Como veremos no capítulo 3 só podemos falar em *accountability* em sociedade democráticas.

qualidade do sistema, agindo dessa forma como um corresponsável pela qualidade do serviço. A prestação de contas seria: transparência no uso de recursos, responsabilidade pela qualidade do serviço prestado e sensibilidade às demandas da comunidade escolar. No entanto, para dar conta de todas essas dimensões pressupõe-se que as escolas tenham mais autonomia do que têm atualmente no Brasil. Quanto à dimensão da responsabilização, os autores concordam que está relacionada à responsabilidade pelo resultado dos alunos, e Afonso (2009) ainda acrescenta a dimensão da punição pelos maus resultados e recompensando – material ou imaterial – pelos bons resultados. Por conta da imprecisão do termo na língua portuguesa e com intenção de marcar o caráter bidimensional do conceito, dou preferência pelo uso em inglês, *accountability*, mantendo não apenas o conceito original, mas também o significado geral do termo.

Retomando a apresentação, o objeto de análise em questão é a política de responsabilização educacional que tem sua base no sistema de avaliação municipal que conjuga Prova Rio (e Prova Brasil) e IDE-Rio (e IDEB) e no Prêmio anual de desempenho escolar³.

A Prova Rio é uma avaliação censitária que ocorre anualmente desde 2009 e pretende avaliar o desempenho dos estudantes das escolas públicas. Seus objetivos se concentram em: apontar a qualidade do ensino da rede municipal e recolher indicadores que possam ser comparáveis para gerar uma base para futuras decisões (Portal SME-RJ)⁴. Junto à Prova Rio, o município também lançou o IDE-Rio, índice que mede o desempenho das escolas e é a base para as premiações de professores (prêmio anual de desempenho escolar).

O sistema de avaliação da educação do município do Rio de Janeiro é totalmente inspirado no sistema federal – a Prova Brasil e IDEB – no que diz respeito à metodologia de aplicação e a matriz da prova. Contudo, apresenta essa característica de forte associação com uma política de responsabilização de professores e gestores, o que não é semelhante ao sistema de avaliação da educação do governo federal⁵, sendo esta característica que classifica

³ A Prova Brasil e o IDEB entram nesse conjunto, pois também são usados pela Secretária Municipal de Educação (SME-RJ) como base para o Prêmio anual de desempenho, como veremos principalmente no capítulo quinto.

⁴ Informações disponíveis em: < <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?article-id=1142549>> e < <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=896168>>.

⁵ Ressalto aqui que o Governo Federal não tem políticas de responsabilização para a educação fundamental, pois não gere nenhuma rede substancialmente relevante, que ficam a cargo de estados e municípios. Entretanto, no caso do ensino superior, não apenas aplica uma política de responsabilização, como a faz com alto impacto. Para maiores informações sobre o Sistema de Avaliação da Pós-Graduação:

< <http://www.capes.gov.br/avaliacao/avaliacao-da-pos-graduacao>>

essa política educacional como uma política de responsabilização educacional (*school accountability*) de alto impacto (*high-stake*).

Esta pesquisa faz parte do projeto “Desigualdades de Oportunidades Educacionais e Dimensões da Alfabetização da Educação Básica no Estado do Rio de Janeiro” do Observatório Educação e Cidade junto ao Laboratório de Pesquisa de Oportunidades Educacionais (LaPOpE) da Faculdade de Educação da UFRJ, financiado pela CAPES, e se justifica pela necessidade de desenvolver a temática da avaliação em larga escala, mas, principalmente, das políticas de *accountability* no Brasil visto que apesar de já estarem consolidadas em alguns estados e pelas políticas do Governo Federal, sendo adotadas em escalas cada vez maiores, e ainda gerarem muitas dúvidas a respeito dos seus usos e de seus resultados. Essas políticas estão mudando as características das políticas educacionais, por meio da introdução de um modelo de gestão da educação pública distinto dos modelos tradicionalmente aplicados.

Este é um estudo descritivo e exploratório que procura sistematizar uma política específica e as polêmicas que são mobilizadas por ela. Dada a novidade dessa experiência no âmbito da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro e seu caráter abrangente, é plausível tomar o atual sistema educacional do município como um modelo expressivo das reformas educacionais brasileiras após a década de 1990.

Nesta pesquisa abordaremos o desenho, mas o principal é a análise da relação entre alguns atores centrais e os motivos que levaram à escolha desse tipo de sistema de avaliação, levando sempre em conta o processo e a teoria que embasa os conceitos apresentados.

Com isto, pretendemos contribuir com o debate partindo de um exemplo prático de uma política que está em vigor há pouco tempo e que seus atores principais ainda se encontram no poder, circunstância esta que traz a possibilidade de estudar o processo de implantação da política educacional no momento em que ela ainda está em desenvolvimento.

1.1 Fundamentação teórica

O atual sistema de avaliação educacional do município do Rio de Janeiro ainda é muito recente e por isso não há literatura específica sobre este tema, entretanto, podemos nos fundamentar em pesquisas que abordam a constituição das políticas de avaliação educacionais do Governo Federal e estaduais e na vasta literatura internacional sobre os temas de avaliação e responsabilização para desta forma compor um arcabouço teórico que dê conta de embasar uma hipótese.

Podemos encontrar em Franco, Alves e Bonamino (2007) um dos aspectos relevantes na análise, a revalorização da racionalidade técnica – não mais centrada na administração, supervisão e orientação educacional, como na década de 1970 (FRANCO, ALVES & BONAMINO, 2007, p. 993) – baseada no financiamento (FUNDEF) e nas evidências (SAEB), a partir do governo Fernando Henrique.

Os mesmos autores apontam que no período de redemocratização a racionalidade técnica sofreu forte rejeição pelos professores – foi associada às políticas tecnicistas da ditadura – e foi abandonada. Em seu lugar foi desenvolvido um princípio de autonomia da escola e diminuição do papel administrativo do Estado Nacional em benefício dos governos municipais, mais próximos das realidades locais (FRANCO, ALVES & BONAMINO, 2007).

Fazendo uma transposição do nível federal para o Rio de Janeiro, desde o processo de redemocratização, tanto município quanto estado foram marcados por políticas menos técnicas (técnicas no sentido de serem feitas por especialistas, com bases científicas ou em evidências) e mais impactantes – políticas de curto prazo que possibilitavam ao governante deixar sua marca, seja por motivos eleitorais, experimentais ou voluntaristas (CUNHA, 2009)⁶.

A aplicação do Fundef, e posteriormente sua ampliação com o Fundeb, não foi um simples movimento de transferência das responsabilidades, considerando que o fundo serve como um mecanismo de regulação dos gastos dos municípios (ARRETCHE, 2010). Contudo, a uniformização dos gastos não implica em uma uniformização das políticas a serem implementadas por cada município. O Fundeb, como já demonstrava Ulysses Semeghini (2001), cumpre seu papel como mecanismo de diminuição das desigualdades – ao menos no quesito dos recursos destinados à educação básica – no entanto, ele permite a autonomia dos municípios, o que garante uma diversidade em termos de políticas.

Brooke (2006) apresenta outro aspecto para a implantação e ampliação dos sistemas de avaliação educacional no Brasil baseado na hipótese de “que existe uma migração de políticas educacionais de um país para outro – pela atuação das agências internacionais e pela circulação cada vez mais livre de informações” (BROOKE, 2006, p.380). Outros autores (COELHO, 2008; HORTA NETO, 2007; FONSECA, 2009) apontam como fator relevante

⁶ Nas palavras de Cunha (2009) “O *eleitorismo* é a procura de políticas educacionais que provoquem ‘impacto’ capaz de trazer resultados nas urnas (...). O *experimentalismo pedagógico* resulta do entusiasmo com propostas elaboradas sem bases científicas, anunciadas como capazes de resolver os problemas educacionais, estendidas apressadamente para o conjunto da rede (antes de serem suficientemente testadas). O *voluntarismo ideológico* é a atitude generosa de querer acabar com os males da educação escolar e até da sociedade como um todo, no curto espaço de uma administração (...).” (CUNHA, 2009, p. 475).

para a implantação das políticas de avaliação pelo Estado brasileiro a sua relação com o Banco Mundial e a influência da UNESCO.

Não é uma coincidência que os sistemas de avaliação educacionais tenham se espalhado por todo o mundo a partir dos anos 90. A conferência de Jomtien, organizada pela UNESCO, foi um marco para as políticas educacionais em âmbito mundial. A partir de então, Banco Mundial, UNESCO e OECD passaram a indicar novas diretrizes para as políticas educacionais com base no que foi acordado naquela conferência. (OLIVEIRA, 2009; KRAWCZYK, 2000, 2012; CARNOY, 1999, 2012; MCNEELY, 1995, 2012).

No entanto, as regulações transnacionais passam por diversas reinterpretações durante seu percurso até chegar ao nível das microrregulações locais (Barroso, 2005), isto ocorre inclusive pela própria descentralização do Estado. Como diz Mainardes:

Ao lado do World Bank, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional (FMI) podem ser considerados agências que exercem influência sobre o processo de criação de políticas nacionais. Tais influências, no entanto, são sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados-nação. Vários estudos mostram que há uma interação dialética entre global e local. Mostram ainda que a globalização promove a migração de políticas, mas essa migração não é uma mera transposição e transferência, pois as políticas são recontextualizadas dentro de contextos nacionais específicos (MAINARDES, 2006, p. 52).

Neste sentido, se no nível das políticas federais o Brasil encontra-se em afinidade com as indicações dos organismos internacionais, as políticas estaduais e municipais têm suas metas estabelecidas não diretamente pelas regulações transnacionais, mas pelas regulações nacionais. Por sua vez, as redes estaduais e municipais são reguladas no nível local⁷, com metas estabelecidas pelo gestor local.

Seguindo por essa linha, no município do Rio de Janeiro a influência internacional é mais indireta, contudo, ela existe. Não obstante do Governo Federal não obrigar os estados e municípios a implantarem sistemas próprios de avaliação, ainda assim, a política Federal parece impulsionar os entes federados a criarem mecanismos de avaliação⁸ e, por suposto, melhoria da qualidade do ensino.

⁷ Por mais que existam políticas federais que interfiram diretamente nas escolas, ainda assim estas são reguladas pela legislação local e a autonomia dos estados e municípios se mantém garantidas dado que a adesão aos programas federais é voluntária.

⁸ As políticas federais incentivam a aplicação de mecanismos de avaliação e de *accountability*. Entendendo *accountability* no seu sentido original de prestação de contas e pautada em “uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da República” (BRASIL, 2008, p. 25).

No livro que dispõe sobre os objetivos, programas e projetos do Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE), o então ministro da educação, Fernando Haddad expõe a necessidade de ações articuladas entre municípios, estados e Governo Federal e coloca em uma nota de rodapé que “o ideal seria que os sistemas estaduais e municipais de educação vencessem as dificuldades e desenvolvessem sistemas próprios de avaliação complementares ao sistema nacional” (BRASIL, 2008, p. 42). Apesar de não dar argumentos para essa afirmação no texto, podemos inferir que os sistemas de avaliação estaduais e municipais poderiam garantir uma maior periodicidade de avaliações, visto que o SAEB e Prova Brasil são bianuais; os estados e municípios poderiam, por meio dessas avaliações mais frequentes, acompanhar as metas intermediárias estabelecidas pelo Governo Federal; teriam a possibilidade de diagnosticar as deficiências do sistema antes da avaliação nacional; ainda antes da implantação da Prova Brasil, as avaliações estaduais eram censitárias, o que possibilitava o acompanhamento de todas as escolas, diferente do SAEB que tinha o Estado como menor unidade de análise; e, dessa maneira seria mais fácil e mais rápido garantir que a meta numérica principal do governo federal – alcançar a nota 6 no IDEB até 2021 – seja atingida.

Ademais da influência de políticas, acreditamos na hipótese de que há uma influência internacional também no âmbito intelectual. Assim sendo, o aumento no volume de pesquisas realizadas sobre políticas de *accountability*, em especial depois da aprovação da NCLB⁹ em 2001 nos EUA, possibilitou um maior tráfego de conhecimento e experiências sobre o assunto – muitas das quais apresentam resultados favoráveis quanto à melhoria do desempenho dos alunos em comparação com sistemas de avaliação que não incorporaram esse componente de responsabilização (HANUSHEK & RAYMOND, 2002, 2005; CARNOY, LOEB & SMITH, 2001; CARNOY & LOEB, 2002).

Uma explicação complementar é dada por Barroso (2003, p.65) que caracteriza como “efeito de contaminação” a transposição de políticas usadas em um país/contexto, seja por influências das agências internacionais ou por processos de integração, para outros países. Temos deste modo, um grande poder de penetração das formulações que são geradas em um nível transnacional até o nível local, mas que durante esse processo podem passar por reinterpretações.

⁹ Modelo esse que introduziu a obrigatoriedade de cada estado implementar a política de *accountability*.

Por vezes, como aponta o autor, a exportação de uma política vem de uma necessidade dos atores nacionais em romper com as políticas internas anteriores. Assim:

Em épocas de rápidas mudanças sociais, econômicas e políticas, as referências internas são insuficientes para justificar a persistência ou a introdução de reformas. É precisamente nesses momentos que a externalização oferece a oportunidade de romper radicalmente com o passado e importar, ou tomar como empréstimo, modelos, discursos ou práticas de outros sistemas educativos (STEINER-KHAMSI, 2002 apud BARROSO, 2003, p.86).

Partindo da ideia de que há uma necessidade de importar políticas em razão da insuficiência de políticas internas que dêem conta do novo contexto político e social, acrescentamos a hipótese de que o atual governo do município do Rio de Janeiro tenha percebido um esgotamento das políticas anteriores, talvez pela própria mudança de percepção do eleitorado mais exigente com a qualidade dos serviços públicos, e pela busca de uma administração mais afinada com as políticas do governo federal.

Acrescentamos que a visão mais tradicional de que os problemas da educação podem ser resolvidos com maiores investimentos financeiros não aparece como um determinante para o aumento dos resultados (considerando os resultados em avaliações externas como uma maneira de medir a qualidade), como aponta Veloso (2009). As várias pesquisas e experiências citadas pelo autor demonstram que os fatores que mais se relacionam com o aumento do desempenho dos alunos são os professores (menos a experiência ou as titulações, e mais a capacidade de interação e de incentivo à turma) e a autonomia das escolas. Nesse sentido, políticas de *accountability* com incentivos financeiros, funcionariam como um mecanismo de incitação para que os professores e gestores buscassem novas soluções para os problemas de aprendizado e se empenhassem para consequentemente incentivar seus alunos a melhorar. Ressaltando que só é possível se as escolas tiverem um grau de autonomia que lhes permita criar.

Assim, a hipótese central desta pesquisa é de que há uma ruptura do governo Eduardo Paes, ao menos nas políticas educacionais, com as políticas implementadas pelos governos municipais anteriores, e isto se daria pelos três fatores apresentados acima: um governo voltado para um modelo com maior ênfase em planejamento e ações com base em indicadores (o que pode ser denominado modelo técnico-racional); a influência internacional nas esferas intelectuais e de políticas públicas, e também em nível de políticas públicas federais e; uma

consequente descrença nas políticas tradicionais menos preocupadas com reformas na estrutura dos sistemas educacionais e mais preocupadas com o aumento de insumos. Deste modo, todos esses fatores juntos contribuíram para que a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro adotasse uma política de avaliação com *accountability*.

Portanto, a dissertação tem por objetivo traçar um panorama da política de avaliação no município do Rio de Janeiro a fim de entender o processo de implementação desta política e as características do seu desenho.

Utilizando uma análise comparativa, a pesquisa se concentra em duas questões:

- 1) Por que o município adotou uma política de avaliação educacional externa com responsabilização?
- 2) Qual a percepção da Secretaria Municipal de Educação sobre o processo de implantação dessa política?

1.2 Metodologia

A pesquisa tenta seguir uma abordagem da sociologia dos sistemas educacionais que conjuga perspectivas históricas, estruturais e culturais na tentativa de analisar a política de avaliação educacional do município do Rio de Janeiro na sua origem e nas suas operações.

O trabalho, de caráter qualitativo, procura fazer uma revisão da literatura sobre *accountability* tanto na administração pública quanto especificamente na educação. Também tentamos fazer uma descrição da política de responsabilização adotada a analisando à luz das categorias de *accountability* que serão apresentadas.

Adotamos uma perspectiva histórico-sociológica que procura compreender as estruturas institucionais através de sua construção no tempo, relacionando as mudanças nas estruturas com as mudanças de contexto histórico e social, ou no caso, político (BENDIX, 1996). E neste sentido, observamos também as mudanças no contexto político em sua relação com as mudanças de paradigmas teóricos.

Em suma, investigaremos a morfogênese da atual política educacional no seu processo de institucionalização, alguns atores envolvidos e como esse sistema funciona em meio a outras políticas educacionais do município e em virtude das grandes desigualdades de oportunidades que temos neste município.

A metodologia utilizada será:

- 1) Análise documental de: a) legislação federal, estadual e municipal sobre o tema; b) documentos oficiais publicados; c) material disponibilizado nos site do MEC, SEEDUC e

SME-RJ; d) bibliografia nacional sobre o tema; e) bibliografia internacional sobre políticas de *accountability* em outros países; f) documentos de instituições internacionais como o Banco Mundial, UNESCO.

2) Entrevista com a Secretária municipal de educação, Claudia Costin, concedida no dia 15 de janeiro de 2013.

3) Grupos focais com professores da rede municipal do Rio de Janeiro, realizados em 2012 por pesquisadores do LaPOpE.

Os participantes dos grupos focais foram selecionados em duas etapas: Na primeira, foi feita uma seleção das escolas, e na segunda, uma seleção dos professores encaminhados pelos gestores das escolas selecionadas. O critério de seleção das escolas utilizou três componentes: 1) níveis de ensino; 2) pontuação no IDEB; 3) ter participado das edições de 2005, 2007 e 2009 da Prova Brasil. Também, para fins de representatividade, foram escolhidas escolas que estavam localizadas na 2ª e na 4ª CREs, regiões com maior diversidade socioeconômica.

As escolas foram divididas, de acordo com o IDEB de 2009, em três grupos. As escolas do tercil superior foram consideradas de alto desempenho e as do tercil inferior, de baixo desempenho. Posteriormente, também foram separadas entre escolas que receberam bonificação e escolas que não receberam bonificação, dentro de cada tercil selecionado.

Para a escolha dos professores, foram utilizados os critérios de: 1) tempo de experiência docente; 2) ter experiência com avaliação externa; 3) o segmento em que atua.

Contudo, houveram problemas e apenas participaram professores da 4ª CRE de escolas de baixo desempenho, diminuindo o número de grupos focais pela metade e causando, talvez, um viés de percepção. Deste modo, os grupos focais aconteceram com 14 docentes, distribuídos conforme apresentado na tabela abaixo:

Tabela 1: Distribuição dos grupos focais com professores do município do RJ

			GF1	GF2
Escolas com baixo desempenho	1º Segmento	Com bonificação	0	0
		Sem bonificação	1	1
	2º Segmento	Com bonificação	1	3
		Sem bonificação	5	3

As transcrições foram feitas por alunos de iniciação científica, bolsistas do LaPOpE. A entrevista e as transcrições dos grupos focais utilizadas nesta dissertação foram analisadas no

software NVivo, específico para análises textuais. A utilização do programa foi feita com intuito único de codificar e organizar as falas nos temas referentes ao planejamento e aplicação do sistema de avaliação.

*

A análise começa com uma contextualização da origem dos sistemas de avaliação no Brasil a partir dos grandes levantamentos realizados pelo Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais na década de 1950 até a implantação do SAEB e, posteriormente, da Prova Brasil e do IDEB. Importante ainda destacar, as tendências internacionais, no âmbito acadêmico, da sociologia da educação, especialmente norte-americanas e francesas, que se propuseram a estudar as desigualdades de oportunidade escolar que influenciaram os intelectuais brasileiros e permearam as pesquisas educacionais no Brasil em todo esse período.

A avaliação educacional não ficou restrita ao nível federal, sendo que muitos estados criaram seus próprios sistemas de avaliação para dar conta das novas demandas por qualidade propostas pelo Governo Federal e também pela sociedade civil. Cada sistema de avaliação educacional estadual ou municipal tem instrumentos, metodologia e uso dos resultados diferenciados, o que implica em diferentes tipos de avaliação e impactos diferentes para as escolas. A política do município do Rio de Janeiro, neste contexto, se encontra no grupo das chamadas políticas de alto impacto, as avaliações com *accountability*.

Antes de nos aprofundarmos na política de avaliação educacional do município do Rio de Janeiro, vale desenvolver um pouco mais o que é *accountability*. Para isto, num segundo momento do trabalho, discutiremos o conceito de *accountability* a partir de uma visão da administração pública a fim de entendermos o terreno em que se coloca a aplicação desse conceito na educação.

A responsabilização de professores/gestores tal qual conhecemos é uma apropriação que carrega uma série de conceitos e teorias que apenas chegaram à prática da administração pública brasileira a partir dos anos 1980, não por coincidência, mas por pressuporem um sistema político democrático com base na liberdade individual, na igualdade de direitos e na justiça social.

As contradições que aparecem entre teoria e prática são razoavelmente explicáveis dadas as dificuldades que gestores públicos têm, em geral, de aplicar a teoria à prática administrativa; das contradições inerentes às teorias que compõem o conceito de

accountability (democracia, liberalismo e republicanismo); e, nas próprias contradições da sociedade onde, no caso do Brasil, as práticas políticas e administrativas baseadas em estruturas tradicionais de poder disputam com práticas burocráticas “racionais-legais”.

No capítulo quarto, procuramos responder as questões da pesquisa. A princípio, contextualizamos as políticas implantadas na rede municipal do Rio de Janeiro no conjunto de políticas desenvolvidas pelo governo federal, para depois aprofundarmos na dinâmica do próprio município a partir do início do governo do prefeito Eduardo Paes e da atuação da Secretária municipal de educação, Claudia Costin.

O movimento que se faz da mudança de uma política de governo para outro e como isso é estruturado é o que se procura elucidar neste capítulo. Pensando exclusivamente no nosso objeto, tentamos entender como foi o processo de planejamento e implantação do novo sistema educacional, das avaliações e da política de *accountability*. Adicionado a isso, buscamos também ver como foram articuladas as interações entre governo e os outros agentes educacionais – professores e gestores.¹¹

Por fim, vamos diretamente às ações que compõem as políticas educacionais do município. A partir da análise das regulamentações, tentamos entender como funcionam e como se articulam essas ações no desenvolvimento do sistema educacional. Os principais componentes dessa política, para esta dissertação são a Prova Rio, o IDE-Rio e o Prêmio anual de desempenho – as três ações que integram o sistema de avaliação. Entretanto, eles estão relacionados com outras políticas que interagem diretamente com o sistema de avaliação para melhora da qualidade da rede.

Vale ressaltar, neste ponto, que não se encontra nos objetivos desta pesquisa fazer uma avaliação da política de avaliação, não apenas por não ser esta a questão central da pesquisa, mas também porque ainda seria muito incipiente fazer uma avaliação de uma política educacional que teve início em 2009.

¹¹ Pais e alunos também são agentes educacionais importantes, no entanto, incorporar esses agentes nesta dissertação extrapolaria muito o escopo da pesquisa.

2. O CONTEXTO BRASILEIRO

2.1 O processo de implantação do sistema de avaliação educacional no Brasil

A expansão do ensino fundamental do Brasil, em comparação com países mais desenvolvidos, iniciou-se tardiamente. Enquanto estes países já estavam discutindo a qualidade do ensino básico (Coleman *et al.*, 1966; Plowden *et al.*, 1967; Jencks *et al.*, 1972), nós estávamos pensando em como resolver a questão do acesso da população mais pobre à escola. No entanto, não podemos negar a influência norte-americana, tanto intelectual quanto técnica, que impulsionou um movimento de preocupação com a qualidade da educação. Fosse qual fosse a intenção – os pioneiros da educação nova, influenciados pelo pensamento de Dewey, conseguiram imprimir à Constituição de 1934 um caráter mais democrático à educação; vinculando a educação à economia, característica da década de 1950, que foi bastante difundida pelos fóruns promovidos pela OEA (FONSECA, 2009).

O movimento de expansão da educação básica nos países mais desenvolvidos (EUA, França, Inglaterra) se deu ao longo das décadas de 1940 e 1950, especialmente no período do pós-guerra. Na década seguinte, esses países já se encontravam em pleno processo de universalização do ensino de nível médio e de ampliação, impulsionada por fortes pressões sociais, do ensino superior.

A ampliação dos direitos sociais, promovida pelas políticas de *welfare state*, em especial as que objetivavam extinguir a discriminação racial, levou o governo norte-americano a promover uma série de levantamentos e *surveys* educacionais a fim de identificar as desigualdades dentro do sistema educacional e, possivelmente, orientar as políticas públicas nesta área. O mais famoso desses *surveys*, o Relatório sobre a Igualdade de Oportunidades Educacionais, comumente conhecido como Relatório Coleman, foi publicado em 1966 no contexto das comemorações do Dia 4 de Julho, dois anos após a promulgação pelo então presidente Lyndon Johnson da Lei dos Direitos Civis de 1964 (MOSTELLER & MOYNIHAN, 1972; 2008) e apontava as desigualdades educacionais entre negros e brancos como consequência das desigualdades sociais entre os dois grupos. Esse resultado, entre outros¹², deu origem às correntes pessimistas em relação à escola que, em contraste com o que

¹² Das pesquisas realizadas à época, destacam-se três: Relatório Coleman nos EUA, Relatório Plowden na Inglaterra e um estudo longitudinal realizado pelo *Institut National d'Études Démographiques* (INED) na França. A significância destas pesquisas se dá no fato de que apesar de terem sido realizadas em países diferentes apresentaram resultados muito semelhantes no que diz respeito aos motivos das desigualdades de desempenho dos alunos estarem mais relacionadas com as desigualdades socioeconômicas do que com as desigualdades educacionais (SOARES, 2004).

era pregado na década anterior (ascensão social por meio da escolarização), acreditavam que a escola fazia bem pouca diferença na vida do aluno, pois perpetuava as desigualdades encontradas na sociedade.

Na América Latina, as políticas de *welfare state*, inicialmente, emergiram em um contexto político baseado no Estado centralizado e autoritário dos anos 1930, como uma estratégia para impulsionar o desenvolvimento econômico industrial (DRAIBE & RIESCO, 2011). No Brasil, as leis trabalhistas, por exemplo, garantiam uma rede de segurança para os trabalhadores urbanos em um contexto de incipiente urbanização, deixando de fora a grande maioria dos trabalhadores que se encontravam nas zonas rurais.

