

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

ALEXANDRE RODRIGUES SOARES

**POLÍTICA DE GESTÃO PARA O SISTEMA DE AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL NAS ESCOLAS ESTADUAIS
DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ**

JUIZ DE FORA

2013

ALEXANDRE RODRIGUES SOARES

**POLÍTICA DE GESTÃO PARA O SISTEMA DE AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL NAS ESCOLAS ESTADUAIS DO
MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ**

Dissertação apresentada como requisito parcial
à conclusão do Mestrado Profissional em
Gestão e Avaliação da Educação Pública, da
Faculdade de Educação, Universidade Federal
de Juiz de Fora.

Orientador: José Alcides Figueiredo Santos

JUIZ DE FORA

2013

TERMO DE APROVAÇÃO

ALEXANDRE RODRIGUES SOARES

POLÍTICA DE GESTÃO PARA O SISTEMA DE AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL NAS ESCOLAS ESTADUAIS DO
MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ

*Dissertação apresentada à Banca Examinadora designada pela equipe de
Dissertação do Mestrado Profissional CAEd/FACED/UFJF, aprovada em __/__/__.*

José Alcides Figueiredo Santos - **Orientador**

Membro da Banca Externa

Membro da Banca Interna

Juiz de Fora

2013

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que me acompanharam até aqui. Uma caminhada de muitos passos iniciados pelo acaso e pela vontade. Agradeço pelos colegas e professores que tive nesse curso. Nossas trocas de experiências são de valor inestimável para ter chegado a um fim. Preparo-me agradecido, para um novo começo, novos horizontes e caminhadas.

“A primeira característica chocante no funcionamento atual das escolas é o seu caráter cego. As outras instituições interrogam-se periodicamente sobre elas próprias, refletindo coletivamente em instâncias qualificadas sobre o seu funcionamento. Esta prática é desconhecida nos estabelecimentos de ensino. E estamos de tal modo habituados a este funcionamento “às cegas”, que já nem sequer damos por ele!”

Antoine Prost

RESUMO

Esta pesquisa objetivou analisar a atuação da Coordenadoria Regional de Educação de Gravataí (28ª CRE), Rio Grande do Sul, sob a ótica de diretores de escolas, no período de 2007 a 2010, quando a Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) adotou gestão da educação básica com ênfase em indicadores educacionais. Também é objetivo desse trabalho a proposta de um Plano de Ação Educacional que favoreça a incorporação de indicadores pela gestão educacional em Gravataí. A estratégia metodológica privilegia os pressupostos qualitativos tendo como fontes a entrevista semiestruturada com diretores, a observação de escolas e publicações oficiais da Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul. Buscou-se o respaldo teórico nos campos da Sociologia da Educação e da Gestão de Sistemas Educacionais. Durante o estudo, encontrou-se uma insatisfatória divulgação e apropriação de resultados de indicadores educacionais nas escolas por uma atuação ineficaz da sua Coordenadoria Regional. Como resultado, propõe-se ao final um Plano de Intervenção que busca o diálogo entre os atores que fazem a educação pública estadual em Gravataí para avançar em um cenário que combina dificuldades múltiplas e algum sucesso.

Palavras-chave: Política Educacional, Gestão Escolar, Avaliação Educacional.

ABSTRACT

This paper analyzes the performance of the Coordenadoria Regional de Educação de Gravataí (28ª CRE), Rio Grande do Sul, from the perspective of school principals in the years 2007 to 2010, when Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) has adopted management of basic education with emphasis on educational indicators. Also aim of this work is the proposal of an Educational Action Plan that encourages the incorporation of indicators for management education in Gravataí. The author's interest in this case results of multiple experiences accumulated over the years as a teacher in high school, in the continuing education of teachers at CRE and educational management at SEDUC. The strategy emphasizes the assumptions and qualitative sources such as the semi-structured interviews with directors, observing schools and official publications of the Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul. Searched the theoretical support in the fields of Sociology of Education and Management Educational Systems. During the study, we found an unsatisfactory dissemination and appropriation of the results of educational indicators in schools by an ineffective performance of their CRE. As a result, it is proposed an Educational Action Plan for dialogue between the actors that make the state public education in Gravataí to advance in a setting that combines multiple difficulties and some success.

Keywords: Educational Policies, School Management, Educational Assessment.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa da aprovação no ensino fundamental no RS - Todas as redes.....	31
Figura 2 - Teoria do programa para Gravataí.....	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Padrões de Desempenho do 1º Ano do Ensino Médio no SAERS.....	30
Quadro 2 - Relação das Escolas com os Resultados do SAERS.....	39
Quadro 3 - Síntese de Ações.....	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxas de escolarização bruta e líquida no ensino fundamental (EF) e no médio (EM).....	14
Tabela 2 - Proficiência média do 1º ano do Ensino Médio em Língua Portuguesa.....	28
Tabela 3 - Taxas de Rendimento Escolar na Educação Básica para o Ensino Médio....	33
Tabela 4 - Proficiências Médias no SAERS.....	34

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRE - Coordenadoria Regional de Educação de Gravataí
CAEd - Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CPERS/SINDICATO - Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul - Sindicato dos Trabalhadores em Educação
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES - Instituição de Ensino Superior
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDG - Instituto de Desenvolvimento Gerencial
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Anísio Teixeira
MEC - Ministério da Educação
NTE - Núcleo de Tecnologia Educacional
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PROINFO - Programa Nacional de Tecnologia Educacional
SEED - Secretaria de Educação a Distância
SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEDUC - Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul
SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAERS - Sistema Estadual de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul
SEAP/RS - Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Estado do Rio Grande do Sul
SAEP - Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º grau
TRI - Teoria da Resposta ao Item
UNDIME-RS - União dos Dirigentes Municipais de Educação do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. RESULTADOS EDUCACIONAIS E GRAVATAÍ – RS	13
1.1. Sistemas de avaliação de larga escala no Brasil.....	16
1.2. Histórico do SAERS.....	19
1.3. Alguns dados da educação gaúcha.....	27
1.4. Descrição da regional e escolas estaduais selecionadas para a pesquisa.....	31
2. UM ESTUDO DA EDUCAÇÃO EM GRAVATAÍ: ANÁLISE E PERSPECTIVAS	42
2.1. Divulgação e Acompanhamento: A Prática das Escolas de Gravataí.....	43
2.2. Divulgação e Acompanhamento: A Prática da 28ª CRE.....	49
3. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA A 28ª CRE	62
3.1. Gravataí: Síntese de Elementos Encontrados.....	62
3.2. O Plano de Ação Educacional – PAE.....	65
3.2.1. Dinâmica de Reuniões e Avaliação.....	68
3.2.2. Monitoramento.....	69
3.2.3. Formação Continuada.....	70
3.3. Considerações Finais.....	73
REFERÊNCIA	76
ANEXOS	82

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa objetivou analisar a atuação da Coordenadoria Regional de Educação de Gravataí (28ª CRE), Rio Grande do Sul, sob a ótica de diretores de escolas, no período de 2007 a 2010, quando a Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) adotou gestão da educação básica com ênfase em indicadores educacionais. Também é objetivo desse trabalho a proposta de um Plano de Ação Educacional que favoreça a incorporação de indicadores pela gestão educacional em Gravataí.

A estratégia metodológica privilegia os pressupostos qualitativos tendo como fontes a entrevista semiestruturada com diretores de escolas, a observação de escolas e publicações oficiais da Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul.

O presente estudo foi dividido em três capítulos. No primeiro, apresenta-se um cenário da educação no município de Gravataí, focando-se no período que tem apresentado indicadores mais preocupantes na Educação Básica: o Ensino Médio. Esse capítulo divide-se em quatro seções, fazendo um levantamento de sistemas de avaliação em larga escala no Brasil e no Rio Grande do Sul, para depois apresentar alguns dados da educação gaúcha e, finalmente, da CRE de Gravataí e das escolas selecionadas para a pesquisa. O segundo capítulo dedica-se à análise das práticas da 28ª CRE e das escolas selecionadas com base nos dados levantados durante a pesquisa, recorrendo a autores nos campos da Sociologia da Educação e da Gestão de Sistemas Educacionais, entre outros. O terceiro capítulo retoma de forma sintética os achados dessa pesquisa e apresenta o Plano de Ação Educacional (PAE) para a 28ª CRE, detalhando as ações mais relevantes em subseções específicas.

O PAE proposto tem como norte a busca do diálogo entre os atores que fazem a educação pública estadual em Gravataí visando avançar em um cenário que combina dificuldades múltiplas e algum sucesso.

1. RESULTADOS EDUCACIONAIS E GRAVATAÍ – RS

O Rio Grande do Sul tem uma histórica marcada pela atenção dada à educação. Entre 1959 e 1963, houve uma multiplicação expressiva da oferta de matrículas pela ampliação do número de salas, escolas e professores. Os números apresentados em relatos divergem, mas reconhecem e ressaltam o esforço realizado à época¹.

É possível identificar junto à população gaúcha uma imagem de que a educação é um de seus destaques ao longo de anos bem como a menor taxa de analfabetismo no país².

A educação básica no Rio Grande do Sul tem passado nos últimos anos por diversas mudanças propostas por sucessivos Governos em busca de melhoria na sua qualidade, tendo em vista que diversos indicadores da educação têm apontado que o Estado não seria referência positiva para os anos mais avançados.

O quadro configura-se mais grave ao se ter notícia de que em 2010 o Ensino Médio das escolas gaúchas (públicas e privadas) foi o de maior reprovação em todo o Brasil e a taxa aumentou em 2011: enquanto a média nacional está em 13,3%, o Rio Grande do Sul está em 20,7%.³

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2011) trouxe que a taxa gaúcha de escolarização bruta no ensino médio é inferior a todas as regiões brasileiras e sua taxa de escolarização líquida é superior apenas às das regiões Norte e Nordeste.

A taxa de escolarização líquida ajuda-nos a avaliar a eficiência do sistema de ensino por não considerar os estudantes que estão atrasados e fora de seu nível

¹ Conforme relatos em <http://www.crea-rs.org.br/crea/pags/revista/33/CR33_memoria.pdf>, e <<http://www.sul21.com.br/jornal/2011/04/brizola-elege-se-governador-aos-36-anos-com-670-mil-votos/>>. Acesso em 12.fev.2013.

² Conforme <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=735&ID=1528> e <http://www.istoe.com.br/reportagens/11360_RECEITA+GAUCHA+DE+GOVERNAR>. Acesso em 12.fev.2013.

³ Dados disponíveis em <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em 16.maio.2012.

adequado de ensino, ao contrário da escolarização bruta, que pode ser inflada pelas matrículas de alunos fora da faixa etária adequada. O ensino médio é o que concentra as atenções por seus dados visivelmente contrastantes do ensino fundamental. Na média, o Brasil atende pouco mais da metade da população na faixa etária esperada para o ensino médio e com diferenças regionais que oscilam entre 40 e 60 % desses jovens.

Tabela 1 - Taxas de escolarização bruta e líquida no ensino fundamental (EF) e no médio (EM)

Abrangência	Bruta - EF	Líquida - EF	Bruta - EM	Líquida - EM
Brasil	106,9 %	91,9 %	82,2 %	51,6 %
Região Norte	110,1 %	90,0 %	79,8 %	41,2 %
Região Nordeste	111,0 %	90,8 %	77,9 %	42,6 %
Região Sudeste	103,9 %	93,0 %	85,3 %	59,6 %
Região Sul	104,6 %	92,5 %	80,4 %	55,1 %
Região Centro-Oeste	105,6 %	92,2 %	91,5 %	56,8 %
Rio Grande do Sul	104,9 %	92,0 %	75,5 %	51,7 %

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011>>. Acesso em 21.03.2013. Organizado pelo autor.

Poderíamos argumentar diversas peculiaridades para o caso do Rio Grande do Sul, em que pesem suas diferenças regionais, possível exigência maior por parte dos professores e escolas em contraponto às escolas de outras Unidades da Federação, ou, ainda, uma qualidade baixa da escola gaúcha impediria a progressão de seus alunos. Ou, se admitíssemos que o nível de exigência no Ensino Médio das escolas gaúchas fosse maior que outras Unidades da Federação, poderíamos explicar que o desempenho dos seus alunos seria elevado nos testes de avaliação externa nacionais por ser um sistema altamente seletivo, que estaria a reter ou excluir, ao longo das séries, os alunos com menor desempenho. No entanto, sendo desejável que os estudantes tenham o mais elevado domínio de conhecimentos, habilidades e competências; por outro lado, deveríamos refletir

sobre efeitos maléficos do contingente de alunos que fracassa ano após ano, ou seja, não obtém aprovação. É razoável pensar que o Rio Grande do Sul precisaria encontrar um equilíbrio entre seus resultados, submetendo as escolas a ações que esgotem esforços para a educação de seus alunos e alcancem a aprendizagem por meio do sucesso de procedimentos pedagógicos do que por uma indesejável pedagogia da repetência, como aponta Sérgio Costa Ribeiro

Parece que a prática da repetência está contida na pedagogia do sistema como um todo. É como se fizesse parte integral da pedagogia, aceita por todos os agentes do processo de forma *natural*. A persistência desta prática e da proporção desta taxa nos induz a pensar numa verdadeira metodologia pedagógica que subsiste no sistema, apesar de todos os esforços no sentido de universalizar a educação básica no Brasil (RIBEIRO, 1991, p. 18).

Algumas regiões do Rio Grande do Sul têm contribuído mais fortemente para esse quadro negativo. Dados oficiais apontam que a metade sul do Rio Grande do Sul e a Região Metropolitana de Porto Alegre apresentam resultados preocupantes.

A Região Metropolitana é a que concentra maior parte da população, e nesta região, o município de Gravataí. É um município que experimentou crescimento econômico expressivo desde os anos 1960 a 1970, por meio de diversos investimentos de empresas, com a instalação de distrito industrial até a chegada do complexo automotivo da General Motors e seu recente projeto de ampliação.

Claramente, as taxas de crescimento econômico de Gravataí superaram em muito as dos indicadores da educação. Para uma população que passou de 52.462, em 1970, para 255.762, em 2010⁴, o desafio de ampliar a rede sem perder qualidade seria maior do que outras regiões do Estado e do país.

Considerando a importância de Gravataí para o Rio Grande do Sul, seja de ordem econômica, social ou política; a educação não poderia ser diferente, constituindo tarefa urgente para sua Coordenadoria Regional de Educação (CRE).

O município de Gravataí cresceu em diversos aspectos nas últimas décadas.

⁴ Censo IBGE, 1970, 2010, disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>, acesso em 20/05/2012.

O crescimento da produção industrial atraiu trabalhadores e suas famílias por longo período. Já recebeu alcunha de “cidade-dormitório”, pois parte de seus residentes deslocavam-se todos os dias para a capital, onde trabalhavam. O aumento de oferta de empregos em indústrias, empresas de bens e serviços no município, conteve esse fluxo diário. A atração de migrantes por anos seguidos alterou o perfil do município, que se tornou um dos maiores centros econômicos do Estado, ao mesmo tempo em que demandava ampliação de serviços públicos como saúde e educação.

Para entender as necessidades para a educação nas escolas estaduais de Gravataí, este trabalho partiu da análise de documentos oficiais bem como informações da rede estadual no município de Gravataí referentes à avaliação externa no Rio Grande do Sul e outros dados. Em busca de mais elementos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com três diretores de escolas, para entender como as escolas recebem e trabalham seus resultados nas avaliações externas, se ocorreu reunião de direção com professores, se as avaliações trouxeram elementos que lhes auxiliassem na melhoria da aprendizagem dos alunos, por meio de replanejamento de suas ações e o papel desempenhado pela Coordenadoria Regional de Educação nesse processo.

Nas próximas seções desse capítulo apresenta-se um breve histórico das avaliações em larga escala no Brasil, seguido pelo histórico da experiência recente do Rio Grande do Sul com seu sistema de avaliação (SAERS). Dando sequência, serão apresentados alguns dados da educação gaúcha, com ênfase no município de Gravataí. Por fim, conheceremos um pouco mais da realidade da educação em Gravataí considerando dados de três escolas estaduais.