Em se tratando de educação, a ampliação das escolas públicas de nível básico também não alcançava a população rural e mantinham um caráter dual do ensino, entre escola para a elite, voltadas para as áreas acadêmicas, e escolas para o povo, voltadas para a formação de mão-de-obra industrial (CUNHA, 2005a; 2005b).

É apenas na década de 1960 que a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação é aprovada, depois de 13 anos de discussões no legislativo, e que garantia, ainda de forma parcial, a obrigatoriedade do estado de ofertar educação pública e, deste modo, aceitava excepcionalidades na obrigatoriedade do direito à educação de todas as crianças.

Parágrafo único. Constituem casos de isenção, além de outros previstos em lei:

- a) comprovado estado de pobreza do pai ou responsável;
- b) insuficiência de escolas;
- c) matrícula encerrada;
- d) doença ou anomalia grave da criança.

(Lei 4.024/61, Art. 30º)

Somente com a LDB de 1996 – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1971 é muito vaga quanto à obrigatoriedade do Estado em ofertar educação pública, deixando espaço para a subvenção na forma de bolsas de estudos e auxílio financeiro a instituições que ofereçam educação gratuita (Lei 5.692/71) – que ambas as obrigatoriedades passam a ser totais, sendo o ensino fundamental público direito subjetivo de todo cidadão (Lei 9.394/96), seguindo o promulgado pela Constituição de 1988 que garante a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família¹³ (Art. 205)”.

¹³ A Constituição de 88 sofreu bastante influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos (PIOSEVAN, 2008), desenvolvida pela ONU em 1949 com o advento do fim da Segunda grande guerra. No que concerne à educação, a DUDH estipula, em seu Artigo XXVI, que “Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória.”

É neste contexto internacional do pós-guerra, com a disseminação das ideias igualitárias e democráticas pelas agências internacionais e com a explosão das pesquisas sobre desigualdades educacionais nos países desenvolvidos, em especial nos Estados Unidos, que mantinham estreita relação com os países latino-americanos, e em um contexto nacional de urbanização e expansão da educação, que o Brasil inicia, modestamente, o desenvolvimento de pesquisas educacionais e dão-se os rumos para a formação de um sistema nacional de avaliação da educação.

2.1.1 As primeiras experiências brasileiras – década de 1950

As primeiras iniciativas de diagnóstico e pesquisas educacionais, no Brasil, remontam à década de 1950, vinculadas ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos¹⁴ (INEP); estas, porém, foram marcadas pela descontinuidade que impossibilitou um acúmulo de experiência na área (BONAMINO, 2002).

Quando em 1955, Anísio Teixeira, então diretor do INEP, cria, em cooperação com a UNESCO (BONAMINO, 2002; XAVIER, 1999), o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE)¹⁵, o educador tinha como preocupação fundamental em bases científicas as pesquisas educacionais, articulando as ciências sociais com as práticas pedagógicas e as políticas educacionais (BONAMINO, 2002; MOREIRA, 2010). Durante seus 9 anos de existência, o CBPE esteve, na figura de Anísio Teixeira e seus colaboradores, alinhado com as tendências internacionais, norte-americanas e européias, do pós-guerra no que concerne, ao menos, às pesquisas educacionais. A influência do pragmatismo, na formação de Anísio Teixeira e dos cientistas sociais que estudaram na escola de Chicago e vieram a participar do CBPE, esteve presente no caráter de complementaridade entre teoria e prática das pesquisas (BONAMINO, 2002).

No que diz respeito às políticas educacionais, a Divisão de Estudos e Pesquisas Educacionais (DEPE), setor do CBPE especializado na articulação entre pesquisa e políticas educacionais, dedicava-se “ao levantamento de dados sobre a situação e sobre o funcionamento administrativo da rede escolar e à verificação dos resultados quantitativos dos serviços educacionais” (BONAMINO, 2002, p. 44). Neste período, os DEPEs realizaram

¹⁴ Anísio Teixeira, ainda no início da década de 1930, logo após a criação do Ministério da Educação e Saúde, realizou o que pode ser considerada a primeira experiência de avaliação educacional externa do país. Realizada no município do Rio de Janeiro, à época Distrito Federal. A experiência foi interrompida após um curto período (EMERIQUE, 2011).

¹⁵ O Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais contava ainda com cinco Centros Regionais – Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco – vinculados ao CBPE.

diversos levantamentos sobre a situação das redes de ensino em quase todas as regiões do país obtendo informações sobre os sistemas educacionais a partir dos índices de aprovação, repetência, matrícula, evasão escolar, entre outros (BONAMINO, 2002; XAVIER, 1999).

Embora houvesse uma preocupação em aliar ciências sociais e pesquisas e políticas educacionais, o que nos aponta Xavier (1999) é que as pesquisas, em sua maioria, se limitaram aos levantamentos estatísticos sem uma intenção direta de se fazerem análises mais robustas que investigassem a relação entre a situação da educação e as questões sociais. Por outro lado, o CBPE foi capaz de fazer levantamentos de uma vasta gama de temas, possibilitando aos estudiosos uma visão geral do Brasil em estágio de industrialização e urbanização, mantendo o país alinhado às tendências internacionais para os países em desenvolvimento.

2.1.2 Período de ruptura – décadas de 1960 e 1970

Durante o período dos governos militares, o papel do INEP ficou mais restrito ao financiamento de pesquisas e propagação de informação educacional, acarretando, assim, uma descontinuidade com as pesquisas e levantamentos desenvolvidos na década anterior. Por outro lado, a reforma universitária promovida pelos governos autoritários possibilitou o desenvolvimento da pesquisa no nível da pós-graduação.

Esse novo contexto das pesquisas em educação foi influenciado pelas sociologias críticas norte americana e francesa, que perpetuaram o pessimismo em relação à capacidade da escola de gerar mudança social. Ambas as correntes corroboram como os resultados apresentados no relatório Coleman, embora buscassem explicar o fenômeno, de que as escolas reproduziam e reforçavam as desigualdades existentes na sociedade, em bases teóricas conflitualistas, pelas teorias da reprodução social (BOWLES & GINTIS, 1977), e do capital cultural (BOURDIEU & PASSERON, 1970).

No que concerne às pesquisas educacionais iniciadas nos anos 1950, os levantamentos de larga escala foram abandonados e seu viés sociológico esvaziado. A partir de 1962 até o fim de seu funcionamento, em meados da década de 1970, o CBPE perdeu vários de seus organizadores e pesquisadores importantes, como Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro que assumiram cargos mais altos no âmbito do governo federal (FERREIRA, 2008). Outro aspecto que contribuiu para o esgotamento do CBPE é também apontado por Márcia Ferreira (2008), e pode ser caracterizado como uma contradição de interesses entre os pesquisadores e as orientações dos Centros:

Esse foi o momento em que alguns educadores e cientistas sociais passaram a procurar formas de atuação que, extrapolando o contexto escolar, interferissem nas causas sociais das desigualdades existentes no país, as quais excluía grande parcela da população, entre outras coisas, da participação no processo político-partidário. Dotadas de propósitos muito mais radicais que as propostas de cunho reformista presentes no projeto institucional dos Centros de Pesquisas Educacionais do INEP, as atividades desenvolvidas por organizações voltadas à educação popular - como o MCP, os Centros Populares de Cultura e o Movimento de Educação de Base - atraíram a atenção de diversos intelectuais e pesquisadores que nelas viam oportunidades de atuação política mais efetiva e contundente que aquela possibilitada por meio da educação escolar existente no país, à época (FERREIRA, 2008, p.290).

Durante esse período, as pesquisas relacionadas com educação apresentavam, segundo Alicia Bonamino (2002), três principais temáticas: investigação de perfis sociodemográficos relacionados aos vários níveis de ensino; estudos específicos sobre acesso ao ensino superior; e pesquisas que participavam do ECIEL (Programa de Estudos Conjuntos para Integração Econômica Latino-americana).

Em suma, tanto pesquisas realizadas pelo CBPE quanto as pesquisas feitas, nos ainda incipientes, programas de pós-graduação não conseguiram dar continuidade ao projeto iniciado na década de 1950.

2.1.3 A formação do sistema de avaliação educacional federal – década de 1980

Até a década de 1980, as principais avaliações – vestibulares e concursos – estavam centradas no aluno e não no sistema. Com relação à avaliação do sistema educacional brasileiro, o primeiro exemplo que temos é o SAEP¹⁶ (Sistema de Avaliação do Ensino de Primeiro Grau) que foi resultado de uma tentativa do governo em ampliar o sistema de avaliação do nordeste para todo o país. O EDURURAL (Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro), lançado em 1980 em parceria com o Banco Mundial contava com um plano de ação que previa “uma avaliação com o objetivo de medir o impacto do programa nos municípios participantes” (GATTI et al., 1991 Apud HORTA NETO, 2007. p 6).

Durante seu período de execução, o EDURURAL, utilizou uma metodologia de avaliação que não se preocupava apenas com a proficiência dos alunos, mas também com as diferenças socioeconômicas, como coloca Gatti “identificar as variáveis conjunturais que atuam no processo de ensino-aprendizagem *para iluminar* a compreensão do que se passa nas

¹⁶ Em 1976 a CAPES começa a avaliar os programas de pós-graduação do país. Entretanto, a avaliação do sistema básico, a nível nacional, tem sua primeira experiência com o SAEP (HORTA NETO, 2007).

escolas rurais ao nível do desempenho dos alunos” (GATTI et al. 1991. p. 10) . Deste modo, foram feitos testes de língua portuguesa e matemática com alunos das 2ª e 4ª séries, dos estados do Ceará, Pernambuco e Piauí, nos anos de 1981, 1983 e 1985. Além de 6 estudos de caso.¹⁷

Em 1987 o programa EDURURAL é finalizado, mas não abandonado. Ainda durante sua execução o MEC e o Banco Mundial estavam negociando outro projeto, o Projeto Nordeste, que dava continuação ao EDURURAL. Além desse projeto, o MEC, já em 1987 iniciou um projeto piloto de avaliação do sistema educacional nacional, que foi realizado no ano seguinte, em algumas cidades, em convênio com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), ampliando as expectativas do Banco Mundial no Projeto Nordeste (HORTA NETO, 2007; FONSECA, 2009).

Cria-se assim o SAEP, que em 1990 é substituído pelo SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), a fim de se adequar à nova nomenclatura educacional instituída pela Constituição de 1988, que agregava o 1º e o 2º grau como ensino básico para estudantes de 4 a 17 anos¹⁸.

O SAEP, com um delineamento metodológico parecido com a avaliação feita no EDURURAL, é um passo à frente, pois o sistema de avaliação não era um dos planos de ação, mas sim, o próprio projeto, com objetivo de “subsidiar Secretarias de Estado de Educação com informações relativas ao desenvolvimento de programas de ensino” (GATTI et al. 1991. p. 18).

2.1.4 O Sistema de Avaliação da Educação Básica

O SAEB, assim como seus antecessores, surgiu dentro de um contexto de colaboração entre o Ministério da Educação e o Banco Mundial, mas estava de acordo com uma tendência internacional de avaliação e melhoria na qualidade da educação. Em 1990, na Conferência Mundial promovida pela UNESCO, foi elaborado o Projeto Educação para Todos que tinha claramente como um dos objetivos a melhoria da qualidade da educação. Dez anos depois, em 2000, o Fórum Mundial da Educação reafirmou o tratado na Conferência Mundial, estabelecendo metas de desenvolvimento e qualidade da educação básica até 2015.

No mesmo período, no Brasil, estavam ocorrendo os Ciclos de Estudos que contavam com a participação de educadores, administradores de sistemas de ensino, estudiosos e

¹⁷ Para maiores informações sobre metodologia e instrumentos usados ver em GATTI, B. A.; VIANNA, H. M.; DAVIS, C. *Problemas e Impasses da Avaliação de Projetos e Sistemas Educacionais: Dois Casos Brasileiros*.

¹⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

representantes do empresariado (FONSECA, 2009). Os ciclos de estudo contribuíram para a discussão da questão da qualidade da educação no país e contribuíram para a formulação da nova LDB, segundo Marília Fonseca:

Este ciclo teve seu apogeu em amplo simpósio nacional organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 1991, no qual foi debatido o tema “Qualidade, eficiência e equidade na educação básica”, e, posteriormente, o Seminário Nacional sobre Medidas Educacionais, organizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). As conclusões do simpósio foram encaminhadas ao Ministério da Educação como subsídio para a reformulação do projeto de lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, já em tramitação no Congresso (FONSECA, 2009, p.14).

Assim, o Sistema de Avaliação da Educação Básica, que abrange ensino fundamental e médio, foi instituído como sistema nacional e foi delineado para fazer uma avaliação da situação da educação no Brasil e nos Estados, além de poder fazer uma análise das diferenças regionais. O SAEB passou por várias mudanças no seu desenho e hoje é aplicado nas séries finais do primeiro e segundo ciclos do ensino fundamental e do ensino médio em escolas urbanas e rurais, públicas e privadas¹⁹. O SAEB não deixa de lado o contexto do aluno e da escola e utiliza também na sua avaliação questionários socioeconômicos do aluno, professores e escola e outros questionários sobre as práticas escolares, formação de professores e sobre a estrutura da escola que são preenchidos pelo aluno, pela direção da escola e pelos professores das disciplinas avaliadas e pelos aplicadores²⁰.

O processo de institucionalização do SAEB também foi marcado pela reestruturação do INEP, órgão que gerencia o sistema de avaliação. Apenas em 1995, ano em que o INEP reorganizou o setor de levantamentos estatísticos e passou a adotar a Teoria de Resposta ao Item (TRI), é que foi possível iniciar um sistema de comparação de resultados de uma edição para outra. Em 1997, um ano depois da LDB que estipulou as atribuições da União para a educação e impôs um sistema de avaliação nacional, é que a lei 9.448 transformou o INEP em autarquia federal e especificou suas funções de planejamento, orientação e coordenação dos sistemas de avaliação nacionais em todos os níveis.

A partir de 2005, o SAEB passa por mais uma transformação e incorpora um novo sistema que visa avaliar o desempenho de cada escola. Dividido em duas partes, o SAEB passa a se chamar, oficialmente, de Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e seu

¹⁹ Para maiores informações sobre os critérios de seleção das escolas que participam do SAEB, site do INEP < <http://provabrasil.inep.gov.br/edicao-2011>>

²⁰ Para maiores informações sobre os questionários da Prova Brasil e SAEB, site do INEP <<http://portal.inep.gov.br/web/prova-brasil-e-saeb/questionarios-socioeconomicos>>

complemento, a Prova Brasil, cujo nome oficial é Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), é o componente que avalia o rendimento por escola, e também por município²¹.

Por fim, em 2007 foi lançado um índice que mede através do fluxo escolar (progressão dos alunos nos anos consecutivos de determinado segmento) e da nota das avaliações externas (Aneb e Anresc) o desenvolvimento da educação para o Brasil, Estados, Municípios e escolas, o IDEB, com o qual se pretende traçar metas quantificadas para a melhoria do serviço educacional. O IDEB, por ser um índice padronizado, com metas padronizadas, é uma boa maneira de saber o quanto cada escola tem que melhorar e acompanhar essa melhora. No entanto, esse índice não leva em conta todas as características socioeconômicas que são importantes para entender de fato o desenvolvimento de cada escola. Da mesma forma, não registra suficientemente os fluxos escolares.

Junto à criação do IDEB, o Governo Federal lançou um decreto²² no qual instituiu o plano de metas Compromisso Todos pela Educação, ao qual estados e municípios aderem voluntariamente. O plano composto por 28 metas, tem por finalidade promover a melhoria da qualidade da educação básica a ser verificada pela melhoria do próprio IDEB, implantado no mesmo ano.

O Compromisso Todos pela Educação foi uma resposta do Governo Federal ao movimento Todos pela Educação, formado por setores da sociedade. O movimento, que indica uma série de 5 metas para a melhoria e universalização da educação²³, vai ao encontro dos objetivos do Programa Educação Para Todos da UNESCO, que estabelece metas de universalização da educação para crianças e adolescentes e de qualidade para 2015.

Adicionado a isto, desde o ano 2000 o Brasil participa do PISA²⁴ (Programa Internacional de Avaliação de Alunos), ficando nas últimas colocações em todas as edições

²¹ A Prova Brasil, diferente do SAEB que é amostral, é censitária. No entanto é aplicada apenas para alunos das séries finais do ensino fundamental de escolas públicas. Deste modo, apesar de contar com a participação de um maior número de alunos, ela têm uma abrangência menor. O ENEM, que atualmente é facultativo, poderia, caso obrigatório e com a ampliação do questionário socioeconômico, que já é feito com os alunos participantes, para diretores e professores, servir como mais um complemento ao SAEB, avaliando o rendimento das escolas de ensino médio. Hoje em dia, o ENEM é uma prova que avalia o rendimento individual do aluno, sendo pouco adequado para aferir o rendimento médio da escola, apesar do uso duvidoso que a mídia costuma fazer dos seus resultados.

²² Decreto 6.094

²³ Todos pela Educação website: <http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/as-5-metas/>

²⁴ *Program for International Student Assessment*. Avaliação externa trienal de estudantes de 15 anos nos países membros da OECD (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e países parceiros— caso do Brasil.

que participou²⁵. Apesar da pouca divulgação e discussão sobre o resultados do PISA – tanto na mídia quanto pelo governo –, é um dos objetivos do governo federal para a educação que o Brasil consiga evoluir também no nível internacional, como pode ser visto no fragmentos abaixo, retirados do site do INEP:

A série histórica de resultados do Ideb se inicia em 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também por escolas, municípios e unidades da Federação. A lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da OCDE. Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional 3.8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um Ideb igual a 6.0 em 2022, ano do bicentenário da Independência (Portal INEP²⁶).

Deste modo, o objetivo estabelecido pelo Ministério da Educação de aumentar o IDEB nacional para 6,0 até 2022 pretende funcionar como um incentivador da melhoria da qualidade da educação nos níveis estaduais e municipais, convergindo, assim, com os programas internacionais de educação e com as expectativas da sociedade civil.

2.2 Os sistemas de avaliação educacional pelo Brasil

Enquanto o governo federal desenvolvia um sistema de avaliação educacional de âmbito nacional, muitos estados começaram a implantar sistemas de avaliação próprios com o intuito de auxiliar na democratização e melhoria da qualidade da educação básica. Em 2010, um estudo realizado pela Fundação Victor Civita²⁷, expôs que 19 dos 27 estados brasileiros aplicavam ou já haviam aplicado algum tipo de avaliação externa na sua rede. No ano seguinte, um novo estudo da Fundação apresentou um quadro em que 16 estados mantinham um sistema de avaliação externa e concluiu que a tendência era que mais estados criassem seus próprios sistemas de avaliação educacional.

Neste estudo, os sistemas estaduais de avaliação são classificados em sete tipos diferentes de uso dos resultados, segundo Brooke e Cunha (2011): para avaliar e orientar a política educacional; para informar as escolas sobre a aprendizagem dos alunos; para informar

²⁵ Em 2000, o Brasil foi o último dos 43 países; Em 2003, o 37º entre os 41 participantes; Em 2006, 52º entre os 57 participantes; E em 2009, 55º entre 65 países participantes. A avaliação de 2012 foi aplicada no primeiro semestre e ainda não divulgou os resultados.

²⁶ INEP. Portal Ideb <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>>

²⁷ Pesquisa intitulada “A avaliação externa como instrumento de gestão educacional nos estados” coordenada pelo Professor Nigel Brooke do GAME/UFMG. <<http://www.fvc.org.br/estudos-e-pesquisas/2010/avaliacoes-externas-643707.shtml>>

o público; para alocação de recursos; para políticas de incentivo salariais; como política de avaliação docente; e para certificação de alunos e escola.

Os últimos quatro tipos são utilizações que têm como característica em comum as altas consequências para a escola e professores e gestores. Na literatura internacional esse tipo de política é chamada de *high-stake* (alto risco), pois o fracasso da escola em alcançar as metas estabelecidas lhe impõe consequências importantes, em oposição às políticas *low-stakes* (baixo risco) que não trazem consequências, ou se trazem, elas são pequenas para a escola.

Independentemente da consequência que possa sofrer a escola – alta ou baixa – para os autores, todos os sistemas de avaliação têm uma dimensão baseada no *accountability* (BROOKE & CUNHA, 2011), ou seja, todas podem ser usadas de modo a responsabilizar a escola pelos resultados dos alunos, mesmo se essa responsabilização não venha em forma de bônus ou ônus direto.

Os primeiros estados a utilizarem uma política de responsabilização foram Paraná (Boletim Escola), Ceará (prêmio Escola do Novo Milênio)²⁸, Rio de Janeiro (Nova Escola) e São Paulo (Bônus Mérito)²⁹, todos iniciados em 2001³⁰ (BONAMINO & SOUSA, 2012; BROOKE & CUNHA, 2010; BROOKE, 2008; ANDRADE, 2008). Na classificação de Bonamino e Sousa (2012) que ordenam em três gerações os sistemas de avaliação no Brasil, o Boletim Escola do Paraná seria uma avaliação de segunda geração, pois é um sistema de baixo impacto (*low-stake*). No entanto, os três exemplos seguintes, a partir do momento que criaram ou associaram suas avaliações a políticas de incentivos, se caracterizam, na classificação das autoras, como avaliações de terceira geração, dado que servem como base para bonificação (*high-stake*).

Já com base na classificação de Brooke e Cunha (2010), específica para políticas de responsabilização de alto impacto (*high-stake*), Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo, seriam estados com políticas de responsabilização de primeira geração que têm como característica um sistema de pagamento de incentivos salariais aos profissionais das escolas com base no desempenho de seus alunos nas provas padronizadas.

²⁸ O estado do Ceará já executava avaliações do desempenho desde 1992, no entanto em 2001 essa avaliação sofreu grandes mudanças na sua metodologia e, associou-se a ela o Prêmio “Escola do novo milênio” que dá bonificações por desempenho.

²⁹ O estado de São Paulo já aplicava avaliações de desempenho desde 1996.

³⁰ Além dos três estados, o município de Sobral, no Ceará, também aplica desde 2001 uma política de bonificação de professores, o bônus salarial para professores alfabetizadores.

Atualmente, esses estados já apresentam modificações no desenho e nos procedimentos de suas políticas. Entretanto, é importante considerar como essas políticas eram na época que foram implantadas e o que as fazem figurar como de primeira geração.

Nestes três estados, os critérios principais para a escola ganhar bonificação eram o rendimento final da escola no teste padronizado e o fluxo escolar. E mesmo os desenhos sendo diferentes – no Ceará ganhavam as 100 primeiras colocadas; no Rio de Janeiro ganhavam as equipes escolares de acordo com o nível de pontuação que atingissem; em São Paulo, os professores e gestores, individualmente, também de acordo com o nível que alcançavam (BROOKE, 2008) – a qualidade das escolas/educação oferecida era medida, nestas políticas de primeira geração, sem se levar em consideração as diferenças socioeconômicas das escolas.

Como dito anteriormente, essas políticas de responsabilização de primeira geração foram sofrendo alterações constantes, tanto como tentativa de superar as críticas que lhes eram impostas, quanto para se adaptarem às realidades específicas de suas redes. No Brasil, essas políticas foram de caráter experimental. Em 2001, a avaliação em larga escala já havia se consolidado com o SAEB, mas políticas de responsabilização no nível da educação básica eram novidade. Pode-se destacar então que essas modificações constantes nos sistemas de avaliação estaduais e políticas de responsabilização têm tentado incorporar dois conceitos caros a pesquisadores educacionais: equidade e eficácia escolar.

2.2.1 Responsabilização, equidade e eficácia escolar

As pesquisas sobre eficácia escolar começaram a repercutir no final da década de 1970 e seu argumento era marcadamente contrário às correntes pessimistas que se desenvolveram depois do Relatório Coleman, as quais foram assinaladas com o *slogan* “a escola não faz diferença”. Desde então, fala-se não apenas em qualidade, mas também em equidade, e desde ao menos uma década o conceito de escolas eficazes está ganhando mais espaço principalmente quando se fazem análises dos resultados e das aplicações dos sistemas de avaliação padronizados em larga escala.

O que vemos é que, em geral, escolas com perfil socioeconômico mais elevado têm melhores resultados nas provas. Contudo, em uma análise que leva em consideração o efeito escola, estas escolas podem ser menos eficazes do que escolas que tiveram um resultado inferior. E este é um fator de relevância quando se pensa em políticas de responsabilização baseadas nos resultados de cada escola.

Vale ressaltar que eficácia escolar e efeito-escola, apesar de estarem muito relacionados, são conceitos diferentes. A eficácia escolar é, grosso modo, capacidade da escola em superar os resultados esperados, considerando o nível socioeconômico de seu corpo discente e fatores espaciais externos. Enquanto que efeito-escola é o quanto do desempenho do aluno pode ser creditado à escola, considerando o *background* socioeconômico deste aluno.

Um ensino eficaz é muito mais do que rendimento e fluxo, ele pressupõe diversas ações feitas pela escola que podem não ser mensuráveis por testes padronizados. Deste modo, uma política de responsabilização poderia, dentro do seu possível, incorporar a eficácia escolar para não cometer algum tipo de injustiça com as escolas, beneficiando de maneira arbitrária escolas que têm melhores resultados, mas que não necessariamente fazem mais diferença na vida dos alunos.

Como diz Torrecilla, eficácia escolar não é produtividade escolar:

A diferença entre ambos os enfoques é radical. Enquanto os estudos sobre a produtividade têm raízes e desenvolvimento estritamente economicistas e buscam otimizar os insumos para conseguir os produtos (o que se entende como eficiência), os trabalhos de eficácia escolar são estudos puramente pedagógicos, aos quais interessa analisar quais processos redundam em melhores objetivos (ou seja, eficácia) (TORRECILLA, 2003; 2008, p. 468).

A relação entre meios e fins, implícita na fala de Torrecilla, corresponde à ideia de que os estudos sobre produtividade não se interessam pelo meio, o “como”, mas apenas pelo resultado obtido, o que dá margem à manipulação de resultados³¹. Por outro lado, os estudos de eficácia, não desprezam os resultados finais, entretanto, dão maior importância aos mecanismos internos; em outras palavras, estão preocupados com a elevação do aprendizado/rendimento do conjunto dos alunos. Deve-se ter em mente que, ao contrário do que o autor expõe, uma política que premia bons resultados não necessariamente está desinteressada no processo de aprendizagem. Uma boa ideia poderia ser as duas perspectivas trabalhando em conjunto.

A relação entre eficácia escolar e políticas de responsabilização não é direta, ela vem das interpretações do conceito de escola eficaz ou eficácia escolar e das apropriações que os formuladores de políticas (*policymakers*) fazem dos resultados de pesquisas acadêmicas.