1.1. Sistemas de avaliação de larga escala no Brasil

Em meados da década de 1980 o Brasil viveu a transição para um regime democrático. Em busca de uma participação coletiva e sustentada, a educação respirava esse ar, que se traduziria, entre outros fatores, em uma nova Lei de

Diretrizes e Bases e os Parâmetros Curriculares Nacionais⁵.

Se, por um lado, havia a necessidade de construir uma escola voltada para a inclusão, que também atendesse camadas mais carentes da população, paralelamente, houve aqueles que se preocupavam também em criar mecanismos que garantissem a qualidade da educação pública para além da inclusão.

Um novo cenário ou perspectiva começou a se delinear com avaliação internacional do PISA⁶, que se focaria em leitura, matemática e ciências, com estudantes de 15 anos de idade. Um pouco antes, o Brasil começa a experimentar sistema de avaliação em larga escala. Com organização do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Anísio Teixeira – INEP/MEC, surge o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)⁷ que, segundo Franco e Bonamino:

A origem do SAEB relaciona-se com demandas do Banco Mundial referentes à necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação do impacto do Projeto Nordeste [...]. Tal demanda, aliada ao interesse do MEC em implementar um sistema mais amplo de avaliação da educação, levou a iniciativas que redundaram na criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º grau – SAEP (FRANCO e BONAMINO, 1999, p. 110).

Segundo os mesmos autores, a avaliação de escolas e redes de ensino é uma característica presente no conjunto das reformas educacionais a partir dos anos 1980, com propósitos diferentes, como podemos notar na Inglaterra e no Chile (que abarcariam conceitos de mercado na educação) ou nos Estados Unidos (com foco no monitoramento de metas e prioridades). Também no Brasil, encontram-se casos como o de Minas Gerais, com um sistema de avaliação a impulsionar a própria

⁵ A LDB só seria publicada em 1996, 12 anos após a apresentação de seu primeiro projeto de lei.

⁶ Sigla em inglês para Programa Internacional de Avaliação de Alunos, constitui avaliação de desempenho escolar coordenada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Instituído em 1997, os exames ocorrem a cada 3 anos em países da OCDE e convidados, sendo aplicados em estudantes de 15 anos, independente do nível de escolarização, conforme <http://www.oecd.org/pisa/>, acesso em 12.ago.2012.

⁷ Criado em 1988, com primeiro levantamento realizado em 1990, a partir de 1995 o SAEB passa a avaliar os anos finais de cada ciclo de estudos da educação básica, conforme <http://provabrazil.inep.gov.br>, acesso em 12.ago.2012.

reforma educacional proposta a partir dos anos 1990.

“Tendo à mão os resultados da 1ª avaliação sistêmica do CBA pode-se identificar as carências regionais e locais e até mesmo encontrar explicação para as mesmas. A representação detalhada dos resultados da AVA-CBA confirmou a hipótese de que, em regiões sócio-economicamente desfavorecidas, o desempenho escolar é consideravelmente inferior. Tal evidência nos aponta uma direção: para se implementar uma política de equidade, há de se distribuir recursos de tal forma que a quem tem menos se ofereça mais, para que tenhamos todos acesso às mesmas condições de aprendizagem. Esta distribuição equitativa de recursos, calcada na diversidade regional dos resultados, deve constituir a garantia do **Ensino de Qualidade para Todos**” (GOULART, 1992, p.7-8) .

Deste modo, ainda Franco e Bonamino alertam que a

interpretação do significado do SAEB a partir de esquemas dedutivos, baseados na análise de documentos de organismos internacionais, ou a derivação direta, para o caso brasileiro, de conclusões obtidas em outros contextos, é um caminho a ser evitado, já que eles não dão conta das mediações políticas e sociais que contribuem para assegurar, no interior de cada realidade nacional, uma configuração diferenciada na implementação da política nacional de avaliação (FRANCO e BONAMINO, 1999, p. 110).

A partir de 1995, o SAEB passaria por reestruturação metodológica, adotando a Teoria da Resposta ao Item (TRI) na avaliação em larga escala. Na metodologia usada pela TRI, os testes são elaborados com itens que consideram três parâmetros: o grau de dificuldade do item; o poder de discriminação (que diz respeito à capacidade do item de distinguir alunos de diferentes níveis de proficiência); e a probabilidade de acerto ao acaso. Sua adoção foi um avanço considerável, pois permite comparações e construção de séries históricas úteis a gestores da política pública educacional.

Além dessa contribuição e alterações em seu nome, o sistema nacional de avaliação da educação passou por outras mudanças ao longo dos anos. A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) pode ser entendida como

uma etapa em seu processo de consolidação no cenário da educação brasileira, servindo como baliza e entendimento entre diversos setores da sociedade, por ser de mais fácil compreensão pelo público em geral ao sintetizar duas variáveis importantes: taxas de aprovação (rendimento) e aprendizagem (aproveitamento)⁸.

A avaliação nacional em seus moldes inspirou diversas unidades da federação a adotar o seu próprio sistema. Segundo Brooke (2011), entre 1992 e 2010, 19 Unidades da Federação tiveram algum sistema próprio de avaliação educacional (anexo A).

Um argumento a sustentar esse movimento seria a adoção de sistemas mais próximos de realidades locais, bem como construção de sistemas censitários, mais abrangentes. Nessa tendência, inclui-se o sistema de avaliação do Rio Grande do Sul, tratado na próxima seção.

1.2. Histórico do SAERS

Entre as leis e normas que regem as escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul, destaca-se a Lei da Gestão Democrática (lei 10.576, de 14 de novembro de 1995, alterada pela Lei nº 11.695, de 10 de dezembro de 2001), que prevê a indicação dos diretores das escolas mediante votação direta pela comunidade escolar e exige a participação em curso de qualificação para a função. Ao diretor cabem diversas funções ou atribuições que visam desde o zelo pelos recursos públicos até a qualidade da educação na sua escola.

Com avaliação externa prevista no artigo 78 da Lei da Gestão Democrática, já no ano seguinte foram avaliados alunos de 2^a, 5^a e 7^a séries do ensino fundamental e 2^o ano do ensino médio, incluindo secretarias municipais de educação. Em 1997 e 1998, foram avaliados alunos de 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e do 3^o ano do ensino médio. Nessas avaliações foram aplicados testes de Língua Portuguesa,

⁸ Rendimento conforme Censo Escolar, coletado pelo Educacenso; aproveitamento conforme proficiências obtidas pelos alunos bianualmente na Prova Brasil/SAEB.

Redação, Matemática, Física e outras disciplinas, bem como questões referentes à aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática. A análise de seus resultados era feita com base na Teoria Clássica de Medidas, basicamente focada na porcentagem de acertos de questões.

Entre os anos de 1999 e 2004, o Estado do Rio Grande do Sul deixou de realizar avaliações externas, sendo retomadas com testes de leitura e matemática em 2005 por iniciativa da União dos Dirigentes Municipais de Educação do Rio Grande do Sul (UNDIME-RS). Mobilizou 75 municípios com suas escolas de ensino fundamental, mais 119 escolas estaduais de duas Coordenadorias Regionais de Educação (São Luiz Gonzaga e Soledade). Conduzidos pela Fundação CESGRANRIO, os testes, que abrangiam 2ª e 5ª séries do ensino fundamental de oito anos, bem como o 3º ano e o 6º ano do ensino fundamental de nove anos, foram analisados pela Teoria da Resposta ao Item (TRI)⁹.

No ano de 2008, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul criou os “Programas Estruturantes”, que se utilizariam de “metodologia de gerenciamento intensivo de projetos, desenvolvida por consultoria externa do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) e já aplicada com êxito em outros estados e na iniciativa privada” (RIO GRANDE DO SUL, 2008a).

Os doze Programas Estruturantes foram divididos em 48 projetos desdobrados em 123 ações. Desse total, 89 foram identificados como “alvos de gerenciamento intensivo”. Um dos programas do Eixo do Desenvolvimento Social era chamado Boa Escola para Todos (anexo B) e constituía-se de 5 projetos: Sistema de Avaliação Educacional do Rio Grande do Sul (SAERS), Sala de Aula Digital (Implantação Laboratórios de Informática), Professor Nota 10 (Valorização do Magistério Público Estadual), Centros de Referência na Educação Profissional, Escola Legal (Manutenção e Ampliação dos Espaços Escolares).

⁹ No Rio Grande do Sul, o Ensino Fundamental de 9 anos não foi implantado com brevidade, iniciando-se por alguns municípios e só mais tarde na Rede Estadual, que deverá encerrar a transição em 2014. Assim, os trechos deste texto que citam “séries do Ensino Fundamental” referem-se a turmas do Ensino Fundamental de 8 anos, enquanto que os trechos que citam “anos do Ensino Fundamental” tratam de turmas do Fundamental de 9 anos.

Para gerenciamento intensivo dos programas, foi instituído pelo Decreto 45.273, de 04 de outubro de 2007, o Departamento de Monitoramento de Projetos da Secretaria do Planejamento e Gestão (DEPROJ), como unidade de apoio ao gerenciamento dos “programas e projetos estruturantes”.

Os resultados esperados pelos Programas Estruturantes eram: aumento da execução física e financeira dos projetos; maior garantia no cumprimento dos prazos; redução dos custos de implementação dos projetos; melhor utilização dos recursos orçamentários; visibilidade do andamento dos planos de ação; maior comprometimento dos principais envolvidos; e disseminação do conhecimento para promover cultura de gestão no Governo do Estado. O desenho dos Estruturantes se enquadraria numa Administração Pública Gerencial, constituída por:

(1) Descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 5).

Para o Governo de Yeda Rorato Crusius, de 2007 a 2010, a introdução de um Sistema de Avaliação da Educação tinha como ponto importante criar uma cultura de avaliação. Com sua consolidação, ainda que sofresse mudanças, sua série histórica possibilitaria um melhor entendimento da realidade da educação gaúcha e encontrar soluções para seus problemas:

O SAERS tem como finalidade fornecer subsídios para a correção das políticas educacionais, visando, além da qualidade do ensino, a autonomia da escola, ao estabelecimento de parcerias com diferentes segmentos sociais em prol de uma melhor atuação da escola e ao desenvolvimento de uma cultura de avaliação que envolva toda a comunidade escolar (RIO GRANDE DO SUL, 2007).

Além disso, nos últimos anos, o Rio Grande do Sul vinha mostrando um crescimento menor do que outras Unidades da Federação, perdendo posição relativa no IDEB¹⁰, bem como outros indicadores. Por outro lado, Minas Gerais despertava atenção nacional por seu crescimento na educação e com governador do mesmo partido político.

Sendo assim, a governadora instituiu o Sistema Estadual de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (SAERS) em 2007 por meio do Decreto Estadual 45.300/07 com o objetivo de avaliar de forma objetiva e sistemática a qualidade da educação básica oferecida pelas escolas gaúchas. Ele somou-se aos marcos legais de então (Lei 9.394/96, Lei Estadual 10.576/95 - Gestão Democrática do Ensino Público).

Os boletins pedagógicos com os resultados impressos e disponíveis para consulta no portal da Secretaria de Educação eram divulgados primeiramente às equipes diretivas e pedagógicas das escolas em reuniões organizadas por regionais, nas quais equipes da Secretaria de Educação apresentaram e explicaram o material, bem como a interpretação de seus resultados, procurando tirar dúvidas dos presentes. As reuniões tiveram, ao longo dos anos, a estrutura básica composta por dois momentos: no turno da manhã, uma apresentação coletiva para todos os convidados e, no turno da tarde, oficinas sobre os boletins pedagógicos para professores de matemática e língua portuguesa e orientadores pedagógicos das escolas.

Os boletins pedagógicos mostram os resultados alcançados pela escola ao longo dos anos, bem como de sua região e Estado, permitindo que a escola situe em termos relativos o significado das notas. Para melhor entendimento, cada boletim cobre uma série avaliada, com um volume para cada teste (um para Leitura e Escrita e outro para Matemática). Cada volume também contém exemplos de itens, porcentagem de alunos que marcou cada alternativa, e comentários de especialista

¹⁰ As notas dos estudantes gaúchos nos testes nacionais são elevadas, mas as baixas taxas de aprovação forçam um IDEB bem menor.

sobre o caminho percorrido pelo aluno para assinalar essa ou aquela alternativa. Alguns comentários também apresentam sugestões a serem trabalhadas pelo professor.

A expectativa da Secretaria de Educação é que ao retornarem às suas escolas, as equipes citadas divulgariam seus resultados à comunidade escolar, apropriando-se deles de modo a refletirem suas práticas, repensar estratégias, planos de estudo, etc.

Para Mariza Abreu, Secretária de Educação do Rio Grande do Sul no período de 2007 a 2009,

o decreto que instituiu o SAERS previa como ações a serem desenvolvidas, com base nos resultados da avaliação, programas de formação continuada para professores a partir das dificuldades de aprendizagem dos alunos, divulgação das boas práticas das escolas com melhores resultados e identificação de escolas com resultados insuficientes para recebimento de apoio por parte do poder público (ABREU, 2011, p. 51).

O desempenho dos alunos em avaliações estaduais e municipais foi divulgado para as respectivas secretarias de educação envolvidas e suas escolas mediante dois materiais elaborados pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd): boletins escolares e relatório técnico pedagógico. No caso da rede estadual, foco desse estudo, foram realizadas oficinas de apropriação dos resultados para o corpo técnico da Secretaria Estadual de Educação e suas regionais, replicadas, em seguida, para as equipes gestora e pedagógica de cada escola, que retornariam para sua comunidade escolar, principalmente ao corpo docente.

Nesses termos, o SAERS se enquadraria no perfil de sistema *low-stake*, ou seja, de consequências menores, com boletins, envolvendo a publicação e disseminação de indicadores de desempenho, sem consequências materiais explícitas para a equipe da escola, ao contrário de sistemas *high-stakes*, de consequências maiores que adotam bonificações ou acordos de resultados que

podemos constatar nos Estados do Ceará, Minas Gerais e São Paulo (BROOKE, 2008, p. 95).

A diversidade de realidades é natural em um sistema de ensino de grandes dimensões como o gaúcho. Um fator a considerar é o nível socioeconômico da comunidade atendida pela escola. Diversos estudos foram realizados sobre o impacto que a realidade socioeconômica teria sobre os desempenhos dos alunos. Entre as décadas de 1950 e 1960, alguns deles mostravam que fatores externos à escola seriam mais importantes para explicar os resultados escolares. Em termos radicais ou reducionistas, sugeririam que a escola não faria diferença, pois o estudante estaria predestinado por suas origens sociais. Entre esses estudos, os mais famosos seriam o “Relatório Coleman” (COLEMAN, 1966) e sobre igualdade de oportunidades educacionais (MOSTELLER; MOYNIHAN, 1972) levariam a um crescente pessimismo pedagógico como efeito de um determinismo sociológico.

No entanto, outros estudos a partir dos anos 1970 (RUTTER et al., 1979; SAMMOS, 1999; e LEE, 2000) passaram a demonstrar o “efeito escola” entre diversos fatores a influenciar o desempenho cognitivo dos alunos.

Segundo Soares,

Hoje, reconhece-se que os fatores que determinam o desempenho cognitivo do aluno pertencem a três grandes categorias: a estrutura escolar, a família e características do próprio aluno. Nesse campo de pesquisa educacional as melhores análises incorporam todos esses fatores ao invés de se apoiar em apenas uma área. Ou seja, nem os fatores extra-escolares conseguem sozinhos explicar o desempenho cognitivo, nem a escola faz toda a diferença como querem fazer crer determinadas campanhas publicitárias de escolas particulares (SOARES, 2006, p. 109).