³¹ Uma das críticas feitas às políticas de responsabilização é a manipulação de resultados. A manipulação dos resultados pode ser feita pedindo para que alguns alunos faltem no dia da prova, com treinamento intensivo de alguns alunos e descaso para com os piores, ou ainda com um processo de seleção de alunos (ANDRADE, 2008; DWORKIN, 2005; HANUSHEK & RAYMOND, 2005).

A eficácia escolar pode ser caracterizada como a capacidade da escola de superar os resultados esperados, considerando aquilo que seria previsível para suas condições, em geral, socioeconômicas. Deste modo, um dos componentes utilizados para medir a eficácia ou ineficácia de uma escola é o resultado de seus alunos nos testes padronizados. Os resultados de anos de pesquisas educacionais nos mostram que um dos fatores intraescolares que mais influenciam o resultado dos alunos é o professor (SOARES, 2004; REYNOLDS & TEDDLIE, 2000; 2008). Assim, as políticas educacionais se voltaram para a atividade docente com políticas de formação continuadas, e inclusive com programas de incentivo salarial que compõem políticas de responsabilização. Vale ressaltar que a responsabilização das escolas – que também é chamada de responsabilização dos professores – é apenas um dos tipos possíveis de responsabilização no campo educacional. Anderson (2005), em seu artigo sobre *accountability* na educação, argumenta que os tipos de responsabilização diferem no “pelo quê” é responsabilizado e no “a quem” presta contas. No caso das políticas de responsabilização das escolas (professores), os docentes e, eventualmente, os gestores locais são responsabilizados pelo aprendizado dos alunos e prestam contas ao público em geral.

A equidade, neste caso entendida como redução das desigualdades internas do sistema ou da escola, aparece no contexto das políticas de responsabilização de duas formas, uma é a equidade entre as escolas da mesma rede e outra, e a mais difícil de obter, é entre os alunos dentro da mesma escola. O fator incentivo que vem em forma de bônus ou prêmios nas políticas de responsabilização é um dos mecanismos propostos para impulsionar as escolas em conjunto a melhorarem seus desempenhos. O próprio fator intervenção, que pode vir de um apoio técnico externo e financeiro extra, é pensado como um componente de equidade, pois tem por finalidade ajudar as escolas que estão com os piores resultados.

Ao encontro com a perspectiva da escola eficaz, vieram as políticas de responsabilização de segunda geração que são avaliações com critérios mais sofisticados que tentam incorporar a dimensão para além do desempenho dos alunos e fluxo escolar. O melhor exemplo da segunda geração encontramos no Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (IDESP) criado em 2008, que utiliza, além de indicadores similares ao do IDEB³², um indicador de desempenho. Tal indicador calcula uma nota em função da distribuição dos alunos da escola nos níveis de proficiência estabelecidos, visando assim a promoção da

³² Os indicadores que compõem o IDEB são desempenho médio dos alunos na Prova Brasil e taxa de rendimento escolar. No caso do IDESP é o desempenho médio dos alunos no SARESP (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo).

equidade interna, dado que a nota da escola melhora na medida em que mais alunos passam para os níveis superiores (SOARES, 2009).

Entende-se, então, que as políticas públicas, por seu caráter sistêmico, não possam ser feitas para cada escola individualmente. No entanto, quando se pretende melhorar a qualidade de educação, não se pode esquecer o caráter pedagógico da matéria, nem deixar de lado as características particulares de cada escola no momento da avaliação.

3. ACCOUNTABILITY

A discussão do conceito de *accountability* faz-se muito importante para a compreensão, não apenas do que é esse fenômeno no campo educacional, mas especialmente em como ele é aplicado no Brasil e no município do Rio de Janeiro.

Aqui podemos entender mais a fundo a decisão explicitada na introdução dessa dissertação de usar o termo no seu original, *accountability*, ao invés de sua tradução em língua portuguesa, responsabilização. Investigar como o termo é utilizado é também entender como a atividade política e administrativa era feita quando podíamos limitar o *accountability* à responsabilização e à necessidade cada vez mais atual de se utilizar na prática e na teoria o conceito em toda sua multidimensionalidade.

Neste sentido, esse capítulo discorre sobre as teorias das ciências políticas e da administração pública que deram as bases teóricas e práticas para a consolidação dos sistemas de avaliação e responsabilização educacionais a nível internacional e como estas práticas são replicadas e/ou ressignificadas no Brasil.

3.1 Administração Pública Tradicional

Desde antes da consolidação do campo da administração pública, já havia um embate teórico entre princípios democráticos e eficiência. Ainda no século XVIII, Alexander Hamilton e Thomas Jefferson já apresentavam visões divergentes quanto à administração pública e sua relação com o princípio democrático (DENHARDT, 2012). O primeiro partia de uma corrente elitista que defendia a existência de uma elite intelectual capaz de governar racionalmente em prol do povo dado que a democracia, assim como colocava Aristóteles, seria uma forma de governo ruim, especialmente se o povo em questão não tivesse a capacidade intelectual de governar para o bem comum de todos, ou seja, cada um pensando em seu benefício próprio. Deste modo, uma aristocracia, ou elite intelectual, estaria mais apta a governar pensando no bem de todos e a administração pública refletiria este princípio, visto que seriam alguns administrando o bem público em benefício de todos.

Já para Jefferson, a questão era oposta, o governo e a administração pública deveriam ser descentralizados, possibilitando a participação de cada indivíduo. Por esse ponto de vista, o governo, ao invés de ser composto por uma minoria intelectual, deveria trabalhar para que todos os cidadãos fossem capazes de exercer o poder político sabiamente em benefício de todos. Essas oposições ainda se encontram presentes, segundo Denhardt “as visões dos

hamiltonianos e jeffersonianos estão na base dos importantes conflitos existentes na teoria da administração pública de hoje” (DENHARDT, 2012, p. 58).

Uma das questões da administração pública é a relação nem sempre existente entre a teoria da administração pública e as práticas administrativas. Essa questão já era apontada como um problema em século XIX para Woodrow Wilson. Neste sentido, Wilson já sugeria então que a burocracia pública fosse orientada pelos mesmos princípios do mundo dos negócios. Esta alegação traria consigo o conflito entre a eficiência necessária na prática e os princípios democráticos defendidos pela teoria.

As correntes da administração pública mais influentes são aquelas que beberam da fonte de Weber e incorporaram a racionalização social como princípio fundamental da burocracia acima de qualquer outro princípio. Na administração tradicional, a burocracia deveria se preocupar em implementar de forma técnica as decisões que foram tomadas, no nível governamental, de acordo com os princípios democráticos. Deste modo, se Weber (2002) afirma que burocratização está intrinsecamente relacionada com o processo de democratização, os tradicionais interpretaram isso como uma relação hierárquica na qual o governo lida com as questões políticas e a burocracia com as questões práticas.

A preocupação dos teóricos tradicionais com a eficiência os levou a defender a aplicação das normas empresarias no setor público. Foi nesse contexto que a separação entre administração e política foi necessária como pressuposto da função administrativa, visto que o governo deveria ser imparcial quanto à distribuição de bens e serviços públicos para a sociedade (DENHARDT, 2012; GÜLTEKIN, 2011).

3.2 *New Public Administration* ou “nova administração pública”

A corrente denominada de nova administração pública (NAP) surgiu oficialmente em 1968, tendo como marco um simpósio realizado em Nova York. Os pesquisadores, apesar de não terem inicialmente a intenção de formar um movimento de oposição aos paradigmas da administração pública vigentes, acabaram por apresentar um conjunto de trabalhos que convergiam em algumas críticas.

A principal crítica apresentada pelos pesquisadores da NAP era sobre a dicotomia entre política e administração. Com tendências de esquerda política, esses autores defendiam que os administradores, dada a ineficiência das outras instâncias de gerar políticas capazes de resolver as questões sociais e de política externa, também deveria adicionar a si a competência de *policymaker* (DENHARDT, 2012).

Outra crítica que faziam à teoria política da época era em relação ao destaque que se dava para a eficiência, deixando de lado valores que deveriam ser igualmente caros aos administradores públicos: equidade e participação (DENHARDT, 2012). Estes dois valores, ao contrário de serem novos, são releituras dos princípios de igualdade, liberdade e justiça que haviam sido sublimados pela eficiência.

Os teóricos da nova administração pública não trouxeram muitas soluções para as críticas que fizeram. Sua maior contribuição foi pôr fim a dicotomia entre o fazer político e o fazer administrativo.

3.3 *New Public Management* ou “nova gestão pública”

A nova gestão pública³³ surgiu em um contexto de crise, procurando minimizar os gastos do Estado e ao mesmo tempo maximizar a produtividade do serviço. O sucesso logrado pelos países que conseguiram superar a crise ainda no início dos anos 1980, a partir da adoção de medidas privatizantes e de impulsão da competitividade, fez com que a nova tendência da administração pública se espalhasse pelo mundo.

Osborne e Gaebler, dois administradores norte-americanos com ampla experiência em consultoria para setores públicos, sintetizaram os princípios que possibilitariam reformas de governo e que se tornaram os valores da nova gestão pública³⁴. Dentre esses “dez mandamentos”, seis incorporam a noção do governo como uma empresa privada voltada para o mercado. Valores como empreendedorismo, foco nos resultados e competição eram importantes nessa reforma. A descentralização da máquina burocrática também aparecia como um princípio dessas reformas (OSBORNE & GAEBLER, 1992 apud DENHARDT, 2011).

Castro (2008), em seu artigo sobre a administração pública e a reforma da gestão educacional na América Latina, apresenta as características da reforma gerencial sumarizadas por Bresser Pereira:

a) a descentralização/desconcentração das atividades centrais para as unidades subnacionais; b) a separação dos órgãos formuladores e executores de políticas públicas; c) o controle gerencial das agências autônomas, que passa a ser realizado levando em consideração quatro tipos de controles, quais sejam: controle dos resultados, a partir de indicadores de desempenhos estabelecidos nos contratos de gestão, controle contábil de custos, controle por quase-mercados ou competição administrada, e controle social; d) a distinção de dois tipos de unidades descentralizadas ou desconcentradas (as agências que realizam

³³ Também chamada de administração pública gerencial.

³⁴ Dentre os vários livros escritos, o principal dos autores é *Reinventing Government* (1992), no qual apresentam os dez princípios que transformaram as instituições americanas em organizações flexíveis e empreendedoras.

atividades exclusivas do Estado e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo); e) **a terceirização dos serviços** e f) o fortalecimento da alta burocracia [grifos meus] (CASTRO, 2008, p. 392).

As características citadas por Castro estão dentro dos mandamentos de Osborne e Gaebler apresentados por Denhardt, e também estão incorporados nos projetos da UNESCO para a América Latina, como apresenta a própria Castro (2008):

As recomendações para o início do século XXI, no que se refere à gestão educacional, são assim elencadas: a) **a implantação de um processo de gestão a serviço das aprendizagens e da participação**; b) **a realização periódica de avaliações e investigações sobre os processos de descentralização e desconcentração educativas para determinar seus avanços e insuficiências**; c) a formulação de estratégias para que os centros educativos desenvolvam suas atividades com autonomia pedagógica necessária para favorecer o trabalho dos professores com os alunos; c) (sic) a capacitação de equipes diretivas, tanto no nível de sistema como da escola; e d) **a estimulação da participação da família, dos organismos de Estado, de outros setores de governo e de toda a sociedade na educação**. [grifos meus] (CASTRO, 2008, p. 397).

O trecho a cima representa como a nova gestão pública foi concretizada em indicações práticas para a gestão das redes escolares na América Latina, tomando como exemplo as reformas implementadas, principalmente, na Inglaterra e nos EUA. As indicações têm claramente duas bases teóricas: a teoria da escola eficaz e a administração gerencial.

A teoria da escola eficaz, sinteticamente, defende a autonomia da escola, o foco nas atividades acadêmicas e coloca a relação entre professor e aluno como o fator intraescolar mais importante na aprendizagem.

Junto a isso podemos ver a focalização na participação da sociedade e da família como uma forma de manter o controle social e estímulo para a manutenção de um quase-mercado; as escolas como unidades autônomas capazes de escolher suas próprias estratégias de ensino, o que poderíamos compreender como um incentivo ao empreendedorismo; e a importância dada à descentralização como um mecanismo que assegura tanto a autonomia das unidades escolares quanto a criação de redes mais eficientes em termos de participação da comunidade escolar e da sociedade e de avaliação e gestão dos problemas locais.

Gültekin (2011), em seu artigo sobre o desenvolvimento da administração pública, afirma que a nova gestão pública tem como base quatro teorias econômicas essenciais: “*transaction cost theory*, *principal-agent theory*, *property-rights theory* and *public-choice theory*” (GÜLTEKIN, 2011, p. 347). A *transaction cost theory* e a *property-rights theory* são relacionadas diretamente com a relação entre o setor público e o privado no que concerne eficiência e desenvolvimento econômico. Teorias fundamentadas em ideias nada novas de que

o setor privado é mais eficiente do que o público, com uma distinção para a teoria que defende a privatização como solução para problemas econômicos. As outras duas teorias – que serão aprofundadas neste capítulo – estão relacionadas com a relação entre cidadão e Estado.

A nova gestão pública, em suma, não trouxe grandes novidades, apenas reafirmou e reinterpretou uma questão primordial da administração tradicional: a busca da eficiência do setor privado para o setor público. Uma novidade real advinda da nova gestão pública é a mudança na relação entre cidadão e Estado feita através de uma participação mais direta da sociedade. Nessa lógica onde o cidadão passa a ser consumidor e o governo passa a exigir eficiência dos seus funcionários, as políticas de *accountability* ganham mais espaço e conhecem sua expansão pelo mundo.

3.4 Responsabilidade, responsividade e accountability

A questão da responsabilidade na gestão pública é permanente desde a institucionalização da disciplina. A responsabilidade está relacionada com o papel do gestor público dentro de um sistema de normas democráticas. Assim, a responsabilidade é essencial ao equilíbrio do sistema público onde os gestores devem responder a uma autoridade central dentro de um modelo hierárquico de poder e esta autoridade central deve prestar contas à população.

A responsabilidade, deste modo, pode ser de dois tipos: a objetiva e a subjetiva, sendo respectivamente, o *accountability* e a responsividade. A responsividade ou responsabilidade subjetiva é um componente de regulação interna do indivíduo que evoca conceitos como ética profissional, profissionalismo e ética pessoal. Desta maneira, a responsividade remete a uma filosofia humanística da administração pública na qual as relações humanas devem ser guiadas pelo senso de justiça e equidade. E o gestor público deve autorregular-se constantemente para não perder de vista esse sentido na hora de tomar decisões (DENHARDT, 2012).

No entanto, ao encontrar limites na responsividade, ou seja, que nem todos os burocratas agem de acordo com os princípios democráticos, era necessário garantir a manutenção da responsabilidade interna por mecanismos externos aos indivíduos. É o que diz Denhardt ao comentar o argumento de Herman Finer sobre os limites da responsividade:

O senso de responsabilidade subjetiva pode parecer suficiente, mas, de fato, são necessários meios mais objetivos de *accountability* para que se preservem os

interesses da sociedade contra os caprichos ocasionais dos profissionais do governo. Em teoria, ninguém questiona a responsabilidade moral, mas na prática a responsabilidade política se faz necessária (DENHARDT, 2012, P. 178).

Se responsividade corresponde à ética profissional e a moral do indivíduo, o que então seria o *accountability*?

Destarte, vale ressaltar que o *accountability* é uma prática que só existe, e é determinada, em sociedades democráticas. A possibilidade do serviço público ser *accountable* tem como pré-requisitos características inatas da democracia moderna: “a) organização dos cidadãos para exercer controle político do governo; b) descentralização e transparência do aparato governamental; e c) substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes” (CAMPOS, 1990 apud PINHO & SACRAMENTO, 2009, p.1344).

Deste modo, é necessária uma sociedade na qual a organização dos cidadãos em grupos seja permitida – e até estimulada – pelo Estado; uma sociedade civil que tenha instrumentos para exercer o controle sobre o aparato governamental; um governo descentralizado que reforce a democracia local, possibilitando que as políticas públicas sejam realizadas de forma mais eficaz e eficiente; precisamos de leis que garantam a transparência das operações públicas; que os valores tradicionais sejam substituídos pelos valores modernos baseados na burocratização (ou imparcialidade; objetividade); e só então, por fim, é possível ter mecanismos que garantam a punição de funcionários e gestores públicos que descumpram os princípios legais estabelecidos.

No Brasil, o termo *accountability* só aparece na literatura a partir dos anos 1990, mas só é aplicado na prática na década posterior, quando os contextos políticos e sociais já se encontravam em amplo desenvolvimento democrático. Além disso, um fator importante para a incorporação do *accountability* na administração pública, ou ao menos na gestão da educação, foi o resgate da racionalidade na formulação e implementação das políticas nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula (FRANCO, ALVES & BONAMINO, 2007, P.1008). Uma burocracia que incorpora técnicos administrativos seria muito menos suscetível a valores políticos tradicionais – o que não corresponde dizer que não carregue valores e ações políticas³⁵ (DENHARDT, 2012; ABRUCIO & LOUREIRO, 2004) – e seria desta forma, muito mais *accountable*.

³⁵ A qualidade da decisão pública pressupõe uma relação cada vez mais estreita entre teoria e prática administrativas, e entre as competências técnicas e as habilidades políticas no ato das tomadas de decisão. A dissociação das duas coisas gera enfraquecimento dos mecanismos de fiscalização, como apontado pela teoria dos “anéis burocráticos” (FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, 1974 apud ABRUCIO & LOUREIRO, 2004) e as ações públicas deixam de corresponder às necessidades da sociedade.

Respondendo a pergunta anterior, *accountability* nada mais é do que um processo de controle, avaliação e punição (ou bonificação) do serviço público a fim de garantir a responsabilidade do sistema mesmo que algum funcionário público não trabalhe individualmente com critérios de responsividade.

3.4.1 Accountability vertical e accountability horizontal

O *accountability* tal como mecanismo de controle externo ao indivíduo pode, por sua vez, ser exercido pela própria administração pública, o *accountability* horizontal, ou pela sociedade, o *accountability* vertical (O'DONNELL, 1998).

Esses dois tipos compõem, por sua vez, o *accountability* político, que é exercido pelos cidadãos na forma de *accountability* vertical nas eleições, onde a boa ou a má atuação política do candidato vai refletir nos votos, sendo as más atuações punidas com a não (re)eleição do candidato. Ou é exercida, no *accountability* horizontal, pela fiscalização e controle exercidos pelos poderes no sistema de *checks and balances* típico dos sistemas de poder tripartites.

Mainwaring, apresenta uma classificação similar a de O'Donnell, na qual o *accountability* vertical é substituído pelo eleitoral e o *accountability* horizontal, pelo intraestatal (Mainwaring, 2005 apud Rocha, 2011). O autor faz essa nova distinção, pois amplia o escopo do *accountability* horizontal, em tipos que podem vir a ser verticais. Neste caso, ele subdivide o *accountability* intraestatal em três tipos: a) relação “principal- agente”; b) sistema de *checks and balances*; e c) o controle exercido por órgãos públicos com função específica de fiscalização.

O primeiro tipo é especialmente importante para as nossas análises posteriores, pois esse tipo de *accountability* é exercido por órgão superior na hierarquia gerencial que designa a um órgão subordinado uma determinada tarefa e depois avalia se a tarefa foi cumprida. Sendo assim, seria um tipo de *accountability* vertical, dado que há uma relação hierárquica entre os órgãos, na qual o órgão inferior não é autônomo ao superior, ao contrário dos outros dois tipos de *accountability* intraestatal nos quais fiscalizado e fiscalizador são autônomos entre si a fim de minimizar as influências daquele sobre este e garantir a idoneidade do processo de controle e fiscalização.

Para Mainwaring (2003) a relação “principal-agente” se dá quando o agente que controla pode impor sanções ao controlado, direta ou indiretamente, em caso de transgressão. Essa é uma conceituação sintética do conceito de autores como Dunn (1999), Kenney (1999) e Moreno et al. (2003) que defendem que só há possibilidade de *accountability* quando o

agente que controla pode sancionar o controlado, e da argumentação contrária de Schedler (1999) e O'Donnell (2003) que argumentam que geralmente os mecanismos de *accountability* apenas têm capacidade para exigir prestação de contas (*answerability*), sem nenhuma imposição de sanções (*responsability*).

Na medida em que se entende a relação “principal-agente” como uma *accountability* que acontece entre dois órgãos do Estado, mesmo que esses autores não tenham dado muita atenção às relações “entre diferentes níveis da burocracia ou entre burocratas de diferentes esferas de governo” (CENEVIVA E FARAH, 2006, p.7), podemos entender o tipo de *accountability* estudado nesta dissertação – sistema de avaliação e política de responsabilização de professores – como uma relação “principal-agente”.

A relação “principal-agente” pensada pela perspectiva da teoria da informação, como explica Lima (2011), é ilustrada pela intermediação de um contrato, com o qual o principal induz uma certa ação ao agente, e este ao cumpri-la, recebe um benefício em troca. O principal avalia então, não a ação do agente, mas o “resultado que é indiretamente determinado pela ação do agente” (LIMA, 2011, p.4). Fazendo uma relação direta com a política de avaliação do município do Rio de Janeiro, o governo municipal faz um acordo de resultados com a Secretaria Municipal de Educação, e esta por sua vez, firma termos de compromisso de desempenho com as unidades escolares. Ambos são tipos de contratos nos quais o principal, governo municipal no primeiro caso e SME no segundo, estipulam metas para o agente que ao cumprir, recebe uma premiação. No primeiro caso, o agente é avaliado tanto pelas ações – exemplo, número de vagas em creches – quando pelos resultados – exemplo, aumento do IDEB. No segundo caso, sendo o principal a SME e o agente os gestores, professores e funcionários que compõem cada unidade escolar, a avaliação é feita sobre os resultados que foram determinados pelas ações dos agentes.

As classificações de O'Donnell e de Mainwaring tratam de tipos de fiscalização internos do sistema político democrático, contudo, se torna cada vez mais forte, especialmente com a ampliação das redes sociais, um tipo de *accountability* que é externo – mas não dissociado – ao sistema político, o *accountability* social. Essa forma de *accountability* é resultado da formação de organizações no seio da sociedade civil que se utilizam das mídias para pressionar os governos não apenas no período eleitoral – no qual se restringe o *accountability* vertical – mas durante o processo mesmo de planejamento e implantação das políticas públicas.

Koslinski (2007), em sua tese sobre o papel desempenhado pelas ONGs em um novo modelo de governança do Estado e suas relações de *accountability*, expõem esse conceito de *accountability* social que não se limita a ONGs, podendo ser feito mesmo por grupos de cidadãos não formalmente associados. Deste modo, o *accountability* social seria:

[...] a nonelectoral, yet vertical mechanism of control that rests on the actions of a multiple array of citizens' associations and movements and on the media, actions that aim at exposing governmental wrongdoing, bringing new issues onto the public agenda, or activating the operation of horizontal agencies (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000, p.150 apud KOSLINSKI, 2007, p. 61).

Um aspecto interessante é que a *accountability* social passa progressivamente a ter papel mais importante nas sociedades modernas, enquanto que na teoria tradicional, ainda no século XIX, este tipo de *accountability* exercido pelos cidadãos se limitava ao voto. Atualmente, os papéis desempenhados pelas organizações da sociedade civil, pela imprensa e pelas próprias mídias sociais dão muito mais destaque e força ao *accountability* social e ampliam as possibilidades de intervenção dos cidadãos para além do momento do voto³⁶.

É importante entender os tipos de *accountability*, pois em cada um deles a resposta para as perguntas fundamentais – quem controla? E como controla? – são diferentes e correspondem a interesses também diferentes.

Adiciono mais uma pergunta importante: o que se controla? Essa só pode ser respondida a partir do referencial teórico de quem controla (seja o governo, o cidadão ou qualquer outro agente). Muitas vezes controles feitos por agentes diferentes sugerem resultados diferentes porque cada agente avalia uma esfera diferente da gestão pública – alguns agentes avaliam apenas se as políticas foram implementadas, outros avaliam os resultados das políticas ou se as políticas estão de acordo com os interesses públicos, por exemplo. Deste modo, o que é controlado – ou avaliado – e o resultado da avaliação pelo agente dependem da perspectiva teórica do agente a respeito do que é relevante ser avaliado.

Rocha (2011) faz uma síntese dos processos de *accountability* em cada corrente teórica e mostra as mudanças de perspectiva referentes ao que se controla. A teoria tradicional aplicava uma *accountability* sobre os processos, ou seja, a implantação das políticas. A nova gestão pública, baseada na eficiência, controla os resultados. Deste modo, não basta apenas a política ser aplicada, mas é necessário que ela seja eficiente.

³⁶ A “Lei da Ficha Limpa” que entrou em vigor na eleição de 2012 é um dos grandes exemplos que como a sociedade civil, organizada ou não, pode através de mobilização, pressão e exposição – utilizando especialmente a internet – interferir ativamente para além do voto.

É exatamente nessa perspectiva da nova gestão pública que se encontram os sistemas de avaliação, tanto os da educação como os de outros setores, que avaliam não apenas a oferta das vagas (estrutura do sistema), mas o desempenho dos alunos de determinada rede (eficiência do sistema), por exemplo.

3.5 Public Choice

O public choice, ou, a teoria da escolha pública, reforça e se baseia nos princípios democráticos e liberais de liberdade de escolha do cidadão. A teoria vinda da economia, mas ampliada para os campos sociais e políticos acredita que:

[...] o tomador de decisão individual – por ser, na maior parte de seus aspectos, comparável ao homem econômico clássico – é movido por autointeresse, é racional e procura maximizar as próprias utilidades. Por autointeresse, Ostrom quer dizer que cada indivíduo tem preferências distintas que podem diferir das preferências dos outros; por racional, ele quer dizer que os indivíduos podem escalonar as opções alternativas de maneira transitiva; por maximizar, Ostrom entende a estratégia do indivíduo que persegue o máximo benefício líquido possível em qualquer situação de decisão (DENHARDT, 2012, p. 193).

Ostrom e Ostrom (1971) ainda colocam uma quarta suposição para a teoria além do autointeresse individual, da racionalidade e da maximização dos benefícios: a posse de informação. Os autores subdividem a posse da informação em três níveis que se seguem: (1) an individual knows all available strategies, (2) each strategy is know to lead invariably to only one specific outcome, (3) the individual know his own preferences for each outcome (OSTROM & OSTROM, 1971, p. 205).

Desde modo, apenas em posse de toda a gama possível de informação, os indivíduos são capazes de fazer as escolhas racionais que maximizem seus benefícios, isto é, a informação é a base principal para escolhas. Sendo as escolhas, então, condicionadas e limitadas pelo volume de informação que cada indivíduo é capaz de conseguir.