Cobra-se das escolas diversas tarefas, tais como: preservar a ordem pela socialização das crianças, fornecer e manter força de trabalho, desenvolver talentos, etc. A realização satisfatória destes objetivos é dependente da capacidade das escolas em aumentar conhecimentos, habilidades e maturidade individuais. Para

Sørensen e Morgan (2000) haveria três razões para explicar a diferença entre a teoria e as evidências sobre a influência das escolas

Primeiro, a fim de avaliar as teorias sobre a influência das escolas precisamos de medidas dos muitos resultados possíveis da escolaridade. Infelizmente, temos medidas razoavelmente boas para apenas alguns resultados: habilidades cognitivas e conhecimento, crescimento econômico, e sucesso no mercado de trabalho. Segundo, as escolas contribuem para a mudança individual na interação com outras instituições, em especial a família. Desembaralhar as contribuições das interações da escolas e estas instituições associadas é um desafio metodológico assustador. As escolas têm um quase monopólio sobre o ensino em algumas áreas, como trigonometria, e nestas áreas efeitos escolares podem ser identificados. No entanto, a contribuição das escolas para a maturidade psicossocial é claramente muito difícil de separar a partir de influências de outros agentes de socialização. Finalmente, os confusos efeitos da heterogeneidade individual inobservável, especialmente de origem genética, complicam ainda mais os esforços para isolar o efeito das escolas (SØRENSEN e MORGAN in HALLINAN, 2000, p. 137 e 138, tradução nossa).

Compreendendo-se a importância fundamental da escola, ainda que relativa, ela pode fazer diferença ao considerar as trajetórias e experiências para um planejamento voltado às reais necessidades dos educandos, organizando variadas situações de aprendizagem especialmente para aqueles que mais precisam. Esse é um ponto que não podemos perder de vista quando buscamos a equidade, ou seja, tratar de forma diferente cada aluno para que possa ter condições de atingir a igualdade relativa numa sociedade, num mundo, com tantas diversidades e adversidades.

O Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (SAERS) buscava envolver diretamente professores, alunos e pais, colhendo informações sobre a educação gaúcha. Essas informações são consideradas valiosas, pensando que os resultados dos testes e questionários seriam como um retrato de cada escola envolvida. Ao mesmo tempo em que esse retrato mostra um instantâneo da educação, ele daria movimento, pois, das informações obtidas e

confrontadas com dados disponíveis do Censo Escolar e outras fontes oficiais, dependeriam as decisões de responsáveis pela gestão, desde os secretários de educação até os diretores de escolas.

Em sintonia com tais premissas, os boletins pedagógicos do SAERS de 2009 e 2010 permitiriam à escola analisar sua realidade comparando-a com seus próprios resultados (ao longo dos anos), com as escolas de seu grupo socioeconômico, com a sua região, com o Estado e com o país. São vários níveis de análise contribuindo para múltiplas relações e diferentes abordagens.

Os vários níveis de análise oferecidos nos boletins poderiam permitir ultrapassar a verificação da média ou a separação das escolas em “boas” ou “ruins” simplesmente, e evitar “cair” na tentação do ranqueamento, tão comum nas divulgações feitas pela mídia.

A preocupação em superar o frequente destaque dado ao ranqueamento foi um dos argumentos apresentados pelo Governo do Estado em texto publicado no Portal da Educação¹¹ para anunciar o Sistema Estadual de Avaliação Institucional Participativo (SEIAP) e, em seguida, publicar decreto instituindo-o com o nome definitivo de Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Estado do Rio Grande do Sul (SEAP/RS)¹². Segundo o mesmo,

o SEAP/RS tem por finalidade elaborar diagnósticos qualitativos que permitam compreender, com mais profundidade do que as avaliações nacionais, a realidade educacional do Estado do Rio Grande do Sul, de forma a incidir na formulação e/ou implementação das políticas educacionais locais (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Esse novo sistema não é censitário como o SAERS, pois prevê testes nas

¹¹ Disponível em <http://www.seduc.rs.gov.br/pse/binary/down_sem/DownloadServlet?arquivo=banner/Sistema%20de%20avalia%E7%E3o.pdf>, acesso em 12.ago.2012.

¹² Durante o ano de 2011, o novo sistema de avaliação apareceu com diversos nomes e siglas. A sigla SEAP/RS aparece somente a partir da publicação no final de 2011 no Diário Oficial do Estado. A sigla SEIAP trata de textos anteriores ao decreto 48.744 e aparece aqui por ter sido mantido desta forma nas informações e materiais de divulgação ainda disponíveis no Portal da Educação (<http://www.seduc.rs.gov.br>).

áreas de Ciências da Natureza e Ciências Humanas para algumas escolas a serem escolhidas “em articulação ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)”. Também prevê um “Comitê de Acompanhamento e Análise do processo de avaliação, composto por especialistas designados pelas Instituições de Ensino Superior devidamente conveniadas com a SEDUC” (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Até o momento, não se tem informações suficientes que permitam discutir o SEAP/RS mais profundamente e nem é o foco desse trabalho, mas a construção desse novo sistema poderá abrir espaço para que o presente trabalho auxilie com ideias para a gestão da educação do Rio Grande do Sul.

Na próxima seção, apresentaremos alguns dados gerados a partir do SAERS e outras fontes.

1.3 Alguns Dados da Educação Gaúcha

Um Sistema de Avaliação fornece indicadores para a comparação entre os resultados observados e os desejados que possam trazer elementos para verificar a qualidade do trabalho, se estão sendo atingidos os pressupostos do Sistema e, ao mesmo tempo, procurar explicações sobre o que possa ter influenciado nos resultados observados. Isso é possível com a geração de informações atualizadas, fidedignas e transparentes.

Se por um lado o SAERS traz uma radiografia das escolas gaúchas por ser censitário, a Prova Brasil gera o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Esse importante índice combina desempenho (notas dos testes) com rendimento (taxas de aprovação). O sistema estadual não exclui o nacional, mas o complementa.

O princípio da complementaridade é uma justificativa encontrada no SAERS e, agora, no SEAP/RS. Ainda que por caminhos diferentes, ambos propõem conhecer melhor a realidade da educação gaúcha, de forma a nortear a política pública, levando a ações comprometidas com a melhoria da educação.

A tabela a seguir mostra resultados para Língua Portuguesa no 1º ano do Ensino Médio por CRE no SAERS de 2010. Em negrito, CREs com proficiência abaixo da média alcançada pelo Estado (256,7).

Tabela 2 - Proficiência média do 1º ano do Ensino Médio em Língua Portuguesa

Coordenadoria Regional de Educação (CRE)	Alunos Avaliados	Proficiência Média	Abaixo do Básico	Básico	Adequado	Avançado
CRE Erechim	3223	268,1	8,0	56,9	31,2	3,9
CRE Bento Gonçalves	2490	267,7	8,6	55,5	32,2	3,7
CRE Caxias do Sul	7020	264,5	10,6	56,9	28,8	3,7
CRE São Leopoldo	11410	263,5	11,3	56,6	27,9	4,2
CRE Cachoeira do Sul	1530	263,1	8,8	61,4	27,0	2,7
CRE Estrela	3266	261,3	11,0	59,6	26,3	3,0
CRE Ijuí	1937	261,2	11,4	59,3	26,3	3,1
CRE Santa Cruz do Sul	3702	261,1	9,9	61,3	26,3	2,5
CRE Carazinho	2155	260,4	11,4	60,3	25,2	3,1
CRE Santo Ângelo	1625	259,3	11,6	60,6	25,3	2,5
CRE Santa Rosa	2728	259,3	11,9	61,5	23,6	3,0
CRE Santa Maria	4326	257,6	14,0	58,8	23,9	3,3
CRE São Luiz Gonzaga	1206	257,3	13,3	60,3	24,1	2,2
CRE Passo Fundo	4388	256,6	13,9	60,5	23,1	2,6
CRE Osório	3900	256,1	13,6	61,5	22,6	2,3
CRE Canoas	4947	255,6	15,0	58,4	24,2	2,3
CRE Porto Alegre	10142	255,6	16,4	56,5	23,8	3,4
CRE Vacaria	1170	254,3	14,4	61,7	22,0	2,0
CRE Palmeira das Missões	2464	253,8	14,0	63,3	20,8	1,9
CRE Cruz Alta	1434	253,5	14,9	62,5	20,6	2,0
CRE São Borja	1537	252,3	14,8	63,8	19,3	2,2
CRE Pelotas	4654	251,5	17,3	60,5	20,2	2,0
CRE Guaíba	4047	251,3	15,3	64,2	19,0	1,4
CRE Três Passos	1728	250,9	16,4	62,6	18,8	2,2
CRE Soledade	1596	250,8	16,7	62,7	18,5	2,1
CRE Rio Grande	1933	250,5	17,4	61,1	19,8	1,7
CRE Bagé	2280	250,3	17,7	60,4	19,8	2,1
CRE Santana do Livramento	2128	247,5	19,7	60,9	17,8	1,5
CRE Gravataí	8155	246,3	20,0	61,3	17,6	1,2
CRE Uruguaiana	2837	245,5	19,9	62,2	16,5	1,3