Embora dadas todas essas suposições da teoria da escolha pública, existem outros condicionantes que interferem nas escolhas dos indivíduos. Como explica Buchanan (1999), cada indivíduo tem, a partir de seu conjunto de valores, preferências que o diferenciam de outros indivíduos. Deste modo, não apenas as estratégias adotadas pelos indivíduos para maximizar seu benefício e alcançar seu objetivo, como o próprio objetivo varia de acordo com os contextos sociais, econômicos, geográficos e psicológicos do indivíduo.

Olhando pela perspectiva da nova gestão pública, podemos entender o cidadão como consumidor. Papel que é reforçado pela relação cliente-empresa que se sedimenta ao se

incorporar a competição nos serviços públicos e incitar a participação do cidadão-cliente para a garantia de maior eficiência nos resultados.

Contudo, a teoria da escolha pública, *public choice*, é, em essência, uma teoria que pressupõe o fracasso do Estado em suprir as necessidades dos indivíduos, permitindo que através da dinâmica do mercado todas as demandas possam ser atendidas de forma eficiente e com equidade.

3.6 School Choice

A teoria do *school choice* deu base para alguns modelos educacionais público-privados, tais como o sistema de *voucher* e de *charters schools*, ambos fundamentados no argumento da ineficiência do Estado em comparação com a eficiência do sistema de mercado empregado pelo sistema privado.

Under a choice system, innovative new programs would arise in response to parental demand. Productivity would improve as inefficient suppliers went out of business due to declining enrollment. To its supporters, school choice presents a legitimate alternative to an ineffective, inefficient, and monopolistic provider (HILL & JOCHIM, p. 7, s/d).

Os argumentos que sustentam a utilização de voucher educacional como forma de melhorar a qualidade da educação são basicamente quatro: 1. O direito de escolha dos pais (baseado no *public choice*); 2. Que a oportunidade de escolher a escola aumenta o envolvimento dos pais e alunos; 3. Acabar com o monopólio das escolas públicas no oferecimento de serviços educacionais; e 4. A possibilidade de poder escolher uma escola privada, ao invés de restringir a escolha às escolas públicas, diminuiria as desigualdades de oportunidade.

Pesquisadores que estudam os sistemas de *vouchers* nos países da América Latina (COSSE, 2003; ELACQUA, 2004) apresentam uma lista de contra-argumentos que refutam a eficiência e a eficácia desse sistema. Em primeiro lugar, Cosse (2003) vai contra o argumento que defende a escolha pública destacando que “a racionalidade é limitada porque a maioria dos atores não conta com toda a informação sobre as alternativas disponíveis e seus resultados, e – poderia acrescentar-se – o que é pior, ignoram como obtê-la” (SIMON, 1970 apud COSSE, 2003, p. 213).

Deste modo, apenas os pais que sabem como obter informação e que conseguem obtê-la é que poderão fazer uma escolha estritamente racional seguindo a lógica do mercado. Os outros ficarão limitados a uma escolha carecente ou a nenhuma escolha.

Além disso, nem sempre os pais de classes menos abastadas podem realmente escolher a escola que querem para seus filhos. A escolha da escola não se limita na qualidade, mas leva em conta outros fatores como proximidade do domicílio, custos com material escolar, alimentação, transporte. Para as famílias das classes mais altas que têm mais informação e mais disponibilidade de recursos financeiros e oportunidades é que a escolha pública se aplica. As famílias de baixa renda estão geralmente limitadas, seja pela falta de informação, seja pela falta de recursos financeiros.

No Chile, país que tem um sistema de *voucher* educacional desde a década de 1970, estudos como o de Elacqua (2004) apontam para uma maior desigualdade de oportunidades escolares.

To the extent that choice is driven by demographics rather than school achievement, unregulated choice programs, such as Chile's, may actually reduce the pressure on schools to improve their performance and increase pressure to "improve" the student demographics. In Chile, schools can choose among its applicants and shape the nature of its student body. It can take the smartest students and those from high-income families and refuse applicants from disadvantaged backgrounds. Thus, if educational markets are driven by consumer preferences, and parents care about student demographics, unfettered school choice will likely increase stratification (ELACQUA, 2004, p. 21).

Contra o argumento que defende o fim do monopólio do Estado como provedor de ensino é simples: isso nunca aconteceu. O Estado nunca teve nenhum monopólio. Como diz o autor:

O conceito de monopólio aparece em um uso extensivo e pouco técnico já que, com exceção do ex- sistema comunista, as escolas privadas existem em quase todo o mundo; não se poderia sequer falar de "monopólio das escolas públicas com financiamento estatal". Na realidade as propostas de privatização, em todo o tempo e lugar dos defensores do subsídio à demanda, aparecem muito fortemente condicionadas ao fato de que nos Estados Unidos e Canadá não há financiamento estatal para as escolas privadas, mas não é assim na Europa (Barro, 1998) nem na América Latina (COSSE, 2003, p. 214).

Devemos levar em conta, na análise do sistema de *voucher* educacional que a visão economicista da situação educacional deixa de fora, na hora de comparar as redes públicas e privadas, todas as variáveis que não estão relacionadas com o mercado. Ela compara públicos

muito distintos e minimiza os efeitos de capital cultural, social e econômicos (BOURDIEU, 2010) que comprovadamente têm influência nos resultados de eficácia escolar.

*

O modelo de escola charter pode ser caracterizado como um tipo de escola pública não-estatal. Um sistema que se comparado com o voucher educacional tenta a mesma coisa por um caminho inverso. O voucher traz a rede privada para dentro do sistema público, já as escolas charters seriam a criação de algo assemelhado a uma rede privada dentro da rede pública.

As primeiras escolas charters foram criadas nos Estados Unidos no início dos anos 90 e hoje em dia já se encontram experiências de escolas charters por todo o mundo, inclusive no Brasil³⁷.

As escolas charters são escolas que têm uma gestão compartilhada entre setores públicos e privados. Elas recebem financiamento público – não como uma escola comum, a partir do cálculo do número de alunos – mas têm maior autonomia do que as escolas públicas regulares.

Criadas a partir do movimento da sociedade, as escolas charters desfrutam de uma autonomia ampliada. Elas não estão sujeitas à mesma legislação das escolas públicas regulares e podem inclusive ter processos seletivos para professores próprios.

Os defensores do modelo charter acreditam que ele é uma forma de melhorar a qualidade da educação pública por meio de um modelo que se aproxima do privado. Os argumentos em defesa das escolas charters, assim como os em defesa do voucher, também se baseiam na lógica presumida dos atores no mercado.

As escolas charters, se comparadas às escolas públicas regulares, têm a seu favor a possibilidade de implementarem pedagogias mais inovadoras pois são mais autônomas e flexíveis, e além disso, por serem escolas, supostamente, de melhor qualidade, professores, gestores, pais e alunos estariam mais comprometidos com a educação. Por outro lado, Hubabard e Kulkarni (2009; 2012) apontam que mesmo com diversos estudos sendo feitos nos EUA desde a década passada para saber se as escolas *chartes* são de fato mais eficientes do que as escolas públicas normais, nenhum resultado pareceu conclusivo quanto a sua eficácia.

Se em tese o *public choice* viria como uma solução para os problemas de ineficiência e desigualdade enfrentados pelo Estado, não há qualquer comprovação de que as soluções

³⁷ No Brasil a experiência de escolas charters conhecida é no estado de Pernambuco. (DIAS & GUEDES, 2010).

encontradas tiveram de fato o efeito esperado. Contudo, ele pode ser entendido como um tipo de *accountability*, no sentido em que, na teoria, os pais puniriam as escolas “ruins” não as escolhendo para seus filhos. Os pais são agentes corresponsáveis pela melhoria do sistema quando lhes é imposto o direito/dever de rejeitar as escolas com baixo desempenho.

3.6.1 Quase mercado

O quase mercado, como estratégia de prover eficácia e equidade, aparece no contexto das reformas educacionais introduzidas na Inglaterra pela então primeira-ministra Margaret Thatcher. Sua base teórica está totalmente ancorada nos princípios da nova gestão pública e se utilizava da lógica do mercado para promover a disputa entre as escolas – tanto públicas quanto privadas – a fim de impulsionar a melhoria do sistema escolar³⁸.

No que concerne ao quase mercado escolar, podemos inserir os sistemas de *vouchers* e de escolas *chartes* nesta dinâmica³⁹. O *school choice* é parte importante neste processo, visto que os pais devem escolher as melhores escolas para os seus filhos dentro de uma enorme e diferenciada gama de ofertas.

O conceito de quase mercado, como explica Lanes (2011) em sua dissertação de mestrado, vem do fato de que são considerados “... ‘mercados’ visto que substituem o Estado Monopolista por fornecedores competitivos independentes, e são ‘quase’ porque diferem dos mercados convencionais em diversos aspectos”.

São nesses “diversos aspectos diferenciadores” que entram dois tipos de pesquisa que não se contrapõem no sentido que estudam dinâmicas complementares dentro do que se considera quase mercado: o quase mercado oculto e o terceiro setor.

Ao que dizem Adrião e Peroni (2004) o conceito de terceira via é muito vago, indo de autores que o colocam como entidades de caráter filantrópico e assistencialistas que não fazem parte nem do mercado nem do Estado, a outros autores que o apontam como entidades particulares que prestam serviços públicos. O que podemos dizer é que essas entidades são caracterizadas como integrantes de quase mercado porque estão em algum lugar entre o

³⁸ Quando dizemos “disputa entre escolas” dentro do quase mercado, isto significa que as escolas disputam para serem escolhidas pelos alunos; escolas melhores recebem mais alunos e mais investimentos, enquanto que escolas piores, em teoria, são abandonadas pelos alunos que migram para as escolas melhores. Deste modo, as escolas tentariam melhorar seus resultados para que os alunos permanecessem e as escolas ruins seriam fechadas, tal qual a lógica do mercado quando um estabelecimento consegue superar o outro oferecendo melhores produtos, e o sistema como um todo seria beneficiado.

³⁹ Não podemos deixar de fora formas menos claras de competição que não acontecem apenas entre escolas de redes diferentes – público e privado ou pública, *chartes* e privada – mas entre escolas da mesma rede que são impulsionados por políticas de bonificação e premiação ou até mesmo por políticas *low-stake* que garantam o prestígio das escolas.

mercado e o Estado, competindo por um lado, mas oferecendo serviços públicos que são usualmente de responsabilidade do Estado. As Organizações Não Governamentais (ONGs) aparecem aqui como um exemplo desse tipo de relação. As ONGs têm base jurídica na Lei 9.637, como Organizações Sociais (OS) e na Lei 9.790, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). As OS e as OSCIP se diferenciam principalmente com relação a seu contrato com os governos. A OS tem um contrato de gestão no qual presta um serviço para o governo que a contrata, enquanto que a OSCIP faz um trabalho de parceria e provém o serviço prestado gratuitamente.

O quase mercado oculto, de forma simplificada, seria mão contrária do *public choice*, ou seja, se na teoria da escolha pública é o cidadão – e no caso mais específico do *school choice*, os pais – que traça estratégias na escolha das escolas, no quase mercado oculto são os estabelecimentos escolares que traçam estratégias na seleção dos alunos a fim de maximizar suas possibilidades de garantir *status* de prestígio e/ou premiações. Chama-se “oculto” porque, como explica Costa e Koslinski (2009) não há algum tipo de regulação ou regras que controlem essas práticas, ou quando há, como no caso do município do Rio de Janeiro, mas as medidas que tentam coibir essas práticas de “seleção de alunos” são insuficientes. De fato, iniciativas de estabelecimento de políticas de quase-mercado se defrontam com a necessidade de estabelecer regras que limitem a capacidade das unidades escolares de selecionarem seus alunos por critérios que tenderiam a cristalizar ou ampliar as desigualdades existentes na rede. Nesse sentido, seja por distribuição aleatória das vagas, como no município do Rio de Janeiro⁴⁰, seja por mecanismos mediadores entre escolha dos pais e recrutamento dos alunos há a preocupação de evitar que a escolha funcione como um “mercado selvagem”, no qual os que já têm vantagens iniciais (informação, rede de conhecimento, melhores resultados, local de moradia) obtenham mais vantagens subsequentes. Se no quase-mercado as escolas competem para ter maior visibilidade no mercado e os pais escolhem a melhor escola para seus filhos, no denominado quase mercado oculto a modelagem é diferente: há competição entre os pais por escolas, mas não chega a ocorrer a competição entre escolas por alunos, pois, na ausência de regras que freiem a seleção, escolas com maior visibilidade no mercado selecionam seus ingressantes, em uma espécie de divisão de funções com as outras escolas que recebem, em escala, o público que foi rejeitado pelas outras (Bruel & Bartholo, 2012).

⁴⁰ No caso do município do Rio de Janeiro, a iniciativa é recente e consiste em distribuir aleatoriamente as vagas na primeira matrícula dos alunos da rede municipal a partir de uma lista quádrupla fornecida pelos pais. Essa política de distribuição de vagas do município vem sendo objeto de estudo de uma tese de doutorado em andamento no nosso grupo de pesquisa.

Em resumo, se o quase mercado pode ser entendido como um mecanismo relacionado com a nova gestão pública que busca a melhoria do sistema baseado na corresponsabilização dos pais e na punição das escolas com baixo desempenho, o quase mercado oculto seria um mecanismo possibilitado pela falta de regulamentação que vai na contra mão do *public choice*.

Outra perspectiva da “mercantilização” do setor público é pela divisão em dois tipos de privatização que faz Stephen Ball, caracterizadas pelo autor como privatização endógena e privatização exógena, a serem entendidas como:

Privatização exógena refere-se à transferência de prestação de serviços públicos a entidades privadas ou introdução, sob diversas formas, de entidades privadas na prestação desses serviços. Privatização endógena refere-se à introdução de modelos gerenciais típicos da administração privada na organização dos serviços no setor público (BALL, 2005 apud SOUZA & HYPOLITO, 2012, p. 2 nota de rodapé).

A privatização exógena, nesse contexto, poderia abarcar tanto o terceiro setor, como o movimento de terceirização de serviços dentro das escolas. Enquanto que a privatização endógena referia-se ao quase mercado oculto e a dinâmica de competição entre as escolas por prêmios e bônus.

3.7 School accountability

O que se entende por *school accountability* é a apropriação da teoria do *accountability* para a área de educação. Se *accountability* é, em suma, um processo de controle, avaliação e responsabilização do serviço público prestado, o *school accountability* é a mesma coisa, mas com procedimentos voltados para os sistemas educacionais – e com as questões inerentes ao campo educacional.

Como referencial teórico, foi escolhida uma definição de *school accountability* sintetizada por Andrade (2007), com cinco características que, ao serem analisadas, vão ao encontro das teorias da escolha pública e da nova gestão pública. A seguir, vamos ver cada uma delas:

1. **O estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar** é fundamental, pois as avaliações têm que se fundamentar em critérios conhecidos e preestabelecidos. É com base nesses padrões preestabelecidos que são construídos os testes de proficiência a serem realizados pelos alunos;

2. **A realização de testes de proficiência** se justifica como o componente que gera dados mensuráveis. A racionalização pressupõe que as avaliações sejam feitas sobre evidências. Deste modo os testes dão resultados que podem ser comparados ou medidos em uma escala padrão.

3. **A divulgação dos resultados dos testes** é a componente que representa a transparência, além de ser o que possibilita aos pais e alunos saberem em que grau de desempenho sua escola está (componente informação) a fim de escolherem se querem ou não permanecer naquela escola, ou tomar ações que possam levar à sua melhoria. A informação e a possibilidade de escolhas são premissas da teoria do *public choice* onde, em um cenário ideal, todos os pais dispõem da informação e poderiam escolher a escola que desejassem para seus filhos;

4. **O objetivo da política deve ser a melhoria dos resultados.** Neste sentido, tendo como referencial a nova gestão pública, o que se avalia são os resultados. Deste modo, a política de avaliação não tem recursos suficientes para controlar outras coisas para além do desempenho dos alunos. Ela pode dar base para outras políticas, detectando problemas. Mas sua avaliação se limita a avaliar a eficiência da rede através dos resultados de desempenho;

5. **A aplicação de bônus ou sanções de acordo com o desempenho.** É a componente que estimula a melhoria e, na visão da nova gestão pública, ajuda a aumentar a eficiência. É uma estratégia utilizada no setor privado de estipular metas para funcionários ou setores e como incentivo, bonifica os que alcançam as metas e/ou sanciona os que não atingem.

Os bônus no caso não necessariamente são de ordem monetária, podendo ser o reconhecimento da escola, o aumento do prestígio, etc; da mesma forma que a sanção pode não ser uma interferência direta na escola, mas uma perda de prestígio ou um constrangimento frente aos pares. Isso vai depender da intensidade da política, geralmente caracterizadas como *high-stake* (alto impacto) ou *low-stake* (baixo impacto).

As políticas de alto impacto são aquelas que impõem bônus ou sanções às escolas de forma direta – como pagamento de prêmios aos professores ou reestruturação do quadro de funcionários - e por isso acabam interferindo mais na dinâmica intraescolar. Por outro lado, as políticas de baixo impacto são políticas que não têm por característica a imposição direta, mas indireta de sanções às escolas, por exemplo, o constrangimento e a diminuição do prestígio. (CARRASQUEIRA, 2012).

As políticas de responsabilização são mais conhecidas por sua versão de alto impacto. Esse tipo de política ficou conhecido no Brasil pelo pagamento de bônus aos professores,

porém, as políticas de responsabilização são tanto as políticas de alto impacto quanto as de baixo, como a política de responsabilização do MEC que não tem recompensa material, mas dá margem para comparações e estimula que os pais acompanhem o desempenho da escola. No seu sentido original são políticas que impõem a prestação de contas a respeito da qualidade do serviço público prestado à sociedade.

Há uma controvérsia a respeito das políticas de baixo impacto, pois para autores como Hanushek e Raymond elas não seriam caracterizadas como políticas de responsabilização. Para esses autores, a diferenciação é entre política com “accountability” (responsabilização) e políticas “report card” (boletim informativo)⁴¹ (HANUSHEK & RAYMOND, 2002).

Brooke e Cunha (2011) argumentam que a *accountability* pode ser vista como uma segunda dimensão que pode estar explícita ou latente. Podendo aparecer até como um efeito perverso do sistema de avaliação, como no caso do Boletim da Escola do estado do Paraná que não pressupunha qualquer tipo de comparação entre as escolas, apresentando apenas a comparação entre a escola e a média das escolas do seu município e do estado, mas que gerou uma série de vieses no preenchimento dos questionários. (BROOKE, 2006).

Stricto sensu, qualquer política que possibilite comparações entre escolas ou que possibilite uma classificação de qualidade dentro de uma escala com critérios definidos e que isso seja tanto exposto ao público quanto seja direito desse mesmo público exigir melhorias e explicações sobre os resultados obtidos, já é considerado *accountability*.

3.7.1 Responsabilização *versus* Accountability

Na educação, a responsabilização apenas como palavra já carrega em si um tom pejorativo no sentido em que impõe a responsabilidade, pressupondo uma irresponsabilidade, a um sujeito (professor) pelo fracasso ou sucesso de outro sujeito (aluno) independente do contexto em que ambos se encontram.

No debate sobre accountability existe uma confusão entre responsabilidade (ter que prestar contas) e culpa (ato ou omissão repreensível). Muitos críticos veem os programas de accountability como uma forma de culpar professores e diretores de escola pela baixa qualidade do ensino. Acreditar que os responsáveis pela educação podem alterar os procedimentos e, assim, melhorar o ensino, não significa dizer que sejam culpados por seus alunos não estarem aprendendo mais (FERNANDES & GREMAUD, p.6, 2009).

⁴¹ Tradução livre. O termo “report card” significa literalmente boletim escolar, mas dado o contexto em que estamos aplicando, a tradução por boletim informativo pareceu mais fidedigna.

Como apontam os autores, o problema prático das políticas de responsabilização é que, aos olhos da sociedade, professores e gestores são vistos como culpados únicos – em geral, dá-se muito mais ênfase aos fracassos do que aos sucessos – pelo insucesso dos alunos e por sua vez estes mesmos professores e gestores se veem como vítimas de um sistema que lhes cobra sem dar o devido suporte e que por fim deixa a responsabilidade última em suas mãos.

Na realidade, existem muitos vieses nas afirmações acima. E a melhor maneira de explicar é respondendo a duas perguntas-chave: quem responsabiliza e quem é responsabilizado nessas políticas?

Anderson, em uma publicação para a *International Academy of Education*, especifica três tipos de sistema de *accountability*: “(a) compliance with regulations, (b) adherence to professional norms, and (c) results driven” (ANDERSON, 2005, p. 9). Em cada um deles, quem responsabiliza e pelo quê é responsabilizado muda. Entretanto, os três sistemas podem ser concomitantes, e nas políticas de responsabilização, em geral, o são.

No primeiro tipo, concordância com as regulamentações⁴², professores prestam contas à própria burocracia estatal pela sua adesão às regras estabelecidas. No segundo tipo, adesão às normas profissionais⁴³, os educadores são fiscalizados por seus pares quanto à adesão às normas padrão. Por fim, no terceiro tipo, o qual verifica resultados, professores são responsabilizados pelos resultados dos alunos e prestam contas ao público em geral (ANDERSON, 2005).

Nesse sentido, a autora faz ver que a prática do *accountability* é muito mais antiga do que as políticas de responsabilização. Estas se apresentam como a vertente mais polêmica, pois, além de mais recente, ela responsabiliza servidores que por tradição não eram responsáveis pelos resultados do seu trabalho. Acrescido a isso, esse tipo de política coloca em um patamar de discussão pública a educação e tenta embutir uma lógica de mercado na tentativa de melhorar a qualidade da educação, o que acaba por vezes gerando pressões angustiantes nos docentes e gestores escolares.

Entretanto, vale destacar que a ideia por trás das políticas de responsabilização não é a de culpabilizar os professores, mas a de mobilizá-los a fim de que estes tomem para si a responsabilidade pelo aprendizado dos alunos ao invés de se eximirem frente ao fracasso com base nas características socioeconômicas dos alunos. Também não é objetivo destas políticas

⁴² Livre tradução.

⁴³ Livre tradução.

colocar os professores como responsáveis únicos, mas os trazer para uma cooperação em vários níveis.

3.7.2 Políticas de bonificação

A política de bonificação – também chamada de política de premiação, política de remuneração variável – é um dos tipos de política de responsabilização que se insere no conjunto de políticas de alto impacto, as quais, no entanto, variam de intensidade e desenho.

Apesar de não ser o único tipo de política da responsabilização, ou o único modo de se fazer *accountability* na educação, a política de bonificação⁴⁴ se tornou, talvez, o mais controverso exemplo de *accountability* no Brasil.

Os sistemas de avaliação da educação representam a essência do modelo de nova gestão pública, medindo a eficiência do serviço prestado, atribuindo metas e verificando resultados. A bonificação entra como um componente de incentivo com a finalidade de conseguir melhores resultados em menos tempo.

Dentre as muitas críticas feitas às políticas de *accountability*, há um conjunto de ações que chamamos *gaming*⁴⁵. Essas tentativas de melhorar os resultados sem de fato ensinar os alunos, já são muito conhecidas e as políticas atuais já procuram mecanismos para minimizá-las, como por exemplo, exigência de uma porcentagem mínima de alunos que façam a prova a fim de evitar que se deixem de fora os alunos com piores desempenhos; Programas de reforço para alunos que apresentam as piores notas, para evitar que se foque no ensino dos alunos que estão mais perto da média e se abandone os que estão muito abaixo.

Entre outras críticas há o estreitamento do currículo, a criação de um quase-mercado escolar, mas essas duas seriam apenas reforçadas pela política de bonificação, pois incentivariam uma maior competição entre as escolas (dentro de uma lógica de mercado) e acabariam por incitar uma convergência dos currículos em um único currículo. A questão dos professores apenas se focarem em alguns aspectos do ensino ou das escolas preterirem outras disciplinas às que são avaliadas nas provas, pode ser considerado como dentro do conjunto do *gaming*.

⁴⁴ Políticas de bonificação são também chamadas por premiação ou remuneração variável. Mas são todas a mesma coisa.

⁴⁵ As práticas do *gaming* são aquelas em que se tenta burlar o sistema, por exemplo, por meio de treinamento para as avaliações, exclusão dos alunos com menos rendimento no dia da prova, entre outros que visam melhorar os resultados sem efetivamente ensinar os alunos.

Todos esses são considerados efeitos perversos, ou efeitos colaterais, das políticas de bonificação, e podem ser minimizados por meio da revisão das políticas e da afinação dos instrumentos de medição. O quase-mercado, que em muitos contextos pode ser um efeito proposital, não apresenta no Brasil mecanismos explícitos ou mesmo condições para sua indução, dada a quase ausência de autonomia administrativa no âmbito das escolas públicas.

As políticas de bonificação têm seus próprios efeitos, e que não cabem ser explorados nesta dissertação. A intenção é mostrar a apropriação da teoria na prática. Desde a década de 1980, há uma tendência crescente na qual muitos países começaram a adaptar sua prática política e administrativa à teoria da nova gestão pública. A descentralização, as parcerias público-privadas, a criação de quase-mercados e a implantação de práticas de *accountability* são exemplos da aplicação, ou da apropriação, da teoria na prática.

A prática do *accountability* no Brasil ainda não é uma ideia enraizada, apesar de já termos um sistema de avaliação institucionalizado desde os anos 1990. As relações tradicionais ainda se mostram muito fortes, e medidas como estas podem trazer desconforto àqueles que não estão acostumados a terem seu trabalho avaliado.

Por outro lado, o próprio incentivo do *accountability* social que é impulsionado pelo *accountability* intraestatal, é um indutor para o exercício da democracia – e porque não, da cidadania.

Corroborando esta visão, Castro (2008) chama de “terceira fase evolutiva” da administração gerencial esse fenômeno recente da incitação à participação da sociedade civil. Este que está presente na Declaração de Cochabamba, formulada na VII Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação (PROMEDLAC VII), promovida pela UNESCO em 2001. Segundo a autora:

A cidadania está relacionada com o conceito de *accountability*, que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, na elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos. Esse conceito, relativamente novo no campo da gestão pública no Brasil, desponta como uma das principais estratégias de prestação de contas e responsabilização dos gestores pelos serviços prestados à população (CASTRO, 2008, p. 398).

O incentivo da *accountability* social, neste caso representado especialmente pelos pais dos alunos, não é nenhum efeito inesperado, ao contrário, se mostra como uma estratégia de legitimação da política de responsabilização e como um mecanismo de engajamento da comunidade escolar no incentivo à melhoria dos resultados.

[...] a *accountability* nesse caso serve como ponto de convergência em torno do qual se pode provocar mobilização e construir um movimento. Nessa situação, a demanda por *accountability* torna-se um símbolo compartilhado por todos os indivíduos mobilizados em torno de uma força política que tem por objetivo buscar e obter concessões específicas (ETZIONI, 2010, p. 289).