Fonte: Rio Grande do Sul/CAEd-UFJF 2010

Podemos observar que parte do território gaúcho, compreendido pelas Coordenadorias Regionais de Educação de São Leopoldo, Soledade, Palmeira das Missões, Carazinho, São Luís Gonzaga, Ijuí, Estrela, Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Santa Rosa e Erechim, apresenta desempenho elevado. A proficiência média do Estado é razoavelmente inferior devido ao desempenho tímido de outras regionais, inclusive as que concentram parcela considerável da população gaúcha: Porto Alegre e Gravataí. São duas regionais com 30% dos alunos avaliados nas regionais com proficiência abaixo da média do Estado em 2010. Investir esforços nas Regionais com menores desempenhos seria um desafio interessante, pois não apenas contribuiria para elevar o desempenho médio do Estado, mas reduziria parcela de alunos suscetíveis à reprovação ou evasão escolar.

Além da proficiência média, a partir de 2008, os boletins do SAERS apresentaram quatro padrões de desempenho, que traduzem números (níveis de desempenho dos alunos) em uma interpretação pedagógica:

Abaixo do Básico: os alunos que se encontram nesse nível apresentam um conhecimento rudimentar e superficial, abaixo de valores compatíveis com o uso rotineiro da competência. Básico: os alunos que se encontram nesse nível apresentam um conhecimento parcial e restrito revelando que desenvolveram parcialmente as competências esperadas para a série/ano na qual se encontram. Adequado: esse nível sintetiza a qualidade do aprendizado que se pretende. Os alunos que nele se encontram demonstram sólido conhecimento e desenvolvimento das habilidades esperadas para seu período de escolarização. Avançado: os alunos cuja proficiência se encontra nesse nível ultrapassaram o aprendizado esperado, dominando completamente suas competências e ainda são capazes de solucionar questões que envolvem temas complexos (RIO GRANDE DO SUL, 2008a).

Organizado os quatro níveis por faixas de desempenho (V. Quadro), temos que o Rio Grande do Sul encontrava-se, na média, no nível básico tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática no primeiro ano do Ensino Médio. Ao menos 60 % dos alunos encontravam-se no nível básico, que ainda não seria uma situação desejada por ser de conhecimento parcial ou restrito.

Quadro 1 - Padrões de Desempenho do 1º Ano do Ensino Médio no SAERS

Padrões de Desempenho	Nível de Proficiência	
	Língua Portuguesa	Matemática
Abaixo do Básico	Abaixo de 210	Abaixo de 240
Básico	Entre 210 e 285	Entre 240 e 315
Adequado	Entre 285 e 335	Entre 315 e 365
Avançado	Acima de 335	Acima de 365

Fonte: Rio Grande do Sul, 2008. Organizado pelo Autor.

É de destacar que os resultados em Gravataí estão muito abaixo de Porto Alegre e Canoas, que formam uma região com municípios vizinhos praticamente contínuos, ou seja, com seus limites territoriais quase apagados pela intensa ocupação urbana, quase a formar uma única metrópole. Gravataí limita-se ao norte com a Regional de São Leopoldo, com mais alunos avaliados e resultados de destaque no Rio Grande do Sul.

A Região Metropolitana de Porto Alegre apresenta vários municípios com taxas de aprovação no Ensino Fundamental na faixa de 75% a 85%. Conforme podemos notar no mapa da figura 1, as Regionais de Educação 1ª, 12ª, 27ª e 28ª, sendo esta, Gravataí, apresentam rendimento intermediário (em amarelo no mapa) para o Rio Grande do Sul.¹³

¹³ No mapa Gravataí está circulado em azul e a legenda mostra, para fins de comparação, Estados e Regiões do Brasil com suas respectivas taxas de aprovação.

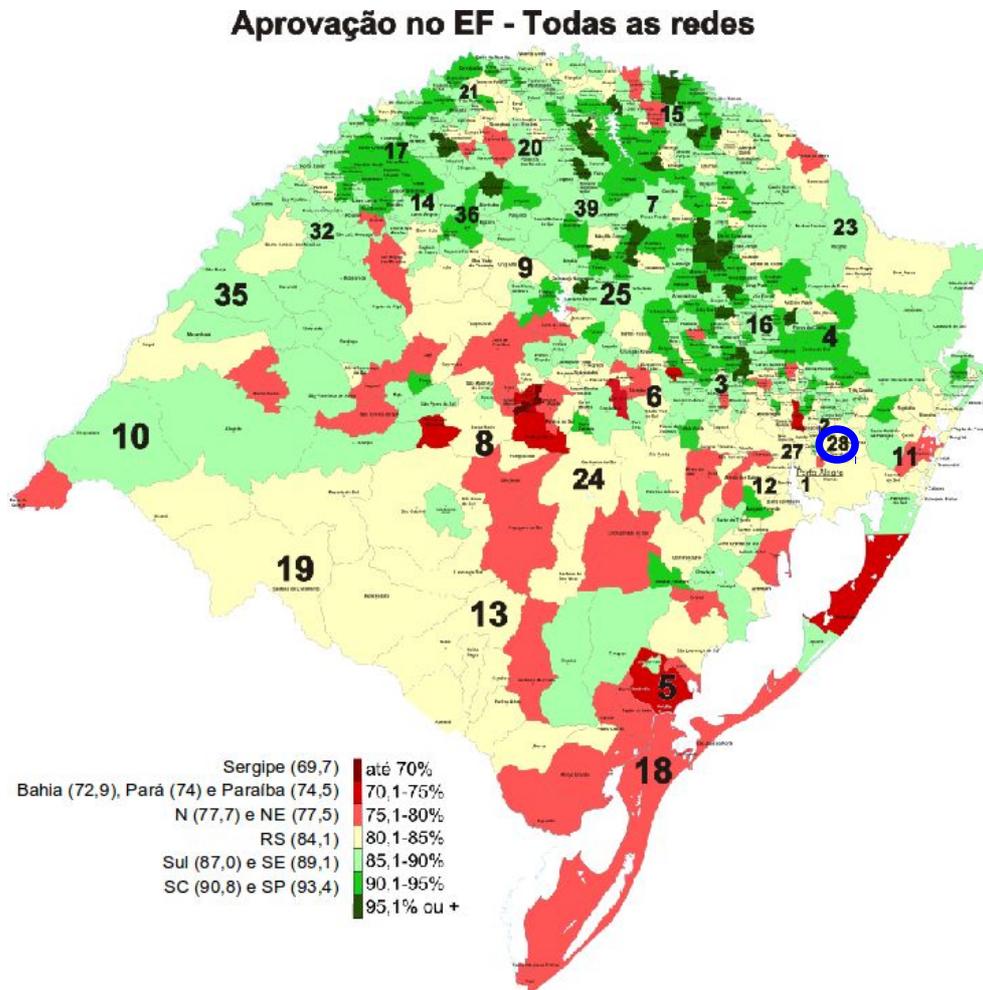


FIGURA 1- Mapa da aprovação no ensino fundamental no RS - Todas as redes.

Fonte: INEP/MEC 2008. Elaboração: AT-GABSE 2010

O rendimento no Ensino Médio em Gravataí é menor ainda, sendo que no primeiro ano essa taxa encontra-se em torno de 50% (MEC, 2011). Portanto, essas baixas taxas reduzem o IDEB na região que inclui o município de Gravataí.