Etzioni (1975; 2010) ao falar sobre os usos simbólicos do *accountability* – mesmo que à época em que escreveu originalmente o conceito ainda fosse mais hipotético do que prático – expõe uma característica do *accountability* como gesto que endossa a ideia do uso da expressão *accountability* pelos gestores como uma forma de impelir, e até direcionar, as demandas sociais.

4. RIO DE JANEIRO

As avaliações externas não são nenhuma novidade para as escolas da rede municipal do Rio de Janeiro, pois desde 2005 estas participam, bianualmente, da Prova Brasil. Para os professores então a novidade não foi a avaliação, mas o prêmio atrelado a ela.

Para aqueles que já estavam familiarizados com a rede estadual do Rio de Janeiro, a novidade nem foi tão grande, visto que o estado já utiliza um sistema de avaliação educacional e bonifica seus funcionários desde 2001, ainda com o programa Nova Escola. E manteve a premiação, com o SAERJ, que modificou um pouco o desenho do sistema de avaliação, mas manteve a componente de responsabilização.

Nessa seção apresentaremos propriamente os resultados da pesquisa com a utilização de dados e falas retiradas da entrevista realizada com a Secretária de Educação e dos professores que participaram dos grupos focais. No primeiro momento falaremos dos contextos políticos e históricos que deram um caráter peculiar à rede municipal de educação do Rio de Janeiro, e em seguida do planejamento e implantação do atual sistema educacional do município.

4.1 O contexto macro político

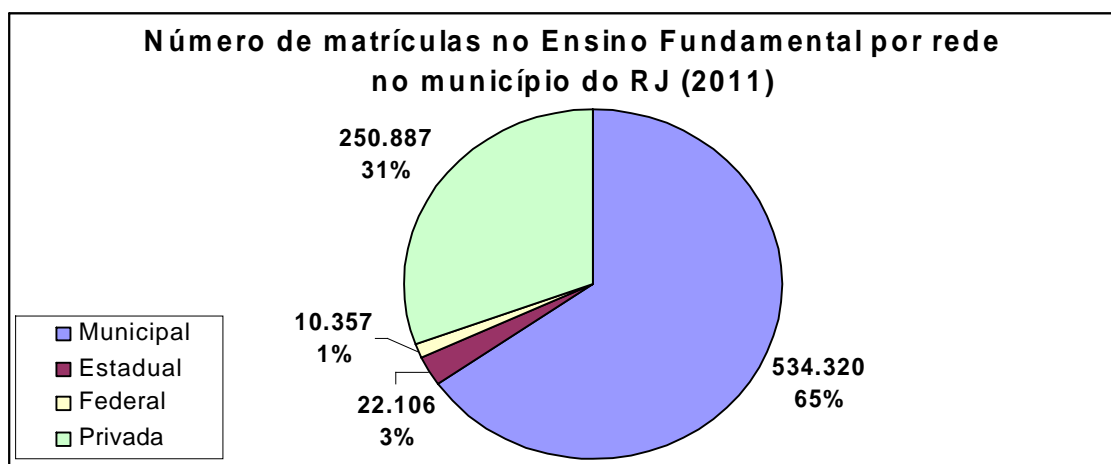
A descentralização⁴⁶ política era assunto de discussão desde o século XIX no Brasil. Os estados se tornaram unidades federativas logo depois da proclamação da república, e puderam iniciar a formação dos seus sistemas políticos autônomos com o respaldo das Constituições Federais de 1934 e 1946. Já os municípios, só foram definidos como entes federativos autônomos com a Constituição de 1988 (ARRETCHE, 1998). A municipalização da educação fundamental é um processo ainda anterior à autonomia dos municípios sendo expressa na LDB de 1971.

⁴⁶ A descentralização deve ser entendida como vários processos, e em contraste com a desconcentração. Começando pela oposição descentralização/desconcentração, esta pressupõe apenas a transferência de funções para outros órgãos, mas dentro de uma relação de hierarquia na qual o órgão de origem mantém o poder de decisão (BROOKE, 1989). No que diz respeito à descentralização, que implica na transferência do poder de decisão, ela também tem dimensões, e pode ser do tipo: administrativa, política ou fiscal. Na descentralização administrativa há uma transferência de funções administrativas e de poder, mas ainda mantém uma hierarquia de controle; na descentralização política há unidades de governo independentes quanto à estrutura de comando e controle (BROOKE, 1989); e por fim a descentralização fiscal pressupõe um controle mais autônomo e independente pelas unidades subnacionais dos recursos fiscais, uma vez que tributos federais são automaticamente transferidos e as unidades passam a ter “autoridade tributária sobre impostos de significativa importância” (ARRETCHE, 1999).

O município do Rio de Janeiro passou por um processo diferente dos outros. Por ser Distrito Federal, o município do Rio de Janeiro, tinha o mesmo *status* de estado, desse modo, já era autônomo tanto em termos políticos quanto em termos fiscais desde antes de 1960. Da mudança da capital federal pra Brasília até a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, foram 15 anos. Só então, em 1975, já no período dos governos militares, que o município do Rio de Janeiro passou a ser apenas município (MOTTA, 2000). No que concerne ao sistema educacional, o do município do Rio de Janeiro sempre foi “municipal”, ou no sentido mais apropriado, estadual. As mudanças de *status* que ocorreram na cidade – capital, estado-capital, e enfim, cidade – não interferiram na forma em como era gerido o sistema educacional.

Atualmente, o município gerencia uma rede pública de ensino que abrange da educação infantil ao ensino fundamental de segundo segmento quase que na sua integralidade⁴⁷.

Gráfico 1: Número de alunos matriculados por rede no município do Rio de Janeiro.



Fonte: Site QEDu

Dada a peculiaridade do município do Rio de Janeiro face à descentralização do ensino fundamental – que lhe garante a maior rede municipal do Brasil em termos de número de escolas – que se intensificou no país depois da CF de 1988, qualquer explicação sobre o processo de municipalização não se aplica neste contexto. Cabe destacar então, que o objeto em análise não é fruto desse processo de municipalização, a necessidade de um sistema de

⁴⁷ Não foi possível encontrar os dados para os colégios federais para o município do Rio de Janeiro.

avaliação não surgiu no município do Rio de Janeiro como uma forma de avaliar e corrigir os efeitos da descentralização.

*

A partir deste ponto, focamos mais o objeto desta dissertação, ou seja, o sistema de avaliação implantado no primeiro governo de Eduardo Paes (2009-2012). Iniciando pela situação em que se encontrava o sistema educacional do município antes da reforma feita pela Secretária Claudia Costin e depois analisando o processo de planejamento e implantação do sistema.

4.2 O contexto micro político

No processo eleitoral de 2008, o então subprefeito de Jacarepaguá e candidato a Prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, colocou a educação como uma das suas bases de prioridade se eleito. Dentre suas promessas de campanha estavam ampliar o número de vagas nas creches do município e terminar com a chamada aprovação automática, ou progressão continuada que, desde que foi implantada, em 2007, pelo então Prefeito, Cesar Maia, era motivo de muitas discussões.

Claudia Costin: o Prefeito tinha na sua campanha tematizado, colocado a importância de acabar com a progressão continuada – aqui um esclarecimento, eu, à época, era contra acabar com a progressão continuada – era uma oportunidade única de tematizar a aprendizagem. Porque normalmente os políticos gostam de olhar pra melhoria educacional como um processo de construir escolas que tenham a marca do governante. Isso mudou no Brasil, recentemente, não é só no Rio. Mas normalmente era essa a trajetória.

Para entender como estava a situação do sistema de avaliação da educação do município do Rio de Janeiro na época, temos que ter conhecimento das Resoluções 946 e 959, ambas da Secretária Municipal de Educação.

A Resolução SME 946 de 25 de Abril de 2007 estipula o fim da retenção do aluno ao final dos Ciclos de Formação, considerando a ideia de que o aprendizado deve ser feito de forma contínua. Essa Resolução sofreu diversas críticas e foi sustada pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro em Maio de 2007, alegando-se que ao contrário do que supunha a Resolução da SME de progressão continuada, o que se propunha era a promoção automática dos estudantes.

Progressão Continuada x Promoção Automática

A progressão continuada prevê três quesitos:

Não-prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem;

- Obrigatoriedade dos estudos de recuperação para os alunos de baixo rendimento;
- Possibilidade de retenção, por um ano, no final do ciclo.

Se retirarmos estes três itens da progressão continuada, teremos a promoção automática, idéia bastante desgastada no meio educacional, devido às formas de sua implantação no Brasil e dos resultados insatisfatórios, na maioria dos casos (Justificativa do Legislativo contra a Resolução SME 946).⁴⁸

Deste modo, a Resolução 946 foi reeditada, dando origem à Resolução 959 de 18 de Setembro de 2007, que incorporava o novo conceito global Registra Recomendações (RR) que deixava a cargo do Conselho de Classe decidir sobre a futura turma do aluno, mas sem a necessidade de retenção do “aluno que ainda não atingiu os objetivos mínimos propostos para o período” ao final do Ciclo de Formação.

Logo após a vitória nas eleições de 2008, novo Prefeito e nova Secretária de Educação já deixaram clara a intenção de acabar com a promoção automática dos alunos⁴⁹, que se deu no início de 2009 com o Decreto nº 30426 de 26 de Janeiro de 2009.

Outras medidas também foram tomadas pelo novo governo, como a criação de um sistema de avaliação externo, objeto desta pesquisa, e a criação de um currículo único que fosse uma ampliação mais estruturada das orientações curriculares existentes, o multieducação. Além é claro, de buscar uma aproximação com os educadores que estavam muito pouco satisfeitos com o rumo que o governo anterior tinha tomado, como demonstra o extrato abaixo, retirado do portal eletrônico do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro (SEPE):

Mais uma vez, a Secretária [Sonia Mograbi] mostrou que está pouco predisposta ao debate com a categoria e com a sociedade, dando prova de que a política pedagógica implementada no município é, antes de tudo arbitrária e pouco comprometida com a democracia e a discussão com os principais interessados nas medidas pedagógicas implementadas nas escolas (SEPE).⁵⁰

As tabelas abaixo mostram os IDEBs – bem como seus componentes – do município do Rio de Janeiro para os anos iniciais e finais. Os resultados mostram que o fluxo melhorou muito em 2007 em relação a 2005, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais, talvez por

⁴⁸ Projeto Decreto Legislativo nº 181/2007.

⁴⁹ Notícia do dia 08 de Novembro de 2008. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/rio/futura-secretaria-de-educacao-anunciada-por-eduardo-paes-contra-aprovacao-automatica-606712.html>>

⁵⁰ Disponível em: <http://www.seperj.org.br/ver_noticia.php?cod_noticia=1046>

conta da política de promoção automática. Se a promoção automática for o motivo do aumento do fluxo em 2007, também pode explicar o resultado pior dos alunos nas provas.

Tabela 2: IDEB do município do Rio de Janeiro para os anos iniciais.

Anos Iniciais				
	2005	2007	2009	2011
IDEB	4.2	4.5	5.1	5.4
Fluxo	0.87	0.93	0.90	0.91
Nota	4.91	4.86	5.68	5.99

Fonte: portalideb.com.br

Tabela 3: IDEB do município do Rio de Janeiro para os anos finais.

Anos Finais				
	2005	2007	2009	2011
IDEB	3.7	4.3	3.6	4.4
Fluxo	0.79	0.92	0.74	0.87
Nota	4.71	4.62	4.86	5.10

Fonte: portalideb.com.br

As tabelas 1 e 2 a cima, mostram a evolução do IDEB para os anos iniciais (avaliação realizada com alunos do 5º ano) e para os anos finais (avaliação realizada com alunos do 9º ano), respectivamente. O cálculo, que neste caso é bem simples, é o produto entre a média da taxa de aprovação para o segmento (fluxo) e o desempenho médio das escolas nas avaliações (nota)⁵¹.

No ano de 2007, o fluxo teve um salto, especialmente para os anos finais, talvez estimulado pela implantação da aprovação automática. Uma das explicações nos foi dada pela Secretária Claudia Costin quando disse que logo após o fim da aprovação automática, os professores foram mais rígidos nas reprovações. Nos anos iniciais, o fluxo se mantém estável. Por outro lado, no segundo segmento, que abriga os anos finais, o fluxo é impactado pela alta evasão dos adolescentes (NERI, 2009).

⁵¹ O cálculo do IDEB para casa escola é similar a esse. Os cálculos mais específicos tanto de fluxo quanto de nota podem ser encontrados na nota técnica de concepção do IDEB:
<http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf>

As mudanças no fluxo em 2009 e 2011 podem se explicadas por sua vez na fala da Secretária :

Claudia Costin: A grande celebração que nós tivemos foi o fato de que – até foi notícia em todo lugar – enquanto o IDEB melhorou 2,5% no país nos anos finais, o Rio melhorou 22%. E esses 22% têm a ver com duas coisas: uma é que no primeiro ano do fim da aprovação automática houve muita reprovação no segundo segmento, como era de se esperar e agora a coisa normalizou (...). Além disso, tinham os problemas de aprendizagem acumulados. Quando chega no terceiro ano isso entra mais em regime. Então houve um impacto da diminuição da reprovação e da evasão correspondente à reprovação.

O Plano Estratégico da Prefeitura⁵², divulgado em Janeiro de 2009, colocava a “aprovação automática” como um problema a ser resolvido e estipulava como uma das metas a melhoria dos resultados da rede municipal para “igual ou superior a 5,1 para os anos iniciais e a 4,3 para os anos finais no IDEB em 2011”.

Para o melhor acompanhamento deste plano, foram pactuados Acordos de Resultados anuais, que representam uma ferramenta de gestão usada na administração pública para: (i) garantir um maior comprometimento de toda a máquina pública municipal com os resultados da Prefeitura; (ii) **institucionalizar uma nova cultura que privilegie o planejamento com metas claras**; (iii) motivar a participação dos servidores com um modelo de meritocracia que avalie e premie aqueles que atingirem bons resultados e; (iv) antecipar problemas e apontar soluções através do acompanhamento formal dos resultados obtidos [grifo meu] (Portal SME-RJ).⁵³

Desta maneira, é exposto claramente que um dos objetivos da nova gestão, de uma forma geral e não apenas para educação, é uma mudança de modelo com o enfoque no planejamento com metas claras. Do ponto de vista da teoria da administração pública, a justificativa para a existência de acordos de resultados segue os mesmos princípios do *new public management*: metas, prazos, empreendedorismo, avaliação e premiação – todos muito presentes no setor privado. A ideia central é a eficiência. Um sistema público gerenciado como um sistema privado possibilitaria um acompanhamento mais rígido e forneceria um serviço de melhor qualidade.

⁵² O Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro é um documento com 46 metas em várias áreas de atuação a serem concluídas nos quatro anos de gestão do Prefeito. Além do Plano Estratégico, o governo municipal também firmou Acordos de Resultados anuais com os órgãos e secretarias que incluíam as metas estabelecidas no Plano e adicionavam algumas outras a serem cumpridas a cada ano. Disponível em: <http://200.141.78.79/dlstatic/10112/2116763/DLFE-234720.pdf/planejamento_estrategico_site.pdf>

⁵³ Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/cv1/exibeconteudo?article-id=905871>>

Em termos de educação, a melhor qualidade seria medida por mais alunos aprendendo, ampliação dos serviços prestados, diminuição das desigualdades entre as escolas, entre os alunos, entre as regiões da cidade e melhores resultados nas avaliações. Independente da opinião dos críticos ou dos defensores do governo atual, são essas as metas e intenções que aparecem no Plano Estratégico, nos Acordos de Resultado e nas argumentações da Secretária municipal de educação.

4.2.1 O desenvolvimento e a implantação do novo sistema educacional

Antes de começar a análise do planejamento, implantação e desenvolvimento do sistema de avaliação educacional do município do Rio de Janeiro, é interessante destacar algumas diferenças nas trajetórias profissionais da atual Secretária de educação em relação às anteriores. As três Secretárias anteriores a ela – de 1993 a 1996, Regina de Assis, de 1997 a 2000, Carmem Moura e de 2001 a 2009, Sônia Mograbi – eram da área de educação. As duas últimas, inclusive, professoras de carreira na rede municipal. Já Claudia Costin, vem da área da administração pública e economia, campos que costumam divergir na forma de pensar a gestão da educação com a Pedagogia⁵⁴. Há uma tendência, não necessariamente correta, em se pensar que profissionais da área das humanas aplicadas se preocupariam mais com os resultados finais, enquanto que os educadores se preocupariam mais com os processos de aprendizagem.

Desta forma é até coerente ver que o grupo com mais opositores ao modelo de gestão do governo atual é formado por professores/pesquisadores universitários do campo da Pedagogia⁵⁵.

Claudia Costin: Mas que houve uma área de resistência do sindicato. Isso tudo pra dizer, que houve uma resistência do sindicato e da crítica mais ideológica.

Helena Bomeny: da Academia.

[...]

Claudia Costin: Tiveram acadêmicos dos dois lados. Acho que a turma das ciências sociais veio pro meu lado e a turma da educação... [foi contra].

⁵⁴ Entrar neste ponto nos levaria a uma discussão que não cabe nesta dissertação, por ser ela própria possível objeto de dissertações e teses: a questão da qualidade. Ou, o que é qualidade? Qualidade em termos educacionais pode ser muitas coisas, boa parte delas difícil, ou até mesmo impossível, de se mensurar. Como dizem Luiz Dourado e José Oliveira (2009) a qualidade deve ser compreendida “em uma perspectiva polissêmica, em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social” (DOURADO & OLIVEIRA, 2009, p. 202).

⁵⁵ Petição contra o modelo de gestão da Secretária Claudia Costin e à sua indicação para o MEC. Disponível em: < <http://www.peticaopublica.com.br/?pi=P2012N32256>>

As críticas e as reações dos professores, sindicato e meio acadêmico tornarão a aparecer ao longo da análise. Nesse momento cabe iniciar pelo planejamento do projeto inicial, ou original, e depois verificar seus desdobramentos.

*

O projeto de estruturação do sistema educacional do município do Rio de Janeiro que foi implementado no governo do Prefeito Eduardo Paes, começou a ser articulado antes mesmo da decisão da Secretária Claudia Costin em aceitar o cargo.

Claudia Costin: Quando eu recebi o convite para vir para cá, eu recusei algumas vezes até aceitar. A primeira coisa que eu tinha proposto, ao recusar, foi que eu não viria pra ser Secretária, mas eu ajudaria a fazer um plano de transformação da secretaria pra dar um **salto de qualidade** da educação [grifo meu].

O projeto inicial, como é dito pela Secretária, assim como é mostrado no Plano Estratégico, estava concentrado na criação do sistema de avaliação, no desenvolvimento das Escolas do Amanhã e no reforço escolar. Todas as ações voltadas para a diminuição das desigualdades, uma baseada no acompanhamento da rede e as outras em um tipo de “ação afirmativa” para escolas que atendem a um público carente.

Claudia Costin: Quer dizer, o que já estava no plano original era a história de alfabetizar no 1º ano. Com o prêmio “Professor Nota Dez” a gente tinha visto inúmeros casos lá na Fundação Victor Civita de professores de escolas em áreas muito difíceis que conseguem alfabetizar no 1º ano.

Claudia Costin: Depois, outra coisa que estava [no plano original] era a ideia de ter um programa especial para as escolas em áreas conflagradas. Que fosse um tipo de ação afirmativa. Foi assim que nasceu o “Escolas do Amanhã”.

Claudia Costin: A ideia de ter uma Prova Rio também veio desse começo, ele está no projeto original. A gente queria duas coisas que estavam desde o início – a Helena [Bomeny] está desde os primeiros dias comigo na formulação. Era a ideia de ter uma avaliação externa e de ter provas bimestrais. Essas duas coisas estão desde o começo.

Helena Bomeny: Que a gente pudesse acompanhar e interferir. Uma coisa que se torna vital.

Claudia Costin: Pode parecer um excesso de avaliação, mas é importante entender que também na rede, na prática, a maioria das escolas tinha parado de dar prova, de qualquer tipo. A gente queria a prova bimestral como uma estratégia de ter uma visão – avaliação interna, não externa, prova bimestral – mas uma visão do avanço da rede que nos permitisse, ou permitisse a cada diretor, agir a tempo. Que não esperasse.

As provas bimestrais, como será melhor explicitado no próximo capítulo, causam uma confusão nos professores, pois esses tem um ideia de que qualquer avaliação que não seja

feita pela escola é externa. Em um sentido amplo, essa ideia faz sentido, uma vez que a prova bimestral não é construída pelo professor e são padronizadas para toda rede.

Sousa (2000) classifica as avaliações educacionais em cinco tipos: avaliação de sala de aula; avaliação institucional; avaliação de programas e projetos educativos; avaliação de currículo; e avaliação de sistema. Freitas (2009) usa classificação análoga, mas com três dimensões: avaliação de aprendizagem, que é a de sala de aula; avaliação institucional, que engloba as avaliações institucionais, as de programas e projetos educativos e as de currículo da classificação de Sousa; e avaliação de sistema. Utilizando as classificações das dimensões da avaliação educacional feita pelos autores, colocamos as provas bimestrais padronizadas da rede como avaliação da aprendizagem, pois se propõem a avaliar a aprendizagem dos alunos em um ciclo médio sem a preocupação das avaliações de sistema, que são as avaliações externas, em medir o desempenho da escola ou da rede. As avaliações de sistemas são as únicas que permitem o *accountability*, as provas bimestrais aparecem no boletim escolar do aluno comparando com a nota que o professor deu em suas avaliações próprias ao longo do bimestre. Não há qualquer tipo de agregação da nota dos alunos ou média da escola. Deste modo, poderia ser tomada, em sentido lato, como uma avaliação do tipo *report card*.

As provas bimestrais padronizadas trabalham em conjunto com o currículo único em uma tentativa de dar estrutura à rede. As provas bimestrais, então, seguem o currículo municipal que foi implantado. Como explica a Secretária, um currículo também ajuda a orientar os professores e a criar material estruturado.

Claudia Costin: Goiás teve uma experiência de implantação de currículo, o secretário adjunto – eu estive com ele lá no MEC – ele falou assim: eu perguntei “houve reação para vocês? Porque para nós não houve praticamente nenhuma”. Ele falou assim: “nenhuma, só da universidade. Só da universidade, professor adora ter um currículo claro.” E eu acho que é verdade. Ele sai da universidade onde se discute muito fundamento da educação e ele entra para a rede muitas vezes sem saber o que, como, nem nada. Quando você tem um currículo, você organiza o processo do professor.

Claudia Costin: Tinha uma pesquisa que a Paula Louzano⁵⁶ fez sobre material estruturado que mostrava o impacto que o material estruturado tinha, especialmente considerando que há uma precariedade na formação de professores no Brasil. Então, eu desde o começo pensei “vamos começar já usando”.

Professora 1: Vendo o lado positivo de novo, fica uma questão mais padronizada; tem a garantia que os alunos estão todos estudando, por exemplo, tem apostila, todos os alunos da rede estão estudando o mesmo conteúdo, dentro da mesma linha, independente deste conteúdo estar defasado ou não, mas tem uniformidade da rede.

⁵⁶ Apresentação do estudo feito por Paula Louzano (2008) para a Fundação Lemann. Disponível em: <[http://www.fundacaolemann.org.br/arquivos/uploads/arquivos/Sistemas_Ensino_\(2_dez_2008\)_FINAL.pdf](http://www.fundacaolemann.org.br/arquivos/uploads/arquivos/Sistemas_Ensino_(2_dez_2008)_FINAL.pdf)>

Não é mais aquela coisa de cada um fazer o que quer, eu acho isso bacana. Eu acho que no geral, a questão da forma que foi implementado isso atrapalhou um pouco. Acabou atropelando as coisas, a maioria ficou perdido. “Como eu vou lidar com isso agora? Tenho o meu planejamento, a minha forma de trabalhar, como vou introduzir isso? Joga fora o que fazia e agora trabalho dessa maneira”. Então, eu acho que ficou um pouco atropelado nesse sentido.

Professora 2: É o que ele falou: tirou a autonomia do professor, se valoriza muito, os pontos bons e ruins. Padronizou a rede, mas tirou totalmente a autonomia do professor.

Como explicitado na fala da professora acima, há uma visão contraditória na qual o professor se sente confortável ao saber que há um encadeamento das matérias, mas por outro lado sente que o volume de conteúdo é muito maior do que o ideal para um bimestre.

Professora 6: A prova bimestral não, você tem a apostila. A única coisa que me incomoda é que é muito extenso o conteúdo para o bimestre. O bimestre acaba antes da apostila, mas até que os conteúdos das provas logo no primeiro bimestre estavam se desencontrando, agora está até coerente.

Professor 3: Desculpem, mas eu aboli o livro didático, porque existem muitos textos na apostila, se você ficar com excesso de material para trabalhar.

Professora 6: Tem que ser. Você não consegue terminar a apostila, como é que você vai conseguir terminar os livros?

Professor 4: Olha só, é legal, mas eu to achando uma coisinha errada. Na minha opinião é porque eles vão avaliar os alunos e nós professores só sabemos do conteúdo deste processo de avaliação um pouquinho antes ou nem sabemos. Que a nossa carga, principalmente eu, de matemática, não dá para dar este programa todo, não.

Se, como aponta a Secretária durante a entrevista que o uso do material estruturado e o currículo não trouxeram nenhuma reação contrária por parte dos professores da rede, o reforço escolar causou, e ainda causa, uma série de críticas:

Claudia Costin: Os alunos que estão mais atrasados, analfabetos funcionais: realfabetização. Alguns professores percebiam como uma estratégia pra mascarar os dados e evitar reprovação. Para evitar reprovação é verdadeiro, a gente quer evitar que o aluno seja reprovado. Nós queremos evitar porque o aluno tem que aprender. Mas nós somos também como a rede de São Paulo, da cidade de São Paulo, uma rede metropolitana que recebe crianças das mais diversas redes o ano inteiro, às vezes em junho, às vezes a criança parou de estudar e retoma os seus estudos no mês de outubro. Ou entra com 14 anos. Nós vimos outro dia um menino lá do crack que agora recuperado entrou numa escola nova no 3º ano [EF] com 14 anos. Eu não posso colocar essa criança de 14 anos junto com crianças de 8 anos. Então o sistema de reforço escolar permite você olhar para a diversidade de situações que a gente tem.

Professor 4: Essa do Ayrton Senna fizeram capacitação, a Secretária estava até lá. Aí eu falei: Uma perguntinha, senhor: - Esse seu curso bacana e bonito, para quantos alunos são? Eu fiz a conta e tem quinze, no máximo vinte, como é que eu faço com

a minha turma que tem quarenta e cinco? Ai o cara virou para a mulher: O curso que nós assinamos com o município são no máximo vinte e cinco alunos. A resposta: Estamos com contenção de verbas, as turmas estão cheias.