1.4. Descrição da Regional e Escolas Estaduais selecionadas para a pesquisa

Conforme dados do CENSO/IBGE 2010, a população de Gravataí é de 255.762, ou cerca de 2% da população do Estado do Rio Grande do Sul. Também

segundo o mesmo CENSO, a população de adolescentes (entre 10 anos e 19 anos) é de 47.706. As 25 escolas da rede pública estadual de Gravataí atendem 19.218 alunos. Incluindo creches, as 43 escolas da rede municipal atendem 17.535 alunos. A rede privada (48 escolas) atende 11.807 alunos¹⁴.

A Coordenadoria Regional de Educação de Gravataí (28ª CRE) atende cinco municípios: Alvorada, Cachoeirinha, Glorinha, Gravataí e Viamão. A exemplo das demais Coordenadorias no Rio Grande do Sul, seu corpo de funcionários constitui-se essencialmente por professores concursados em desvio de função. Não ocorre concurso para ocupação de vagas na função de técnicos nas CREs.

A composição do quadro da CRE poderia ser resumida em cargos de chefia (via de regra, indicados por partido político que compõe o governo e função gratificada) e os demais são cargos em comissão ou vagas ocupadas por professores que aceitaram convite por razões diversas. Esses últimos cargos são os de mais difícil composição, pois professores deslocados para a Coordenadoria perdem diversas vantagens previstas em leis para os que ocupam o cargo de magistério: o adicional por difícil acesso à escola, a aposentadoria especial, a disponibilidade de tempo para participar de cursos de aperfeiçoamento que reverteriam em promoção, de acordo com o plano de carreira. Alguns ainda podem receber função gratificada, caso a Coordenadoria Regional tenha disponível em sua cota.

A série histórica das Taxas de Rendimento Escolar na Educação Básica para o Ensino Médio elaborada a partir de 2007 pelo INEP/MEC, mostram que Gravataí melhorou seus resultados. A taxa de aprovação aumentou 5,6%. Nota-se que a taxa de reprovação aumentou um pouco. O resultado também pode ser considerado positivo tendo em vista que houve queda no abandono. O que parece ocorrer é uma migração entre as taxas. Há menos alunos abandonando a escola, mas que possivelmente não estejam conseguindo ser aprovados e também parte dos alunos que vinham sendo reprovados e que agora obtêm sucesso.

¹⁴ Dados de matrícula inicial em 2011 do sítio da Secretaria de Estado da Educação. Disponíveis em <<http://www.seduc.rs.gov.br>>, acesso em 10.ago.2012.

Tabela 3 - Taxas de Rendimento Escolar na Educação Básica para o Ensino Médio (Rede Estadual).

Ano	Brasil			Rio Grande do Sul			Gravataí		
	Aprovação	Reprovação	Abandono	Aprovação	Reprovação	Abandono	Aprovação	Reprovação	Abandono
2007	71,6	13,6	14,8	64,7	20,7	14,6	57,4	22,8	19,8
2008	72,4	13,1	14,5	64,7	21,3	14	61,1	20,3	18,6
2009	73,5	13,5	13,0	65,3	21,7	13	66,7	19,2	14,1
2010	74,9	13,4	11,7	66,1	21,6	12,3	62,8	23,4	13,8
2011	75,0	14,1	10,9	66,3	22,3	11,4	63	24,3	12,7

Fonte: MEC/INEP. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em 21.06.2012. Organizado pelo autor.¹⁵

Embora apresente melhora considerável nas taxas de rendimento para o Ensino Médio, deve-se lembrar que o Rio Grande do Sul tem apresentado as piores taxas de reprovação do país.

Para entender a atuação da 28ª CRE no SAERS sob a ótica das escolas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (anexo C) a diretores de três escolas de Gravataí: Colégio A, Colégio B e Colégio C. Essas escolas foram escolhidas entre as sete com mais de mil alunos na matrícula inicial, segundo Censo Escolar 2010, todas com oferta de Ensino Médio e mais de 60% de aprovação nesse nível.

Os dois primeiros encontram-se no centro da cidade e o Colégio C encontra-se na periferia de Gravataí. São escolas que atendem entre 900 a 1000 alunos da educação básica, divididos em três turnos, manhã, tarde e noite. Seus diretores são os mesmos desde o início do SAERS até a presente data¹⁶. Seus resultados no SAERS também são considerados bons frente aos da maioria das escolas no município. O IDEB de cada uma dessas escolas está entre 5,0 e 5,2 para o 9º ano do Ensino Fundamental, também acima da média da região.

¹⁵ As taxas referem-se ao total de alunos do ensino médio, englobando todas as séries.

¹⁶ Eleitos de acordo com Lei da Gestão Democrática (Lei 10.576/95) e suas alterações. Com mandato de 3 anos e nova eleição em 2012.

Tabela 4 -: Proficiências Médias no SAERS.

		Unidade				
Língua Portuguesa (5ª série/6ºano)	Ano	Colégio A	Colégio B	Colégio C	Gravataí	Estado
	2007	200,1	204,4	205,5	202,0	203,1
	2008	191,3	197,7	193,9	192,6	200,4
	2009	207,9	210,0	206,5	201,1	207,5
	2010	224,0	216,3	197,1	210,6	214,0

		Unidade				
Língua Portuguesa (1º ano do Ensino Médio)	Ano	Colégio A	Colégio B	Colégio C	Gravataí	Estado
	2007	240,6	245,3	254,1	242,9	249,6
	2008	248,7	237,2	249,8	243,7	251,0
	2009	251,3	247,5	242,0	243,8	252,7
	2010	248,7	245,5	250,7	246,1	256,7

		Unidade				
Matemática (5ª série/6ºano)	Ano	Colégio A	Colégio B	Colégio C	Gravataí	Estado
	2007	204,3	207,9	210,4	206,7	210,9
	2008	207,6	207,4	211,8	208,4	214,0
	2009	217,5	213,0	210,1	211,4	218,7
	2010	232,3	217,3	210,3	218,3	224,5

		Unidade				
Matemática (1º ano do Ensino Médio)	Ano	Colégio A	Colégio B	Colégio C	Gravataí	Estado
	2007	249,5	252,6	260,1	253,0	263,0
	2008	252,1	245,0	257,1	249,1	260,8
	2009	251,8	252,8	253,5	251,6	263,1
	2010	260,2	257,5	258,7	253,3	266,1

Fonte: Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do RS – SAERS (Rio Grande do Sul, 2010).

Possuem toda a infraestrutura de uma escola típica do Estado: pátio com quadra poliesportiva, laboratórios de informática e de ciências, biblioteca; serviços de secretaria e vice-diretor para cada turno. Os laboratórios de informática são usados por professores que sentem algum nível de segurança para planejar aulas

específicas e resolver problemas técnicos básicos durante as aulas. Nas escolas visitadas, os computadores estavam em condições de uso¹⁷.

Por ocasião da visita às escolas, para realização de entrevistas, constatou-se que os laboratórios de ciências parecem ser usados ocasionalmente e, no caso do Colégio C, o laboratório de ciências é um corredor com acesso pelos fundos da biblioteca que, segundo a diretora, jamais foi usado (DIRETORA C, entrevista cedida no dia 13 de março de 2012).

O roteiro de entrevista preocupou-se com três temas: o processo de conhecimento dos resultados, a discussão dos resultados na escola e a forma de incorporação dos resultados pelos seus atores.

Nas entrevistas realizadas nestas três escolas, os diretores queixaram-se da divulgação dos resultados do SAERS, bem como das avaliações nacionais. Um problema apontado é que as avaliações nacionais levam dois anos para chegarem à escola, os dados do SAERS também demorariam mais do que gostariam, pois são divulgados para o segundo semestre do ano seguinte, de modo que o “retrato” tirado da escola em um ano, só poderia ser revertido em algum planejamento ou ação para o ano seguinte à divulgação, gerando uma defasagem de dois anos.