Claudia Costin: Pra começar o processo de realfabetização, o IAS não realfabetiza dentro de uma turma normal. O que eu acho que faz todo sentido do mundo porque você não consegue fazer um trabalho bem feito de realfabetização de um aluno de 12 anos misturado numa sala onde os alunos estão [progredindo]. No 6º ano nós tínhamos 17 mil analfabetos funcionais. Então você não consegue realfabetizar um aluno de 6º ano, sendo que ele tem português, matemática, história, geografia, com os seus colegas que vão fazer o dever de casa, que vão fazer outras coisas. Porque tem que parar esse menino e construir uma trajetória diferente pra ele, porque ele, além de analfabeto funcional, ele tem uma defasagem da matéria que ele não vai resolver tão fácil. Então nós criamos trajetórias, isso a gente não inventou, Nova York faz isso também, uma trajetória paralela para aqueles que estão em situações muito díspares.

Professora 2: E essas turmas de projeto não contam para reprovação. O número não entra para estatística.

Claudia Costin: Não dá pra fingir ou varrer pra debaixo do tapete de medo de ser acusado, até porque o grosso dos analfabetos funcionais era de 6º [ano], então não interferia nem nos dados de 5º...

Helena Bomeny: Não interfere porque no 5º [ano] e no 9º [ano] não tinham.

Outra crítica é no que se refere ao uso de metodologias de instituições privadas no reforço escolar dos alunos, o que os acadêmicos contrários às ações implantadas pela Secretária chamam de privatização do setor público.

Claudia Costin: O outro ressentimento, ainda do sistema de reforço escolar é porque nós optamos por buscar o sistema de tecnologias educacionais certificadas do MEC. Então pegamos o Instituto Ayrton Senna pra realfabetização, por exemplo. Pra aceleração, eles não tinham tecnologia certificada, nós fomos à Fundação Roberto Marinho pra aceleração dos mais velhos. E isso foi percebido pelo sindicato e por alguns professores como uma privatização da educação. Embora quem dê aula sejam os nossos professores, capacitados tanto pelo IAS quanto pela FRM, mas é com material dessas instituições. Então a gente remunera, no caso do IAS praticamente não remunera porque o MEC tem uma linha com eles. Mas a FRM a gente remunera pela aquisição do material e pela capacitação dos nossos professores. Então isso também gerou alguma reação, especialmente do sindicato e de vereadores, mas não dos professores. Nós temos hoje mais de 1200 professores capacitados tanto por uma instituição quanto pela outra e eles não querem sair desses programas, eles gostam de trabalhar com esses programas.

As relações público-privadas não são recentes e nem exclusivas ao município do Rio de Janeiro. Muitas são as formas de relação público-privado na educação, como apresentadas no capítulo terceiro – *voucher* educacional e escolas *charters*. As duas organizações citadas pela Secretária são Organizações Sociais e se enquadram na chamada terceira via. Segundo a Secretária os resultados apresentados são positivos:

Entrevistador: Esses alunos são submetidos a alguma forma de avaliação externa?

Claudia Costin: São! Não, avaliação externa via FRM⁵⁷. E nós os fazemos fazer as provas bimestrais. Eles normalmente têm um desempenho superior ao médio da rede. Porque a forma... Eles acharam um mecanismo, a FRM.

Claudia Costin: O pessoal que está trabalhando com competências não cognitivas tem mostrado a importância do vínculo, o *attachment*, você consegue criar um vínculo com o aluno porque é um professor único. O professor único é diferente, por exemplo, do nosso EJA, o professor único que vai ficar o tempo todo com esses alunos e que está no papel de um facilitador ou um mediador mais do que propriamente um doutor que está transferindo conhecimento, cria uma dinâmica com esses jovens mais velhos muito interessante, e são muitos jovens que tiveram uma sequência de fracassos escolares.

[...]

Claudia Costin: Ao fortalecer esse vínculo eles passam a ter o papel de protagonistas na sala de aula. Tanto que uma série de ideias que nós vimos na FRM nós trouxemos pro Ginásio Experimental [GEC] depois. A ideia do protagonismo juvenil, de empoderar um pouco o aluno, passar uma mensagem de que ele é o senhor da sua própria aprendizagem que eu acho que deu muito certo.

Se voltarmos à discussão de eficácia escolar e efeito escola encontraremos alguns ingredientes presentes na metodologia aplicada nos projetos de reforço, exemplificado pelo programa da Fundação Roberto Marinho: ambiente voltado para a aprendizagem, concentração no ensino e na aprendizagem, aumento da responsabilidade e do controle do aluno (SAMMONS, 1999;2008). No sentido oposto, a própria dinâmica das turmas regulares impossibilita um ambiente totalmente voltado para a aprendizagem considerando que a cada 50 minutos muda-se de professor, que as turmas são muito numerosas e que os professores perdem parte do tempo tentando manter a disciplina.

Quando se refere mais especificamente à questão da política de responsabilização, ou como chama a Secretária, premiação - por entender como um prêmio dado às unidades escolares que conseguiram realizar um bom trabalho, e conseqüentemente alcançaram as metas estabelecidas pela SME – Claudia Costin diz que ela não estava no projeto original.

Claudia Costin: É, não estava no plano inicial, embora não houvesse nenhuma visão contra. Mas não estava no plano inicial. O plano inicial era fazer avaliação. Agora, eu, quando fui estudar avaliação externa, nós fomos olhar o exemplo de São Paulo, fomos olhar uns outros exemplos em que a bonificação tinha um papel. Eu achava muito importante tornar públicos esses resultados.

Claudia Costin: A placa não na porta da escola, eu até não tinha pensando em pôr do lado de fora. Era um lugar onde os pais e os alunos – e aonde a gente põe – pudessem enxergar para que eles aprendessem a cobrar a escola. Quem gosta de política pública, especialmente política social como eu, acho que transparência é fundamental em ensinar o usuário a cobrar.

⁵⁷ Os alunos que estão em turmas de projeto não participam das avaliações padronizadas da rede, salvo as provas bimestrais. Estes alunos são submetidos às avaliações das instituições que gerenciam os projetos.

Destaca-se aqui o incentivo no *accountability* social que consta na fala da Secretária. A intenção de colocar a placa em um lugar onde pais e alunos pudessem ver e questionar os resultados da escola está associada a uma prática de *accountability low-stake*, na qual incide sobre a unidade escolar bônus ou ônus simbólicos, e, valendo-me novamente de Etzioni (1975 ;2010), o uso do *accountability* pode ser uma forma de imputar um tipo de cidadania induzida pelos próprios gestores públicos.

Claudia Costin: Então a ideia de colocar [a placa com a nota], até o próprio MEC mandava, nesse debate ninguém lembrou que quem preparou os cartazes, pra serem colocados, foi o próprio MEC, na gestão do Fernando Haddad. Então a gente dependia pouco. Quando eu fui ver, as escolas já punham no lugar onde os pais enxergam aquele *cartazinho* do MEC.

Os professores dos grupos focais concordam com a Secretária que é importante tornar público os resultados das escolas. Exemplificado nas duas falas abaixo, eles mostram, no geral, uma visão de que, como funcionários, devem ser cobrados para realizar um bom trabalho.

Professora 6: Eu acho que é normal essa questão de meta, como ele falou, tem que saber olhar os vários lados, toda empresa tem uma meta, com os seus funcionários, você estabelece uma coisa a ser cumprida.

Professora 1: Tem que haver uma cobrança, somos funcionários também, assim como qualquer empresa que tem funcionários, nós temos que ter nossa cobrança também, tem que ter alguém cobrando o diretor, as instâncias. Acho que tem que ter alguma coisa sim, com outro modelo, mas que norteie isso, para apresentar um resultado, seja ele qual for.

Não obstante, levantam uma questão que entra em contradição com o objetivo de divulgação dos resultados, que se coloca na relação da família, em especial as de classes mais baixas, com a escola.

Professor 14: Os alunos hoje, principalmente das classes populares como aqui, na prefeitura do Rio. Aqui nós temos 1.254 escolas. Aí nós temos a escola Minas Gerais, que é dentro da Urca e atende uma clientela excelente e temos uma escola lá na 6ª CRE, no bolsão de pobreza que é ali em Acari ou na Vila Cruzeiro. Aí eu percebo que esses alunos têm diferentes objetivos na escola, eles veem a escola como um lugar para qualquer coisa, menos como um lugar para adquirir conhecimento. Não existe esse vínculo com esses alunos e isso tem todo um contexto em cima do familiar dele, um familiar que não tem estudo, não teve acesso à leitura, nunca leu um livro. Então, a escola para aquele aluno não tem uma importância, não é vista como uma referência.

Professor 4: Quem se interessa busca lá para perguntar para gente: O que houve? Isso aqui é bom, melhorou? A escola melhorou? Eu acho que deve chegar a uns 5% dos familiares. O resto dos 95% não está nem sabendo “da parada”, não está nem por dentro.

Pierre Bourdieu ainda na década de 1960 apresentava os problemas da escolarização para as classes mais baixa. Em primeiro lugar, a relação que cada classe social tem com a escola é diferenciada, pois como diz o autor, a escola reproduz uma desigualdade que existe na sociedade enquanto reforça a cultura de uma classe em detrimento de outra (BOURDIEU & PASSERON, 1970; BOURDIEU, 2010). A desigualdade (de capital econômico e cultural dos pais) como fator extra-escolar influencia no rendimento escolar do indivíduo, hipótese confirmada pelos estudos sobre eficácia escolar e desigualdade de oportunidade, desde o Relatório Coleman. Além disso, como coloca Lea Paixão (2005) no seu estudo sobre escolarização de filhos de catadoras de lixo no Rio de Janeiro, os estudos ficam em segundo lugar quando a necessidade de trabalhar e as dificuldades familiares são muito grandes. Em alguns casos, os investimentos na escolarização são destinados a um único filho, aquele que por algum motivo não pode ajudar financeiramente a família ou aquele que mostra mais “aptidão” para a escola (PAIXÃO, 2005). Costa e Koslinski (2006) ao investigarem o valor atribuído à escola pelos alunos de escolas públicas e privadas do município do Rio de Janeiro, constataram que as expectativas dos jovens e a importância que dão à escola variam de acordo com seu perfil socioeconômico e de sua trajetória escolar – alunos de níveis socioeconômicos mais baixos e com trajetórias de repetição ou evasão, não veem a escola como um elemento de ascensão social/econômica e não aspiram, por não se acharem capazes ou por acharem que suas trajetórias não permitem, níveis mais altos de escolarização.

Especificamente sobre a questão da metodologia da Prova Rio e do IDE-Rio e da construção das metas, vemos uma tentativa de diálogo com o sistema de avaliação federal. O sistema municipal é pensado para resolver os problemas internos do município, mas também se espera que influencie positivamente nos resultados da avaliação nacional.

Claudia Costin: O que nós fizemos foi estabelecer metas mais ousadas porque as metas do MEC eu achei tímidas. Então colocar metas um pouco mais desafiadoras e aí nós associamos a uma visão de prêmio. Nós usamos a linguagem 'prêmio' e não 'bônus', que fosse do seguinte tipo: um salário a mais por ano, que é muito fácil de entender. Usando a mesma lógica do IDEB, e usando um ano o IDEB propriamente dito e um ano a nossa, o IDERIO, que é a nossa avaliação externa. Que a gente tivesse para as Escolas do Amanhã um prêmio maior porque é mais difícil atingir nelas. Que o prêmio não fosse para as melhores escolas, fosse para a melhoria da escola frente a ela mesma. Então quem estava mais embaixo, que o desempenho era

pior, tinha uma meta de melhoria de tipo, 25% porque é mais fácil melhorar quando você está mais embaixo do que se estivesse mais em cima.

Entrevistador: Esses padrões mudaram um pouco, né?

Claudia Costin: Mudaram um pouco. A gente percebeu, por exemplo, que tem um ponto a partir do qual, por exemplo 7, é muito difícil subir. Então a gente foi fazendo o nosso “planejando” também no...

Helena Bomeny: Ajustando a realidade

Claudia Costin: Aqui são duas casas decimais ou uma casa decimal. Essas coisas. Até a revista Educação⁵⁸ brigou com a gente uma vez porque nós mudamos o ajuste, mas era essa nossa estratégia de “planejando”, a gente se deu conta que cometeu uma grande injustiça.

Helena Bomeny: Acoplou a isso também o número de faltas do professor.

Claudia Costin: É isso também foi. Era todos os membros da equipe escolar ganham se a escola melhorar frente a ela mesma. Mas a gente privilegia os “não faltosos”. Quer dizer, a equipe...

Helena Bomeny: “A equipe tem que se preservar esse ano.”

Questionada se houve reações por parte dos professores, a Secretária expõe que, no geral, o que aconteceu foram discussões sobre os motivos da premiação, mas não exatamente uma reação contrária em massa.

Claudia Costin: Eu acho que essa foi uma questão que levantou sim discussões na rede, discussões importantes. Uma delas foi a discussão de “para quê dar um prêmio se não é mais do que a minha, do que a nossa [obrigação]? A gente já zela pela aprendizagem das crianças”. Não foram só críticas de quem perdeu, foi uma discussão que é correta. Porque havia primeiro dois pensamentos muito fortes nas redes de educação. Um é de que “é minha obrigação”; e o outro a visão “anti” de qualquer tipo. Porque eu cheguei a discutir muito, e aí ajudou muito o fato de que eu estou sempre no e-mail, sempre no twitter com os professores. Eu resolvi comprar essa discussão, defender. Falei “por que pode ter prêmio Nobel para campos como a medicina, que trata de assuntos tão nobres, prêmios de artes, por que não pode ter prêmio para professor?”, mas eu senti que aí não foi só o sindicato, foi uma discussão substantiva, de que “se é correto existir prêmio”. Mas foi na primeira edição. Na segunda diminuiu, na terceira não houve mais.

Quando questionados sobre as premiações, as reações dos professores parecem divergentes. Alguns enxergam como um incentivo, outros como um reconhecimento pelas boas práticas, mas outros, como um desvirtuamento dos objetivos educacionais.

Professora 10: De início, como a Professora 11 colocou aqui, apreensão. Qualquer mudança, a gente fica apreensiva. Mas ao longo do tempo, eu sinto que isso possibilita um maior empenho do professor e dos próprios alunos. A disciplina muda também, eu trabalho todo material que chega na escola, com interpretação, ortografia. Eu realmente gostei e em relação ao 14º salário é apenas uma recompensa pelo seu trabalho. Eu acho importante porque o professor induz o aluno a produzir, quando você está bem, a turma sente isso.

⁵⁸ Artigo da Revista Educação que aborda o IDE-Rio.

Disponível em: < <http://revistaeducacao.uol.com.br/formacao-docente/171/artigo234971-1.asp>>

Professor 3: Esse sistema é criado, dentro do teu raciocínio, não para melhorar e sim para ganhar. Qual é o objetivo da educação? Melhorar ou ganhar?

Professora 2: Na verdade os dois, eu acho assim, têm escolas que a gente realmente viu uma melhora e um porquê de ter ganhado esse ano. Tem escola que realmente se empenha, desenvolve projetos internos, a coordenação. Eu acho justo que ele receba uma bonificação por isso, não que esse seja o objetivo, como você falou o objetivo, mas já que existe e a escola montou todo um esquema para melhorar, para avançar, ela conseguiu atingir a meta.

Professora 6: A ideia deles foi inventar uma competição, saudável, mas no final acabou de novo prejudicando o próprio aluno. Porque tem muita gente camuflando resultado, tudo para poder se dar bem nessa “corrida do ouro”.

Ao falar sobre os resultados gerais que o prêmio trouxe, a Secretária se mostra muito otimista especialmente no que compete à diminuição das desigualdades na rede, ou seja, escolas que antes eram muito carentes e que depois dos projetos de reforço escolar e de “ações afirmativas” conseguiram alcançar ótimos desempenhos.

Claudia Costin: Teve um subproduto do prêmio muito interessante. Primeiro era a história da melhoria, que eu acho que é um olhar correto. Mas o prêmio permitiu dar visibilidade pra escolas em situações diferentes. Por exemplo, nós criamos, dentro do plano já estavam, como eu disse, Escolas do Amanhã – a gente selecionou quais são as Escolas do Amanhã, e o prêmio a gente olha para quais são as melhores Escolas do Amanhã. Então a gente sempre seleciona qual é a melhor Escola do Amanhã. Nos últimos anos a gente se deu conta que as duas das melhores escolas: a terceira melhor do estado e segunda melhor do município, são Escolas do Amanhã. No primeiro prêmio já foi uma Escola do Amanhã entre as dez melhores do município.

A reforma educacional no município do Rio de Janeiro, com intenções claras de dar um “salto de qualidade” empregou diversos mecanismos que estão presentes em reformas de sistemas educacionais pelo mundo inteiro. Fernando Veloso (2011) faz um inventário de práticas e mecanismos utilizados em reformas educacionais, e desta forma, seguindo este inventário ele faz recomendações de estratégias que ajudariam a melhorar os indicadores educacionais: “(1) experimentação e inovação; (2) formação, seleção e retenção de professores de qualidade; (3) planejamento e gestão; (4) políticas específicas para alunos e escolas com condições socioeconômicas desfavoráveis” (VELOSO, 2011, p. 245). Das quatro estratégias, apenas uma não aparece em uma ação específica da SME, a que se refere aos professores.

As Escolas do Amanhã e, em certo casos, o reforço escolar, são um grande exemplo de políticas voltadas para escolas e alunos em condições socioeconômicas desfavoráveis. As outras duas estratégias estão relacionadas com o *accountability*, que para o autor é um indutor

de inovação e experimentação, uma vez que as escolas precisam criar soluções para superar suas dificuldades a fim de alcançar as metas estabelecidas. O planejamento e gestão também estariam relacionados com o *accountability*, pois para que este aconteça é necessário que se tenham metas claras e, como indica o autor, uma gestão que procure assegurar que os atores envolvidos no processo de aprendizagem tenham condições de serem co-responsáveis pelas melhorias.

5. DESENHO E INSTRUMENTOS

Esta seção tem por finalidade apresentar os instrumentos, assim como, o desenho e as aplicações da política de premiação de professores do município do Rio de Janeiro. Para tanto, nos debruçaremos em especial sobre decretos e resoluções municipais sobre o tema.

Para entender o funcionamento do sistema, é necessário entender que o sistema educacional do município do Rio de Janeiro tem três frentes principais: as avaliações de ciclo médio, as avaliações de ciclo longo e o reforço escolar⁵⁹.

Nesta seção, vamos ver como funcionam e se relacionam estes três pilares do sistema educacional, com especial atenção aos instrumentos específicos que compõem a política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro.

5.1 Provas bimestrais

As avaliações de ciclo médio são, neste contexto, as provas bimestrais da rede que são feitas no nível central e padronizadas para todas as escolas. Este tipo de avaliação tem a finalidade de diagnosticar as dificuldades durante o processo de aprendizagem. No sentido que é usada pelo município do Rio de Janeiro, fica no limiar entre ter ou não um uso para responsabilização.

De acordo com a Secretária de educação Claudia Costin, as provas bimestrais têm por objetivo ser uma avaliação interna da escola, mesmo que padronizada e planejada no nível central, capaz de dar informação rápida para a Secretaria sobre o desempenho das escolas, e para cada diretor do desempenho de sua escola a fim de agir rapidamente na solução das dificuldades. No entanto, os professores que participaram do grupo focal se sentiam muito desconfortáveis com uma prova que era externa à escola, e para eles, as provas bimestrais, mesmo sendo aplicadas e corrigidas por eles, são consideradas avaliações externas. Nas palavras da Professora 5 que tentava explicar a quais avaliações externas os alunos eram submetidos: “A bimestral também [é externa], porque quem organiza essa prova não é a escola”, complementada pelo Professor 3 “não é do professor, pronto”.

A visão da Secretaria Municipal de Educação vai de acordo com o que se entende dos objetivos de avaliações de médio prazo, que são avaliações “que avaliam uma lição ou um conjunto pequeno de lições, normalmente após as lições serem dadas” (CARRASQUEIRA,

⁵⁹ O reforço escolar, apesar de não ser uma avaliação, entra como uma das bases do sistema de avaliação municipal, pois ele não faz sentido isolado das avaliações e as próprias avaliações servem também para identificar os alunos que precisam de reforço. Nesse sentido, as duas ações estão intimamente relacionadas.

2012) e têm por função auxiliar o professor a diagnosticar as dificuldades durante o processo de aprendizagem (SUPOWITZ, 2009, 2012; CARRASQUEIRA, 2012). As avaliações de ciclo curto, aquelas realizadas durante as lições, entre outras avaliações de ciclo médio também são incentivadas pela SME como consta no Decreto 30.426/09, abaixo citado:

Art. 1º A avaliação na Rede Municipal de Ensino será contínua, considerando-se o registro como instrumento fundamental para o acompanhamento do desenvolvimento e da aprendizagem dos alunos.

Parágrafo único. Para os fins previstos neste Decreto, a avaliação, como processo, terá caráter formal, consolidada por meio de provas, testes, pesquisas, trabalhos em grupo e individuais, sem prescindir da autoavaliação, realizada sempre de forma dialógica (RIO DE JANEIRO, DECRETO 30.426/09).

Endossados pelas resoluções subseqüentes (RESOLUÇÃO Nº 1060; RESOLUÇÃO Nº1078; RESOLUÇÃO Nº1123) que tratam das diretrizes para a avaliação escolar no município do Rio de Janeiro.

Contudo, há uma exposição externa dessas avaliações quando seus resultados devem ser apresentados nos boletins escolares dos alunos para além do conceito global que recebem, como fica estipulado na Resolução nº 1123:

§ 1º O conceito global considerará as avaliações dos professores, os resultados nas provas bimestrais e o aspecto formativo do desenvolvimento do aluno.

§ 2º No 1º Ano do Ensino Fundamental, será atribuído, a cada bimestre, um conceito global ao aluno.

§ 3º Do 2º ao 5º Ano do Ensino Fundamental, será atribuído um conceito global ao aluno, além de se registrarem, no Boletim Escolar, as notas obtidas nas provas bimestrais de Português, Matemática e Ciências.

§ 4º Do 6º ao 9º Ano do Ensino Fundamental, será atribuído um conceito global ao aluno, além de se registrar, no Boletim Escolar, em cada uma das disciplinas do currículo, a média, em escala de 0 (zero) a 10 (dez), de todas as avaliações bimestrais, tanto as programadas pelo professor como as provas elaboradas pela SME.

§ 5º Do 6º ao 9º Ano do Ensino Fundamental, também serão registradas, no Boletim Escolar, a cada bimestre, as notas das provas bimestrais, aplicadas pela Secretaria Municipal de Educação [grifo meu] (RESOLUÇÃO Nº 1123, Art. 2º).

Como pode ser visto no extrato acima, as provas bimestrais carregam um peso a mais quando além de fazerem parte da nota geral do aluno que dá base ao conceito global, também são registradas no boletim que vai para os pais. Assim, mesmo não tendo validade para a composição do Índice de Desenvolvimento da Educação do município do Rio de Janeiro, o IDERio, e conseqüentemente não interferindo nas premiações, as provas bimestrais acabam sendo um critério de comparação com o conceito global do aluno, podendo em alguns casos,

não haver correspondência entre os dois resultados, com expõe uma das professoras que participou do grupo focal:

Professora 2: Na prova bimestral eu até vejo que cobra pouco. Assim, limita muito, porque quando você está com o 1º segmento, não dá para avaliar o aluno só com questão objetiva. Você tem que avaliar com questão discursiva também, aí a gente complementa, fica a diferença da prova da prefeitura com a prova do professor. Já vi pai ir a CRE **“Olha aqui, tirou nota boa na prova da prefeitura e nota ruim na prova do professor”**. Porque o que o professor está exigindo é diferente do que está ali. Ali são só questões objetivas [grifo meu].

Da mesma forma, a professora 8 coloca: “Eu conheço um caso de uma criança que tirou nota boa na prova da SME e nota baixa na da professora, a mãe foi na CRE e conseguiu tirar a da professora”. As provas acabam por gerar um desconforto e uma desconfiança da parte dos professores que acreditam, na sua maioria⁶⁰, que as provas não correspondem em nível de dificuldade com as provas externas nem com as avaliações feitas pelos professores das turmas durante o bimestre.

Mesmo não gerando qualquer tipo de bônus ou ônus para os professores, o que descaracteriza a prova bimestral como uma avaliação que pode ser usada para fins de responsabilização, ela tem um viés que dá margem à incitação do *accountability* social, neste caso “parental” que não exige uma punição, mas sim uma justificação (*answerability*) no nível da prestação de contas.

Contudo, ao que parece, as provas bimestrais padronizadas têm como uma de suas funções a indução de um currículo municipal único.

Claudia Costin: Tornar claro que eu acho que é o elemento mais importante na reforma que nós fizemos. Porque não é que ele [currículo] sozinho se implanta, mas se você não tiver um currículo municipal claro, o que acontece é que todo o resto... Seu currículo acaba sendo a Prova Brasil. Então você tem que ter um currículo claro até pra ter material estruturado. Então não estava no projeto original porque eu achei que tinha. Quando a gente chegou aqui foi que a gente viu o currículo, então nós meio que pedimos um voto de confiança da rede. Eu fui me reunir com todos os diretores de todas as escolas organizados por CRE pra apresentar qual era o programa original e pedir sugestões.

O currículo, desta forma, é um elemento central na reforma do sistema educacional do município porque serve como base para a construção do material estruturado que a Secretaria disponibiliza para os professores e também prevê que todos os alunos da rede irão ser expostos aos mesmos conteúdos. As provas bimestrais padronizadas, neste contexto aparecem

⁶⁰ Os professores que participaram dos grupos focais.

não apenas como uma avaliação de ciclo médio que dá um retorno rápido sobre a situação da rede, como também uma garantia de que os conteúdos estipulados no currículo serão trabalhados pelos professores.

5.2 A Prova Rio

A Prova Rio é o primeiro componente da política de *school accountability* do município do Rio de Janeiro. Segundo consta no portal da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ), ela é

(...) uma Avaliação Externa do Rendimento Escolar cujo objetivo é apontar a qualidade do ensino na Rede Municipal. Sua importância reside em recolher indicadores comparativos de desempenho que servirão de base para futuras tomadas de decisões no âmbito da escola e nas diferentes esferas do sistema educacional (Portal SME-RJ).⁶¹

Aplicada pela primeira vez em 2009, seguindo a mesma matriz da Prova Brasil, a avaliação municipal passou por algumas mudanças de desenho nesse período de quatro anos, que englobam de 2009 a 2012. Além disso, desde a edição de 2010 os alunos participam de um simulado que objetiva familiarizar os alunos com o modelo da prova.

Em sua primeira edição, a prova foi aplicada a alunos de 3º e 7º anos do ensino fundamental, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Já no ano seguinte, a prova foi aplicada aos alunos de 3º, 4º, 7º e 8º anos. Vale lembrar que as turmas de 5º e 9º anos fazem a cada dois anos a Prova Brasil, que teve sua última edição em 2011, sendo então aplicada a uma parcela dos alunos que em 2009 fizeram a Prova Rio.⁶²

Segundo dados encontrados no portal eletrônico da SME-RJ, o número de alunos que realizaram a prova nos anos de 2009, 2010 e 2011 foi de cerca de 127 mil, 190 mil e 200 mil, respectivamente. Os números mostram um aumento de 2009 para 2010 graças à adição de duas séries, e a quantidade elevada de alunos se dá por conta da avaliação ser censitária, assim como a Prova Brasil.

A Prova Rio está tão pautada pela Prova Brasil, no sentido metodológico, que uma pode ser substituída pela outra. Deste modo, mesmo a Prova Rio sendo aplicada anualmente,

⁶¹ Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?article-id=1142549>>

⁶² O tipo de avaliação longitudinal que se pode fazer nesse caso não é dos alunos ou nem mesmo da eficácia da escola, mas dos resultados da escola num período de tempo. Isto porque há uma grande migração de alunos e também de professores, o que impossibilita estudar o desenvolvimento de uma mesma turma ao longo do tempo em dada escola. No entanto, o desenvolvimento da escola pode ser medido, dado que suas características socioeconômicas não variam muito ao longo do tempo.

apenas nos anos em que não há edições da prova Brasil é que seus resultados são utilizados para a premiação dos professores.

A ideia é que ambas as avaliações possam ser comparadas, já que se baseiam na mesma matriz e têm a mesma escala. Para os alunos, essa característica metodológica não interfere na realização da prova, nem nos resultados. Entretanto, como vai ser visto mais à frente, essa mudança interfere nos cálculos de base das premiações anuais.

5.2.1 Alfabetiza Rio

O programa Alfabetiza Rio ainda que não apresente a componente de responsabilização, é uma avaliação de ciclo longo complementar à Prova Rio. Ela é aplicada a alunos de 1º ano para identificar os estudantes que têm dificuldade em leitura e interpretação de textos. Seu objetivo é a alfabetização plena dos alunos antes do final do ciclo de alfabetização – 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental.

Assim como a Prova Rio é um tipo de complemento da Prova Brasil planejada pela secretaria de educação, o Alfabetiza Rio é um complemento da Provinha Brasil, aplicada a alunos de 2º ano do ensino fundamental em todo o território nacional.

Se considerarmos todas as avaliações externas que os alunos da rede municipal do Rio de Janeiro fazem durante os nove anos de ensino fundamental, pode parecer um excesso – Alfabetiza Rio no 1º ano, Provinha Brasil no 2º ano, Prova Rio nos 3º, 4º, 7º e 8º anos, Prova Brasil nos 5º e 9º anos – porém dentro de um contexto de políticas baseadas em dados e com foco na eficiência do sistema, a quantidade de avaliações não é apenas uma necessidade para o governo controlar e orientar as políticas, mas uma ferramenta para estudos sobre o desenvolvimento da rede, desempenho das políticas, oportunidades escolares, etc.; que antes era muito limitado.

5.3 O IDERio

O Índice de Desenvolvimento da Educação do município do Rio de Janeiro foi instituído em 2010, pelo Decreto 32.416/10, para servir como base para as premiações dos servidores, isto é, não apenas os professores, mas todos os funcionários da escola. No ano anterior, a base para premiação foi o IDEB referente à edição de 2009.

O IDERio é calculado como o IDEB, a ser visto no Artigo Segundo do decreto supracitado:

Art. 2º O IDERIO será constituído por dois critérios complementares: desempenho dos alunos na PROVA RIO (para avaliação de quanto esses alunos aprenderam) e o fluxo escolar (em quanto tempo aprenderam), calculado, numa escala de zero a dez (DECRETO 32.416/10).

Ao que se entende, a princípio o IDERio serviria como base para todas as edições do Prêmio anual de desempenho. Contudo, no Decreto 33.399/11 foi feita uma alteração, conforme indicado do Artigo Segundo:

Art. 2º - O Prêmio será concedido aos servidores das Unidades Escolares que atingirem, a cada dois anos, as metas de acréscimo previstas **com relação ao IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica -, nos anos ímpares, e no IDERIO - Índice de Desenvolvimento da Educação do Município do Rio de Janeiro, nos anos pares** [grifo meu] (DECRETO 33.399/11).

Assim, as metas de 2010 foram baseadas nos resultados do IDERio das escolas no ano de 2009, enquanto que as metas de 2011 basearam-se nos resultados do IDEB de 2009. Deste modo, IDERio é sempre comparado com IDERio e IDEB comparado com IDEB para saber se a escola alcançou ou não a meta de crescimento estabelecida.

5.4 O prêmio anual de desempenho

Lançado em 2009, o prêmio anual de desempenho tem por objetivo, segundo o Decreto 30.860/09, “recompensar os servidores que conjuguem esforços, com vistas à melhoria na qualidade do ensino e aprendizagem de seus alunos.” (DECRETO 30.860/09, Art. 3º). O prêmio se caracteriza por valor monetário que corresponde à “remuneração mensal individual do servidor incidente no décimo terceiro salário do ano em questão” (DECRETO 33.399/11, Art. 6º), sendo que servidores lotados nas Escolas do Amanhã recebem 50% a mais, deste modo, um valor correspondente a 1,5 salário incidente no período. Os servidores destas escolas recebem a mais porque, como disse a Secretária de Educação, são escolas que têm mais dificuldade em atingir as metas.

A concessão do prêmio aos servidores se baseia em quatro critérios: que a unidade escolar tenha firmado com a Secretaria Municipal de Educação em Termo de Compromisso de Desempenho; que o servidor esteja em efetivo exercício na unidade escolar desde a data da assinatura do Termo de Compromisso até o final do ano letivo; que o servidor tenha no máximo cinco ausências (justificadas ou não); que a escola atinja a meta estipulada pela SME-RJ.

O critério da ausência se estabelece da forma citada nos Decretos 30.860/09 e Decreto 33.399/11:

- 1) Até 2 faltas o servidor recebe 100% do prêmio;
- 2) De 3 a 4 faltas, recebe 80% do prêmio;
- 3) Com 5 faltas recebe apenas 50% do prêmio;
- 4) A entender que, a cima de 6 faltas o servidor não recebe nenhuma porcentagem do prêmio.

A Resolução da SME nº1153 altera o estabelecido no Decreto 33.399/11 no que se refere ao número de faltas e ao cálculo do valor da premiação. Em primeiro lugar, estipula claramente que o prêmio é dividido em uma parte fixa que corresponde a 50% do valor total, referente à remuneração mensal individual incidente no décimo terceiro salário, e uma parte variável que depende do número de faltas do servidor durante o ano letivo.

- a) de 0 a 2 dias de ausências – 100% da parcela variável;
 - b) de 3 a 5 dias de ausências – 70% da parcela variável;
 - c) de 6 a 8 dias de ausências – 40% da parcela variável; e
 - d) 9 dias ou mais de ausências – não fará jus à parcela variável.
- (RESOLUÇÃO SME Nº1153).

Com a esta Resolução, algumas ausências passam a não ser computadas para perda da parte variável, sendo estas as estabelecidas “nos incisos I, II, III, V, VII, VIII, IX, X e XII⁶³ do art. 64 da Lei Municipal nº 94, de 14 de março de 1979” (RESOLUÇÃO SME Nº1153).

Ao que se refere às metas atribuídas a cada escola com base no IDEB ou IDERio anterior, estas variam por faixa de pontuação e por segmento, como pode ser visto nas tabelas abaixo referentes aos anos de 2009⁶⁴, 2010 e 2011.

⁶³ São elas: I - férias; II - casamento; III - luto; V - júri e outros serviços obrigatórios por lei; VII - licença à funcionária gestante; VIII - período de afastamento compulsório determinado pela Legislação Sanitária; IX - licença a funcionário que sofrer acidente no trabalho ou for atacado de doença profissional; X - missão oficial, na forma regulamentar; XII - dispensa de ponto para participação em eventos, a critério da administração (RIO DE JANEIRO, LEI MUNICIPAL Nº 94, Art. 64).

⁶⁴ IDERJ é o índice de desenvolvimento da educação do estado do Rio de Janeiro, sem relação com o IDE-Rio. No ano de 2009 a referência para as metas do Prêmio anual de desempenho foi apenas o IDEB anterior, nunca o IDERJ. Na tabela de 2009, supomos que o IDERJ ali citado possa ter sido um primeiro nome do IDE-Rio, ou mesmo um erro.

Tabela 4: Metas para os prêmios no ano de 2009.

IDEB / IDERJ do último período	Meta de Acréscimo	
	Anos iniciais	Anos finais
2 – 3,0	25%	17%
3,1 – 4,0	15%	12%
4,1 – 5,0	12%	9%
5,1 – 6,0	5%	3%
Maior que 6,1	2%	1%

Fonte: Rio de Janeiro, Decreto 30.860/09

Tabela 5: Metas para os prêmios no ano de 2010.

IDEB/IDERio do último período	Meta de Acréscimo	
	Anos iniciais	Anos finais
2,0 – 3,0	25%	17%
3,1 – 4,0	15%	12%
4,1 – 5,0	12%	9%
5,1 – 6,0	5%	3%
6,1 – 6,9	2%	1%
Igual ou maior que 7,0	Manutenção de índice igual ou maior que 7,0	

Fonte: Rio de Janeiro, Decreto 32.602/10

Tabela 6: Metas para os prêmios no ano de 2011.

IDEB / IDERIO ANTERIOR	META DE ACRÉSCIMO	
	Anos Iniciais	Anos Finais
até 1,9	27,0%	21,0%
2,0 a 2,9	22,0%	17,0%
3,0 a 3,9	17,0%	13,0%
4,0 a 4,9	12,0%	9,0%
5,0 a 5,9	7,0%	5,0%
6,0 a 6,9	2,0%	1,0%
Igual ou maior que 7,00 - Manutenção de índice igual ou maior que 7,00.		

Fonte: Rio de Janeiro, Decreto 33.399/11

As escolas que atingirem as metas, os servidores são premiados, à exceção das escolas que oferecem os dois segmentos. Neste caso, para conseguir o prêmio a escola deve atingir 100% da meta para um segmento e no mínimo 50% para o outro.

Um ponto relevante do sistema de metas é que não há um número restrito de escolas que podem ganhar o bônus. Como a escola “compete” com ela mesma, alcançar a meta já garante a premiação, independente se o resultado da escola é um dos mais altos ou mais baixos da rede.

5.4.1 Prêmio anual de qualidade

O prêmio anual de qualidade, muito menos divulgado do que o prêmio anual de desempenho, foi instituído em 2010 com o Decreto 32.718 e se aplica apenas às escolas de educação especial e educação infantil⁶⁵, unidades escolares não aptas a concorrer pelo prêmio anual de desempenho.

Os critérios para o recebimento da premiação são diferentes dos do Prêmio anual de desempenho, visto que não há metas, mas avaliação de projetos. Contudo, o valor é o mesmo, o equivalente à remuneração mensal individual do servidor no mês de Outubro no ano em que o projeto foi avaliado.

⁶⁵ As escolas que oferecem educação infantil e educação fundamental só podem concorrer para o Prêmio Anual de Qualidade se não estiverem concorrendo ao Prêmio Anual de Desempenho (RESOLUÇÃO N°1149).

O prêmio, mais parecido com um concurso, tem um processo de avaliação em duas fases. Deste modo, os projetos depois de submetido à CRE correspondente da escola passam pelas seguintes etapas:

- I – primeira: avaliação, seleção e classificação dos projetos pedagógicos concorrentes, com base nos conteúdos apresentados;
- II – segunda: complementação da avaliação, através da observação *in loco* da execução dos projetos para fins de desempate ou outros motivos que a comissão julgar pertinentes (RIO DE JANEIRO. RESOLUÇÃO SME Nº 1149, Art. 3º).

Outra diferença entre as duas premiações é que, como dito anteriormente, no Prêmio Anual de Desempenho, as escolas competem contra elas mesmas e não há limite no número de escolas para a premiação. Já no Prêmio Anual de Qualidade há limites quantitativos, como expresso na Resolução nº 1149 que altera os quantitativos estipulados no Decreto 32.718/10:

- Art. 4º Estarão aptas à premiação as unidades concorrentes, cujos projetos estejam posicionados, quando da classificação final, nos quantitativos correspondentes a:
- I – no mínimo trinta por cento e no máximo quarenta por cento do total das creches públicas, incluídos os Espaços de Desenvolvimento Infantil – EDI – com funcionamento nessa modalidade;
 - II – no mínimo trinta por cento e no máximo quarenta por cento do total de unidades com atendimento exclusivo em pré-escola, incluídos os Espaços de Desenvolvimento Infantil – EDI – com funcionamento nessa modalidade;
 - III – no mínimo trinta por cento e no máximo quarenta por cento do total de unidades com atendimento exclusivo em Educação Especial (RIO DE JANEIRO. RESOLUÇÃO SME Nº 1149).

O Prêmio Anual de Qualidade não se caracteriza como responsabilização porque, pelo que consideramos como políticas de *accountability* nesta dissertação, o programa não avalia o desempenho dos alunos – e os resultados da escola – em avaliações padronizadas que possibilitam a comparação⁶⁶. Este prêmio avalia a aplicação de um projeto específico de cada escola, o que inviabiliza uma comparação objetiva.

5.5 Os outros projetos articulados

O reforço escolar é apresentado de duas formas, como uma maneira de impulsionar os alunos que estão com grande defasagem idade-série e como uma maneira de ajudar os alunos que estão com dificuldade antes que sejam retidos.

⁶⁶ Esse prêmio avalia planejamento e execução de projetos, que em um sentido abrangente pode ser considerado *accountability*. Mas dentro do conceito mais restrito de *school accountability* que estamos utilizando, esse tipo de avaliação não é considerado. No entanto, esta é uma política que afeta muitos profissionais e alunos, e nos surpreende o fato de não suscitar tanta polêmica quanto a política de premiação da educação fundamental.

Atualmente a Secretaria Municipal de Educação tem duas principais parcerias nos projetos de reforço escolar, o Instituto Ayrton Senna (IAS) e a Fundação Roberto Marinho (FRM). Os projetos contam com ações focadas na alfabetização dos alunos com defasagem utilizando materiais e metodologias próprias dos programas. Os tutores que lecionam nos programas são professores da própria rede municipal que recebem uma capacitação das instituições.

Os alunos destinados aos programas fazem parte de turmas especiais que comportam no máximo 25 alunos por turma. Este fato causa algumas críticas e dúvidas que se relacionam diretamente com os resultados das avaliações externas. Uma das professoras que participou dos grupos focais comentou:

Professora 6: Eu já escutei falar de diretoras falando como os projetos não contam nas estatísticas. Pegam todo mundo que não sabe nada e abrem turma de projeto porque não conta no índice. Como se colocasse a poeira para debaixo do tapete, eles vão ficar escondidos, fazendo o projeto, eles não vão aparecer mais nessas provas, o índice [da escola] sobe e o índice do Município também sobe. Fica bom para todo mundo.

Respondendo a essa questão, a Secretária Claudia Costin nos disse que apesar dos alunos serem de fato retirados das turmas regulares para comporem uma turma de projeto, isso não interferiria nos resultados da Prova Brasil do 5º ano porque os projetos só eram para turma de 3º, 4º e 6º anos. Para os alunos mais velhos, pode haver uma interferência, pois há turmas de aceleração nas quais os alunos atrasados podem fazer o segundo segmento inteiro (6º, 7º, 8º e 9º anos) em dois anos, ou parte do segundo segmento (7º, 8º e 9º ou 8º e 9º) em um ano, adequando-se à série referente à sua idade. No entanto, a Secretária assegura que os alunos, além das provas bimestrais da rede, também fazem avaliações externas das instituições que aplicam os projetos, afirmando, inclusive, que nas provas bimestrais as médias dos alunos dos projetos são maiores que a dos alunos regulares da rede.

Nem todos os projetos aplicados nas escolas são de instituições externas, a própria rede tem um programa chamado Nenhuma Criança a Menos que se utiliza de reforço escolar no contraturno para alunos que tiveram desempenho muito abaixo do adequado na Prova Rio.

Os projetos de reforço e, especialmente, os de “realfabetização” são muito controversos na medida em que têm seus resultados pouco divulgados e geram dúvidas quanto à sua interferência nos índices das escolas. São medidas de caráter emergencial, como diz o

próprio IAS em seu portal eletrônico⁶⁷, sendo o ideal que sejam feitos estudos para avaliar se as políticas do governo para a educação infantil e para os primeiros anos do ensino fundamental estão conseguindo alfabetizar os alunos até os 8 anos de idade, como indicam as orientações do MEC.

5.5.1 Escolas do Amanhã

O Escolas do Amanhã é um projeto implantado pela Secretaria Municipal de Educação que visa minimizar as desigualdades dentro da rede por meio de ações multivariadas focadas em escolas em áreas conflituosas da cidade e que atendam a um público vulnerável de nível socioeconômico mais baixo.

Criado em 2009, pela Resolução nº 1038, apresenta seus objetivos da seguinte forma:

Art. 2º O Programa Escolas do Amanhã tem por objetivos:

I – propiciar a aprendizagem dos conteúdos escolares;

II – desenvolver as habilidades intelectuais, físicas e artísticas dos alunos;

III – contribuir para a redução dos índices de evasão escolar;

IV – contribuir para a melhoria da qualidade de vida da comunidade escolar e seu entorno.

As escolas que integram o programa, atualmente 155, foram inicialmente escolhidas por meio de estudos de dados demográficos e dados da Prova Brasil, por falta de mais dados de avaliação externa, como expôs a Secretária de educação.

O programa se alicerça em algumas ações como projeto de educação integral com aula de reforço, esporte e cultura no contra-turno escolar; o projeto bairro educador, criado pelo Decreto 30.934/09 com vistas a estabelecer parcerias com a comunidade em torno da escola; capacitação de professores, gestores e funcionários em questões como a resolução de conflitos; o programa saúde na escola com prevenção e assistência aos alunos; apoio de voluntários e estagiários; além de contar com diversos projetos de reforço com metodologias diversificadas.

O programa Escolas do Amanhã está apresentado nessa seção, não porque tenha uma avaliação própria ou diferenciada das outras escolas da rede, mas porque é uma espécie de ação afirmativa que busca contribuir para uma melhoria da rede. O programa é umas das principais ações desenvolvidas pela atual gestão, como exposto pela Secretária durante a entrevista, que utilizou dos resultados de avaliações externas (e entre outros dados) em seu

⁶⁷ Disponível em: < http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/programas/programas_educacao_formal.asp>

planejamento e que se vale dos resultados obtidos nas avaliações externas para medir se as desigualdades educacionais estão conseguindo ser superadas.

6. CONCLUSÕES

As políticas de responsabilização – bonificação, premiação, remuneração variável, ou qualquer denominação que seja usada para tratar de políticas que atrelam uma recompensa a resultados - têm crescido em número, seja no Brasil ou pelo mundo, nas últimas duas décadas. Seu crescimento, e conseqüentemente sua maior importância, impulsionaram inúmeras pesquisas que ainda apresentam resultados pouco consensuais. É inegável que essas políticas estão mudando a forma de gestão da educação. No entanto, seus críticos se mostram céticos quanto à validade de seus resultados, apontando inúmeros efeitos perversos (DWORKIN, 2005), dados que não mostram aumento da eficácia (KANE & STAIGER, 2002) e muitos erros de mensuração (GORARD, 2010).

No Brasil, em 2010, houve, durante a realização do Congresso da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), a criação de um movimento contra testes de alto impacto, assinado por diversos educadores que acreditam que as avaliações devem ser usadas estritamente para o diagnóstico do processo de aprendizagem e nunca de uma maneira que interfira na vida das pessoas avaliadas, dado que as avaliações pontuais têm um fator de erro (Portal do Movimento Contra Testes de Alto Impacto na Educação⁶⁸).

Esta dissertação não serve ao propósito de investigar os resultados da política de responsabilização no município do Rio de Janeiro, sendo esse, potencialmente, tema de alguma futura pesquisa. Vale destacar que acredito que avaliações são importantes em todas as fases do processo de aprendizagem, e que é especialmente importante haver mecanismos de avaliação externos à escola que possam auxiliar as Secretarias de Educação nos planejamentos dos programas e políticas. No entanto, acredito também que é igualmente importante aprimorar os instrumentos de medição, fazer mais pesquisas, investir nos professores (formação de alto nível, formação continuada, melhores salários e planos de carreira e melhores condições de trabalho) e em ações articuladas com outras áreas (como saúde, desenvolvimento social, habitação), a fim que se tenha menos erros, mais informação e diminuição das desigualdades extraescolares.

É sempre válido frisar que a institucionalização de sistemas de avaliação educacional, em especial o do governo federal, que desde 1995 é contínuo, mesmo passando por transformações, é um passo importante para se entender que políticas de educação devem ir

⁶⁸ Disponível em:< <https://sites.google.com/site/movimentocontratestes/home>>

além da condição de políticas de governo. Elas devem ser políticas de Estado com continuidade, avaliação constante e modificações sempre que necessário.

Um fato primordial que deve ser levado em conta quando se fala em *accountability* é sua estreita relação com os processos democráticos. Em primeiro lugar, como colocam Pinho e Sacramento (2009), as práticas de *accountability* só são possíveis em sociedades democráticas, pois pressupõem uma disposição do governo em acatar a decisão do povo – por exemplo, pelo voto direto – e em manter a transparência em suas ações. O *accountability* pensado como forma de garantir a prestação de contas dos governos para com a sociedade e a qualidade dos serviços públicos se baseia em pressupostos teóricos que defendem a livre escolha dos pais (*public choice theory*, ou no caso da educação, *school choice*) e a necessidade do setor público em adotar práticas análogas ao setor privado (baseado em teorias como a *transaction cost theory* e a *property-rights theory* que acreditam que o setor privado é mais eficiente que o setor público).

Como apresentado no capítulo terceiro, o *accountability* aparece de várias maneiras, e em síntese, pode ser classificado como: intraestatal, eleitoral e social. O *accountability* eleitoral e o social são feitos pelos cidadãos, o primeiro, feito exclusivamente no momento do voto, e o segundo, passível de ser feito a qualquer momento em que o cidadão ou grupo de cidadãos, organizados ou não, demandarem explicações e transparência dos órgãos públicos.

O *accountability* intraestatal, que é o que é feito pelo próprio governo, pode por sua vez ser de três tipos: relação “principal-agente” (uma relação hierárquica na qual um principal designa uma ação a um agente e depois avalia os resultados), sistema de *checks and balances*, ou sistema de freios e contrapesos (os sistemas tripartites que dividem o poder em três esferas que regulam umas às outras, são o principal exemplo), e o controle exercido por órgãos públicos com função específica de fiscalização (tais como os tribunais de contas).

No sentido que se coloca, o *accountability* social não é ainda enraizado na cultura do cidadão brasileiro. A expansão da internet, as novas possibilidades de associação e de informação que ela proporciona, estão ajudando a modificar a participação da população para além do momento do voto. A relação principal-agente, que é o tipo de *accountability* intraestatal que entendemos como o que regula as políticas de responsabilização, propõe-se a garantir a eficiência do sistema por meio da imposição de metas e de premiações e a impulsionar o *accountability* social na forma de participação dos pais e de visibilidade na mídia.

Por mais que isso apareça na fala da Secretária de educação e nos documentos do MEC, na visão dos professores que participaram dos grupos focais, para os pais dos alunos das classes socioeconômicas mais carentes, os resultados das escolas não têm muito significado⁶⁹. Quando há alguma cobrança dos pais à escola, esta não está relacionada com o desempenho da escola nas avaliações externas, mas com relação aos benefícios monetários que ganham por manter o filho com frequência regular na escola e com notas boas. Muitos dos professores acham injusto comparar duas escolas que recebem clientela muito diferentes. Enquanto algumas escolas selecionam seus alunos e os pais são mais ativos na vida escolar dos filhos, outras têm alunos que se mostram desinteressados pelos estudos e pais pouco participativos. Essa ideia se mostra coerente com pesquisas que apontam diferenças de perspectivas em relação à escola, comparando-se classes sociais (PASSOS & GOMES, 2012)⁷⁰. O que parece um descaso com a educação dos filhos ou uma desvalorização da escolarização para os professores pode ser o reflexo de maneiras diferentes de ver o papel da escola – dado que, como aponta Passos e Gomes (2012), a divisão em classes não está relacionada apenas com o econômico, sendo uma combinação de capital econômico, cultural e social – e as possibilidades de cada família em contribuir para a educação dos filhos.

6.1 Respondendo às perguntas

Tentamos resgatar aqui o panorama do desenvolvimento dos sistemas de avaliação no Brasil e a implantação das políticas de *accountability* em estados e municípios a fim de entender o quadro geral em que o município do Rio de Janeiro está inserido. Também objetivamos compreender um pouco das teorias nas quais o *accountability* se sustenta e como elas são interpretadas e aplicadas aos sistemas educacionais. Para além, esta dissertação se propôs a responder, especificamente, duas perguntas:

- 1) Por que o município do Rio de Janeiro adotou um sistema de avaliação educacional com responsabilização?
- 2) Como se deu a interação entre dois dos atores – Secretaria Municipal de Educação e professores – envolvidos no processo de implantação dessa política?

⁶⁹ Sá (2011) e Cunha (2012) apresentaram em suas monografias resultados preliminares da pesquisa sobre estratégias familiares para escolha da escola, ainda em andamento, realizada pelo LaPOPE e o Observatório Educação e Cidade. Seus resultados indicam que os pais, independente do nível socioeconômico, não estão muito familiarizados com os resultados das escolas nas avaliações externas.

⁷⁰ O artigo desses autores faz uma sistematização de diversas referências sobre o tema da valorização da educação em diferentes classes sociais.

Para a primeira pergunta tínhamos uma hipótese geral de que haveria uma ruptura do governo do Prefeito Eduardo Paes em relação aos governos anteriores e isto se daria por três situações específicas:

- 1) A escolha por um modelo de gestão que dá ênfase ao planejamento e em ações baseadas em indicadores mensuráveis;
- 2) Uma influência internacional nas esferas intelectuais e de políticas públicas e um afinamento com as políticas federais;
- 3) Uma descrença nas políticas tradicionais e uma mudança de perspectiva dos gestores públicos e da população.

Logo no início do governo, em 2009, já era claro que a forma de gestão do novo governo estaria pautada em planejamento, acompanhamento e co-responsabilização. O Plano Estratégico da Prefeitura que valeria para os quatro anos de governo, e os acordos anuais de resultados – que estabeleciam metas claras e bonificação e previam avaliação e acompanhamento – firmado entre o governo municipal e os órgãos e secretarias, são justificadas pela escolha de “um modelo de gestão de desempenho que privilegie o planejamento (metas claras) e a meritocracia como elementos centrais para a melhoria dos serviços prestados à população”.

Deste modo, o modelo implantado pela SME integra o modelo de gestão da Prefeitura. Se o planejamento do governo no geral não é do escopo dessa dissertação, podemos afirmar que as bases do projeto para o sistema de educação do município do Rio de Janeiro não foram uma invenção da Secretária Claudia Costin. Ela sempre deixa muito claro que se baseou em diversas experiências e pesquisas realizadas no Brasil e internacionalmente, como pode ser bem visto no capítulo quarto.

É possível afirmar que há uma inovação na maneira de gerir a rede, se comparada com as gestões anteriores. Ao que parece, a Secretária procura uma forma de gestão mais “antenada” à tendência mundial, que tenta se basear em fatos e não em convicções desprovidas de suporte empírico. Sua formação pode ter grande influência na maneira mais dinâmica e “objetiva” de administração. Entretanto, se por um lado, a formação acadêmica sólida em administração pública e as experiências profissionais com pesquisa podem ser um ponto positivo⁷¹, a falta de vivência da rede pode aparecer como um ponto negativo – é sem

⁷¹ Ponto positivo que em alguns casos pode ser visto como negativo, como é explicitado pelo movimento contrário à gestão de Claudia Costin.

dúvida um ponto de contraste entre a atual Secretária e as anteriores. Neste sentido, poderíamos entender o discurso de aproximação e de manter linhas em comunicação com professores e gestores – seja por meio da internet, seja realizando reuniões ou os chamando para planejar o material distribuído para as escolas – que aparece nas falas da Secretária como uma tentativa de fazer uma reforma educacional trabalhando junto com os professores, considerando-os atores ativos, e não passivos, da reforma.

Não obstante do discurso de aproximação que é feito pela Secretária, o que foi visto nos grupos focais é que a maioria dos professores se sente muito distante da Secretaria. Eles demonstram um enorme desconhecimento sobre a metodologia das avaliações, sobre os procedimentos técnicos e sobre os objetivos e intenções da SME relacionados às avaliações.

Como dito anteriormente, as mudanças estruturadas no município do Rio de Janeiro não são uma criação da nova gestão da SME, elas estão ancoradas em várias experiências que mostraram resultados positivos, e também se encontram num contexto de uma política do Governo Federal para a educação voltado para os resultados e com iniciativas que diminuam as desigualdades. Uma dinâmica política de aproximação entre governo central e governo municipal contribuiu para a criação desse sistema.

Uma pergunta que fica é: por que os governos municipais anteriores não iniciaram um sistema de avaliação? Os motivos podem ser vários, e requerem maiores investigações, mas podemos pensar em algumas hipóteses: falta de vontade política; poucas experiências de sistemas de avaliação estaduais e municipais contínuos; as políticas do Governo Federal apenas se focaram nos resultados das redes públicas de ensino e escolas a partir de 2007, com a criação do IDEB. Os resultados da Prova Brasil e do IDEB de 2007 só saíram em 2008, ano de eleições municipais. O município do Rio de Janeiro apresentou resultados abaixo da meta, comprovando a crítica dos professores quanto à política de “aprovação automática” do então prefeito.

Voltando às duas questões centrais a serem respondidas por essa dissertação podemos dizer que o desenvolvimento de um sistema de avaliação municipal era um ponto importante na reforma da nova gestão e isto está diretamente relacionado com uma mudança de perspectiva da nova Secretária que procura fundamentar políticas em dados, pesquisas e experiências realizadas em outros lugares. Um conjunto de ações voltadas para a estruturação da rede, mas que também estão de acordo com as políticas lançadas pelo Ministério da Educação. E apesar da colocação dos professores ouvidos de que as provas aplicadas por cada esfera do governo sejam um tanto desencontradas, a ideia da SME é que elas sejam o mais

próximas possível, inclusive para que o sistema de avaliação municipal seja o mais simples possível. Se, de um lado a criação de um sistema de avaliação pode ser respondida por nossas hipóteses iniciais, a política de premiação foi um elemento que apareceu durante o planejamento e que se deu a partir de levantamento feito pela Secretária sobre sistemas de avaliação que mostravam bons resultados quando continham uma componente de premiação.

Sobre a segunda questão, com tudo que vimos, podemos concluir que há uma diferença entre como a SME vê sua relação com os professores e como os professores ouvidos se veem em relação à SME. Esses professores, embora concordem, em sua maioria, com as ações da SME, sentem-se afastados e um pouco perdidos no meio de tantas avaliações. Talvez fosse necessário um esforço maior por parte da SME em investir em ações para explicar aos professores o como e o porquê das avaliações e dos seus resultados. Parece que falta ao professor uma aproximação com a SME no sentido de se apropriar da metodologia, da teoria e dos procedimentos técnicos por trás das avaliações e de ter um meio de comunicação mais aberto onde possam tirar suas dúvidas e apontar os problemas que aparecem apenas com a aplicação das políticas na prática. O trabalho junto com o professorado, que é uma bandeira da gestão da Secretária Claudia Costin, só pode ter um sentido pleno se os professores souberem os porquês do que estão fazendo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. & LOUREIRO, M. R. *Finanças públicas, democracia e accountability*. In: ARVATE, P. R. & BIDERMAN, C. *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

AFONSO, A. J. *Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate iberoamericano*. Sísifo/ Revista de Ciências da Educação, n.9, maio/ago. 2009.

ANDERSON, J. A. *Accountability in Education*. IAE/IIEP/UNESCO. Education Policy Series, Paris, 2005.

ANDRADE, E. “*school accountability*” no Brasil: *experiências e dificuldades*. Revista de Economia Políticas, v. 28, n. 3, p. 443-453, 2008.

ARCHER, M. S. *The Sociology of Educational Systems*. In: BOTTOMORE, T.; NOWAK, S. & SOKOLOWSKA, M. (Eds.) *Sociology of the State of Art*. London and Beverly Hills: SAGE Publications, 1982.

_____. *Social Origins of Educational Systems*. London and Beverly Hills: SAGE Publications, 1984.

ARRETCHE, M. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese de doutorado. Campinas: IFCH/Unicamp. 1998.

_____. *Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?* DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 3, p. 587 - 620, 2010.

BARROSO, J. *Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em Portugal: sentidos de uma evolução*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 24, n. 82, p. 63-92, 2003.

_____. *O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas*. Educação e Sociedade, Campinas, vol.26, n.92, p. 725-751, Especial – Outubro de 2005.

BENDIX, R. *Construção Nacional e cidadania*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

BONAMINO, A. *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BONAMINO, A. & FRANCO, C. *Avaliação e Política Educacional: O processo da institucionalização do SAEB*. Cadernos de pesquisa, n. 108, novembro de 1999.

BONAMINO, A. & SOUZA, S. K. *Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.38, n.2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BOURDIEU, P. *Escritos de educação*. NOGUEIRA, M.A; CATANI, A. (Org.). Petrópolis: Vozes, 2010.

BOURDIEU, P. & PASSERON, J. C. *La Reproduction : elements pour une theorie du systeme*. Paris : De Minuit, 1970.

BOWLES, S. & GINTIS, H. *Schooling in Capitalist America*. USA: Basic Books, Inc. 1977.

BRASIL. Casa Civil. Lei 4024 de 20 de Dezembro de 1961. *Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.

_____. Casa Civil. Lei 5692 de 11 de Agosto de 1971. *Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outra providências*.

_____. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

_____. Ministério da Educação. Lei 9394 de 20 de Dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*.

_____. Casa Civil. Lei 9448 de 14 de Março de 1997. *Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências*.

_____. Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998. *Dispõe sobre as Organizações Sociais, e dá outras providências*.

_____. Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999. *Dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, e dá outras providências*.

_____. Casa Civil. Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007.

_____. BRASIL. Ministério da Educação. *O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. 2008.

BROOKE, N. *Os condicionantes da descentralização da educação: um roteiro de estudo*. Cadernos de Pesquisa, n.70 p. 28-37. 1989.

_____. *O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil*. Cadernos de Pesquisa, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

_____. *Responsabilização educacional no Brasil*. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa. v. 1, p. 93-109, 2008.

BROOKE, N. (Org.) *Marcos históricos na reforma da educação*. 1ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

BROOKE, N. & SOARES, J. F. (Org.) *Pesquisa em Eficácia Escolar: origens e trajetórias*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2008.

BROOKE, N & CUNHA, M. A. A. *Avaliações externa como instrumento de gestão educacional nos estados*. Estudos & Pesquisas Educacionais – Fundação Victor Civita, v. 2, p. 3-64, 2011.

BRUEL, A. L. & BARTHOLO, T. L. *Desigualdade de oportunidades educacionais na rede pública municipal do Rio de Janeiro: transição entre os segmentos do ensino fundamental*. Revista Brasileira de Educação, v. 17, p. 303-328, 2012.

BUCHANAN, J. *Politics without romance: a sketch of public choice theory and its normative implications*. In: BUCHANAN, J. & TOLLISON, R. (Eds.). *The Theory of Public Choice-II*. Michigan: The University of Michigan Press, 1999.

CARDOSO, A. L. *O programa favela-bairro: uma avaliação*. Seminário de Avaliação de Projetos IPT. Disponível em:
<http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/desenvolvimento_urbano/gestao_urbana/IPT_programa_favela_bairro_avalia%E7%E3o.pdf> Acessado em: 04/06/2013.

CARNOY, M. *Mundialização e reforma na educação: o que os planejadores devem saber*. (1999). In: BROOKE, N. (Org.) *Marcos históricos na reforma da educação*. 1ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

CARNOY, M. & LOEB, S. *Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analysis*. Educationa evaluation and policy analysis, vol. 24, n. 4, p. 305-331, winter 2002.

CARNOY, M., LOEB, S. & SMITH, T. *Do higher state test scores in Texas make better for high school outcomes? CPRE Research Report Series, n. RR-047*, nov. 2001.

CARRASQUEIRA, K. *Avaliações educacionais externas: tipos e usos*. In: Encontro Nacional de Pesquisa e Práticas de Educação, 1, Nov. 2012, Natal/RN. Pôster, trabalho integral. 2012 Disponível em: <http://enappe.ce.ufrn.br/?page_id=487> Acessado em: 04/06/2013

CASTRO, A. M. *Administração Gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América latina*. RBPAE – v.24, n. 3, p. 389-406, set./dez. 2008.

CENEVIVA, R. & FARAH, M. F. S. *Democracia, Avaliação e Accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático*. EnAPG, São Paulo, Nov 2006.

COELHO, M. I. M. *Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios*. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

COLEMAN, J. et al. *Equality of Educational Opportunity*. Washington, D.C.: U.S. Department of Health, Education, and Welfare, 1966. Digital image copyright 2009, The University of South Carolina.

COSSE, G. *Voucher educacional: nova e discutível panacéia para a América Latina*. Cadernos de Pesquisa, n.118, p. 207-246, mar. 2003.

COSTA, C. F. *Programa Nova Escola: uma análise de seus impactos curriculares*. In: IV Simpósio Internacional: O Estado e as Políticas Educacionais no tempo presente, 2008, Uberlândia. IV Simpósio Internacional: O Estado e as Políticas Educacionais no tempo presente. p. 01-16, 2008.

COSTA, M. & KOSLINSKI, M. C. *Entre o mérito e a sorte: escola, presente e futuro na visão de estudantes do ensino fundamental do Rio de Janeiro*. Revista Brasileira de Educação v. 11 n. 31 jan./abr. 2006.

_____. *Escolha, estratégia e competição por escolas públicas: pensando a ecologia do quase-mercado escolar*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33, 2009, Caxambu, 2009. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1954&Itemid=229> Acessado em: 04/06/2013.

CUNHA, C. P. *Escolas sob os olhares da demanda: como os pais entendem a qualidade das escolas em que matriculam seus filhos*. Monografia, Licenciatura em Pedagogia. Rio de Janeiro, UFRJ/FE, 2012.

CUNHA, L. A. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. *O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização*. São Paulo, Editora UNESP, 2005a.

_____. *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*. São Paulo, Editora UNESP, 2005b.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948.

DENHARDT, R. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, M. C. N. & GUEDES, P. M. *O modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco*. São Paulo : Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial : Fundação Itaú Social, 2010. Disponível em:
<http://www.fundacaoitausocial.org.br/_arquivosstaticos/FIS/pdf/escola_charter_artigo.pdf
> Acessado em: 04/06/2013.

DOURADO, L. F. & OLIVEIRA, J. F. *A qualidade da educação: perspectivas e desafios*. Caderno Cedes, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DRAIBE, S. M. & RIESCO, M. *Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação?* Sociologias [online], Porto Alegre, vol. 13, n. 27, p. 220- 254, maio/ago. 2011. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n27/a09v13n27.pdf>> Acessado em: 04/06/2013.

DWORKIN, A. G. *The No Child Left Behind Act: accountability, high-stakes testing, and roles for sociologists*. Sociology of Education, v.78, n.2, p. 170-174, apr. 2005.

ELACQUA, G. *School choice in Chile: an analysis of parental preferences and search behavior*. National Center for the Study of Privatization in Education, dez. 2004. Disponível em: < http://www.ncspe.org/publications_files/OP97.pdf> Acessado em: 04/06/2013.

EMERIQUE, R. B. *Qualidade do ensino em perspectiva histórica: a primeira avaliação sistêmica no município do Rio de Janeiro*. Revista Contemporânea de Educação, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 4, 2007.

ETZIONI, A. *Concepções alternativas de accountability: o exemplo da gestão da saúde*. (1975) In: HEIDEMANN, F.G. & SALM, J.F. (Org.) *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

FERNANDES, R. & GREMAUD, A. *Qualidade da Educação: avaliação, indicadores e metas*. Capítulo BNDES, 2009.

FERREIRA, M. S. *Os Centros de Pesquisas Educacionais do INEP e os estudos em ciências sociais sobre a educação no Brasil*. Revista Brasileira de Educação, v.13, n.38, p.279-292 maio/ago. 2008.

FONSECA, M. *Políticas Públicas para a Qualidade da Educação Brasileira: entre o Utilitarismo Econômico e a Responsabilidade Social*. Cadernos Cedes, Campinas vol. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

FRANCO, C., ALVES, F. & BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n.100 – Especial, p. 989-1014, out. 2007.

FREITAS, L. C. et al. *Avaliação educacional: caminhando pela contramão*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

GARDNER, D. P. et al. *A Nation at Risk: the imperative for educational reform*. An open letter to the American people. A report to the Nation and the Secretary of education. Washington: National Commission on Excellence in Education, Superintendent of Documents, Government Printing Office, apr. 1983.

GATTI, B. A. *Testes e avaliações do ensino no Brasil*. Educação & Seleção, São Paulo, n.16, p. 33-42, 1987.

GATTI, B. A.; VIANNA, H. M. & DAVIS, C. *Problemas e Impasses da Avaliação de Projetos e Sistemas Educacionais: Dois Casos Brasileiros*. Avaliação Educacional, p. 7-26. São Paulo, jul./dez. 1991.

GORARD, S. *Serious doubts about school effectiveness*. British Educational Research Journal, vol. 36, n. 5, p. 745–766, 2010.

GÜLTEKIN, S. *New Public Management: is it really new?* International Journal of Human Sciences [Online]. 8:2. Disponível em: < <http://www.j-humansciences.com/ojs/index.php/IJHS/article/view/1797/778#.Ua1yLtJwrew> > Acessado em: 04/06/2013.

HANUSHEK, E. & RAYMOND, M. *Lessons about the design of state accountability systems*. In: PETERSON, P.; WEST, M. (Eds.) No child left behind? The politics and practice of accountability. Washington, DC: Brookings, 2002.

_____. *Does school accountability leads to improved student performance?* Journal of Policy Analysis and Management, vol. 24, n. 2, p. 297-327, 2005.

HEIDEMANN, F. G. & SALM, J. F. (Org.) *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos e análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

HILL, P. & JOCHIM, A. *Political Perspectives on School Choice*. In: BERENDS, M. et al (Eds.) Handbook of Research on School Choice. New York and London: Routledge, s/d.

HORTA NETO, J. L. *Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005*. Revista Iberoamericana de Educación (Online), v. 42, p. 1-14, 2007.

HUBBARD, L. & KULKARNI, R. *Escolas Charter: aprendendo com o passado, planejando o futuro* (2009). In: BROOKE, N. (Org.) *Marcos históricos na reforma da educação*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

JENCKS, C. et al. *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*. New York: Basic Books, 1972.

KANE, T. J. & STAIGER, D. O. *The Promise and Pitfalls of Using Imprecise School Accountability Measures*. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n. 4, p. 91–114, 2002.

KOSLINSKI, M. C. *Um estudo sobre ONGs e suas relações de 'accountability'*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2007.

KRAWCZYK, N. *A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina*. (2000). In: BROOKE, N. (Org.) *Marcos históricos na reforma da educação*. 1ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

LANES, C. *Disputa por escolas em Angra dos Reis: quase-mercado escolar em um município de médio-porte*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/FE, 2011.

LIMA, R. *Programas de responsabilização de professores: análise crítica dos fundamentos teórico-conceituais*. Série CEDE Textos para discussão, Rio de Janeiro, maio 2011.

MAINARDES, J. *Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de Políticas educacionais*. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINWARING, S. *Introduction: Democratic accountability in Latin America*. In: MAINWARING, S. & WELNA, C. (Eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

MCNEELY, C. *Prescrevendo as políticas nacionais de educação: o papel das organizações internacionais*. (1995) In: BROOKE, N. (Org.) *Marcos históricos na reforma da educação*. 1ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

MOREIRA, L. *Pedagogia e Ciências Sociais: a discussão brasileira em três tempos*. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v.15, n.28, p.87-106, 2010.

MOTTA, M. S. *A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos*. In: FREIRE, A., SARMENTO, C. E. & MOTTA, M. S. (Org.) *Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*, p.19-56. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2001.

MOSTELLER, F. & MOYNIHAM, D. P. *Um relatório inovador*. (1972) In: BROOKE, N. & SOARES, J. F. (Org.) *Pesquisa em Eficácia Escolar: origens e trajetórias*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2008.

NERI, M. *Motivos da evasão escolar*. In: NERI, M. (Org.) *O tempo de permanência na escola e as motivações dos sem-escola*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009.
Disponível em: < http://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/finais/Etapa3-Pesq_MotivacoesEscolares_sumario_principal_anexo-Andre_FIM.pdf> Acessado em: 04/06/2013.

OSTROM, V. & OSTROM, E. *Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration*. *Public Administration Review*, v. 31, n. 2, p.203-216, mar./apr. 1971.

O'DONNELL, G. *Accountability horizontal e as novas poliarquias*. *Lua Nova*, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, D. *Política educacional e regulação no contexto latino-americano: Argentina, Brasil e Chile*. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 15, n. 28, p. 45-62, jan./jun. 2009.

PAIXÃO, L. P. *Significado da escolarização para um grupo de catadoras de um lixão*. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 141-170, jan./abr. 2005.

PERONI, V. M.V. *Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública*. *EccoS - Revista científica* v.8, n. I, p. 111-132, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos/article/viewFile/461/444>> Acessado em: 04/06/2013.

PERONI, V.M.V. & ADRIÃO, T. *Reforma da ação estatal e as estratégias para a constituição do público não estatal na educação básica Brasileira*. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 27, 2004. Caxambu, 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt05/t0521.pdf>> Acessado em: 04/06/2013.

PERRENOUD, P. *A avaliação entre duas lógicas*. In: PERRENOUD, P. *Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens – entre duas lógicas*. Porto Alegre: Artmed, 1999.

PIOSEVAN, F. *Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: jurisprudência do STF*, 2008. Disponível em: < http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_tratados_sip_stf.pdf> Acessado em: 04/06/2013.

PINHO, J.A.G. & SACRAMENTO, A.R.S. *Accountability: já podemos traduzi-lo para o português?* *Revista de Administração Pública* — Rio de Janeiro 43(6), p.1343-1368, nov./dez. 2009.

PLOWDEN, B. et al. *Children and their primary schools*. London: England. A Report of the Central Advisory Council for Education, 1967. Disponível em:
< <http://www.educationengland.org.uk/documents/plowden/plowden1-01.html>> Acessado em: 04/06/2013.

REYNOLDS, D. & TEDDLIE, C. *Os processos da eficácia escolar*. (2000). In: BROOKE, N. & SOARES, J. F. (Org.) *Pesquisa em Eficácia Escolar: origens e trajetórias*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2008.

RIO DE JANEIRO. Lei Municipal nº 94 de 14 de Março de 1979. *Dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos do poder executivo do município do Rio de Janeiro e dá outras providências*.

RIO DE JANEIRO. (Município) Decreto nº 30.426 de 26 de Janeiro de 2009.

_____. Decreto nº 30.860 de 01 de Julho de 2009.

_____. Decreto nº 30.934 de 31 de Julho de 2009.

_____. Decreto nº 32.416 de 21 de Junho de 2010.

_____. Decreto nº 32.602 de 04 de Agosto de 2010.

_____. Decreto nº 32.718 de 30 de Agosto de 2010.

_____. Decreto nº 33.399 de 16 de Fevereiro de 2011.

_____. Decreto Legislativo nº 181 de 10 de Maio de 2007.

_____. Resolução SME nº 946 de 25 de Abril de 2007.

_____. Resolução SME nº 959 de 18 de Setembro de 2007.

_____. Resolução SME nº 1038 de 24 de Agosto de 2009.

_____. Resolução SME nº 1060 de 01 de Fevereiro de 2010.

_____. Resolução SME nº 1078 de 27 de Maio de 2010.

_____. Resolução SME nº 1123 de 24 de Janeiro de 2011.

_____. Resolução SME nº 1149 de 03 de Agosto de 2011.

_____. Resolução SME nº1153 de 26 de Agosto de 2011.

ROCHA, A. *Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens*. Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília, v. 14, n. 2, p. 82 - 97, maio/ago. 2011.

SÁ, T. C. D. *Construindo opiniões – o que fundamenta as escolhas escolares*. Monografia, Licenciatura em Pedagogia. Rio de Janeiro: UFRJ/FE, 2011.

SAMMONS, P. *As características-chave das escolas eficazes*. (1999) In: BROOKE, N. & SOARES, J. F. (Org.) *Pesquisa em Eficácia Escolar: origens e trajetórias*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2008.

SARMENTO, C. E. *O espelho partido da metrópole: Chagas Freitas e o campo político carioca (1950-1983): liderança, voto e estruturas clientelistas*. Rio de Janeiro: Folha Seca: FAPERJ, 2008.

SEMEGHINI, U. *Fundef: corrigindo distorções históricas*. Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 43-57, dez. 2001.

SENTO-SÉ, J. T. *Brizolismo: estetização da política e carisma*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

SOARES, J. F. *Índice de desenvolvimento da Educação de São Paulo – Idesp: bases metodológicas*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 23, n. 1, p. 29-41, jan./jun. 2009.

_____. *O efeito escola no desempenho cognitivo dos seus alunos*. Revista Electronica Iberoamericana sobre Calidad, Eficácia y Cambio em Educacion. Vol 2, n. 2, 2004. Disponível em: <<http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol2n2/Soares.htm>> Acessado em: 04/06/2013.

SOUSA, C. P. *Dimensões da Avaliação Educacional*. Estudos em Avaliação Educacional, n. 22, p.101-118, 2000.

SOUZA, F.A. & HYPOLITO, A.M. *Avaliação, parceria público-privada, performatividade e trabalho docente*. In: Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 9, 2012. Caxias do Sul, 2012. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2012/Curriculo/Trabalho/05_22_45_3258-7612-1-PB.pdf> Acessado em: 04/06/2013.

SUPOWITZ, J. *Os testes high-stake podem alavancar melhorias educacionais?* (2009). In: BROOKE, N. (Org.) *Marcos históricos na reforma da educação*. 1ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Relatório de atividades: 2006-2009*. In: <http://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/relatorio_atividade/final_completo_livro_todos_pela_educacao_2006_2009_reduzido_th.pdf> Acessado em: 04/06/2013.

TORRECILLA, F. J. M. *Um panorama da pesquisa ibero-americana sobre eficácia escolar* (2003). In: BROOKE, N. & SOARES, J. F. (Org.). *Pesquisa em eficácia escola: origens e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

UNESCO. *Education for all*. Dacar, Senegal, 2000.

U.S. Congress. *No Child Left Behind Act of 2001*.

VELOSO, F. *A Evolução Recente e Propostas para a Melhoria da Educação no Brasil*. In: BACHA, E. & SCHWARTZMAN, S. (Org.) *Brasil: A Nova Agenda Social*. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

_____. *Experiências de reformas educacionais nas últimas duas décadas: o que podemos aprender?* In: VELOSO, F. et al. (Org.) *Educação Básica no Brasil: Construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

XAVIER, L. N. *Regionalização da pesquisa e inovação pedagógica: os Centros de Pesquisa Educacionais do INEP (1950-1960)*. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 80, n.194, p. 81-92, jan./abr. 1999.

XIMENES, S. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito a educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr./jun. 2012.

Sites (Acessados em: 04/06/2013):

Caixa Econômica: <http://www1.caixa.gov.br/download/index.asp>

Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE):
<http://www.proac.uff.br/cede>

Consortium for Policy Research in Education: <http://www.cpre.org/accountability-results>

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES):
<http://www.capes.gov.br/>

Education for All: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/efa-goals/>

Fundação Itaú Social: <http://www.fundacaoitausocial.org.br/>

Fundação Roberto Marinho (FRM): <http://www.frm.org.br/>

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP):
<http://portal.inep.gov.br/>

Institut National d'Études Démographiques (INED): <http://www.ined.fr/en/>

Instituto Ayrton Senna (IAS): <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/home/index.asp>

International Institute for Educational Planning: <http://www.iiep.unesco.org/>

Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais (LaPOPE):
<http://www.lapope.fe.ufrj.br/index.html>

Lei da Ficha Limpa: <http://www.fichalimpa.org.br>

Movimento contra testes de alto impacto em educação:
<https://sites.google.com/site/movimentocontratestes/home>

Portal Ideb: <http://www.portalideb.com.br/>

Prova Brasil: <http://provabrasil.inep.gov.br/historico>

QEdU: <http://www.qedu.org.br/>

Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ):
<http://www.rj.gov.br/web/seeduc>

Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ):
<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme>

Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro (SEPE):
<http://www.seperj.org.br>

Todos pela Educação: <http://www.todospelaeducacao.org.br/>

U.S. Department of Education: <http://www2.ed.gov/about/pubs/intro/index.html>

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO):
<http://www.unesco.org>

University of South Carolina's Libraries: <http://library.sc.edu/digital/collections/EEOC.html>