Para o diretor do Colégio A, “o problema é que os resultados chegam muito tempo depois. Fazia numa época e chegava muito tempo depois, às vezes, nem o professor *tava* mais” (DIRETOR A, entrevista cedida no dia 5 de março de 2012).

Ele coloca a dificuldade com a demora os resultados do SAERS, ENEM e SAEB, pois “é ruim de trabalhar por que tu vai retomar em agosto uma coisa do outro ano ainda.” Um problema apontado aqui pelo diretor é conseguir conciliar a demora para chegar os resultados e as constantes mudanças no seu corpo docente. Quando chegam os resultados das avaliações, e mesmo do ENEM, parte dos

¹⁷ Desde a implantação do Programa Estadual de Informática, em 1998, convênio Proinfo/MEC, o Estado tem oferecido cursos de uso pedagógico de tecnologias para professores por meio dos NTEs com o entendimento de que o professor deve dominar a parte pedagógica e ter conhecimento básico do equipamento. Não há técnico em cada escola para atender emergências ou fazer manutenção de equipamentos. O NTE da 28ª CRE, entre outros, não possui técnico desde 2008. Disponível em <<http://www.seduc.rs.gov.br/pse/html/nte.jsp?ACAO=acao1>>, acesso em 12.ago.2012.

professores alterou-se por ser contrato temporário ou porque o profissional procurou outra escola com melhor remuneração. No Rio Grande do Sul, trabalhar em escolas afastadas do centro do município é mais interessante por ter um adicional no salário chamado “difícil acesso”. Durante a entrevista ele consegue lembrar-se de haver três professores concursados, contando com ele. Os demais são contratados emergencialmente para atender Ensino Médio e séries finais do Ensino Fundamental. As séries iniciais do Ensino Fundamental não são tão problemáticas por serem turmas unidocentes (apenas uma professora por turma) e seus professores recebem adicional de 50% no salário básico.

Confirmando o quadro de professores, no Colégio C no máximo 30 % dos professores são contratados. Nas duas escolas centrais chega a 92 % de professores contratados¹⁸. A taxa dá uma ideia melhor da distribuição, pois o número de professores oscila durante o ano e depende de como está distribuída a carga horária de cada professor contratado que, em geral, atende mais de uma escola. Em números atuais, para exemplificar, dos 42 professores do Colégio Nicolau, apenas 6 são concursados, sendo que quatro estão total ou parcialmente afastados da sala de aula (um em licença por campanha eleitoral e os demais em setores¹⁹).

Enquanto esse diretor mostrou maior preocupação com o ensino médio, em especial, com os alunos do terceiro ano, a diretora do Colégio Nicolau, afirma ter maior preocupação com os alunos da 8ª série do ensino fundamental: “Eu acho que é preocupação em termos com o ensino fundamental. Se dá uma ênfase maior. Não seria o ideal, mas é o que a gente faz até agora” (DIRETORA B, entrevista cedida no dia 2 de março de 2012).

Indagada sobre a avaliação federal que avalia também o terceiro ano do ensino médio, afirmou que não se preocupavam tanto, “porque eles estão

¹⁸ O Colégio C, afastado do centro do município, garante um adicional ao salário do professor. Essa é uma forte razão para professores concursados preferirem escolas afastadas do centro.

¹⁹ O ingresso de professor se dá por concurso de 20 h. Professores concursados com mais de 20 h são aqueles que receberam convocação (ampliação de carga horária por necessidade de serviço) ou porque foram aprovados em dois concursos. Diretores das escolas estaduais do Rio Grande do Sul só podem assumir o cargo se forem professores de carreira (concurados).

terminando. É o que acontece. É a verdade” (DIRETORA B, entrevista cedida no dia 2 de março de 2012). Sua afirmação foi dada em um tom de terminalidade da educação no ensino médio. A continuação dos estudos não seria uma preocupação por não ser oferecida pela escola, atividade para outras instituições.

Os diretores entrevistados insistiram na forma como os resultados do SAERS eram divulgados. A Regional não dava suporte para trabalhar seus resultados no SAERS, pois, nas palavras do diretor do Colégio A, “só a divulgação. Não chamava para reunião. Era só os resultados. Até me lembro que era bem perto das férias de inverno” (DIRETOR A, entrevista cedida no dia 5 de março de 2012).

Na mesma linha de pensamento, a diretora do Colégio C acrescentou que pela “forma que ele foi divulgado não foi dada a devida importância. Não foi passada para as equipes gestoras a importância do projeto. Foi meramente, eu vejo, uma questão política. Política partidária. A cada 4 anos muda a política no Estado”. Segundo ela, “Não houve reunião, não tinha um projeto de continuidade, um acompanhamento.” (DIRETORA C, entrevista cedida no dia 13 de março de 2012).

Cabe aqui explicar que os resultados do SAERS 2007 a 2010 foram divulgados às escolas por meio de boletins pedagógicos preparados pela própria instituição que elaborou, aplicou e analisou os testes e questionários, seguindo orientação da SEDUC. Além dos boletins, os diretores das escolas recebiam os resultados nos boletins impressos em reunião com a CRE.

Ao final de cada entrevista, os diretores mostraram desejo que houvesse um maior acompanhamento da Regional, com alguma estrutura de formação continuada, especialmente para que os orientadores pedagógicos das escolas possam trabalhar com seus professores. Para eles, uma ou duas reuniões não seriam suficientes. Essa conclusão foi melhor expressa pela diretora do Colégio B quando disse que o acompanhamento deveria ser com reuniões com os orientadores, “mostrar métodos de como trabalhar com os professores, metodologia, não ir lá e só mostrar os gráficos, mas entender porque aquele gráfico chegou ali. Entendeu? Como mostrar para meu professor isso” (DIRETORA B, entrevista cedida

no dia 2 de março de 2012).

No entanto, o diretor do Colégio A declarou que seus orientadores são aptos para dar suporte aos professores e o fazem semanalmente em reuniões de área²⁰. O trabalho em conjunto com a Regional seria para qualificar mais ainda o que já vem sendo feito na sua escola que, segundo ele, já estava com o currículo adequado ao que as avaliações externas exigem.

Outro apontamento feito pela diretora Diretora C é que “a prova externa não é regionalizada. Até que o SAERS é regionalizada. Os alunos não fazem com interesse. Não existe uma valorização das provas externas” (DIRETORA C, entrevista cedida no dia 13 de março de 2012). No entendimento dela, os itens dos testes deveriam ser elaborados após exame dos conteúdos trabalhados em cada uma das escolas. Para ela não estariam claros os critérios usados para escolher os conteúdos abordados em cada série ou ano nas avaliações externas.

A diretora também enfatizou ser favorável à meritocracia, pois “quem trabalha e quem não trabalha tem a mesma valorização”. Sua preocupação é que não há mecanismo que incentive efetivamente cada professor a melhorar seu trabalho, pois os critérios levam em conta antiguidade ou merecimento, mas esse último baseia-se apenas nos cursos e trabalhos realizados pelo professor sem que resultem necessariamente em melhoria para os alunos (participação em cursos, seminários, publicação de artigos, etc.). Esse aspecto foi revelado pela diretora que mostrou-se preocupada por não haver um sistema de cobranças de resultados, nem acompanhamento se estava sendo realizado algum trabalho na escola a partir dos resultados divulgados. Da escola não foi exigida nenhuma iniciativa de melhora.

O quadro a seguir sintetiza elementos encontrados em cada escola submetida à entrevista.

²⁰ Os professores do colégio realizam há anos reuniões semanais divididas em quatro áreas ou grupos: Química, Física e Biologia; Matemática, Humanas e Linguagens (Português, Língua Estrangeira Moderna, Artes e Educação Física). Nessas reuniões de 1 h 40 min, trocam informações, são passados recados gerais, planejam estratégias coletivas, etc.

Quadro 2 - Relação das Escolas com os Resultados do SAERS

	Colégio A	Colégio B	Colégio C
Divulgação para a direção da escola	Realizada pela CRE para todos os diretores das escolas na forma de palestra.		
Divulgação pela direção da escola	Repassa para orientadores, que trabalharam com professores. Professores possuem tempo de reunião semanal para discutir resultados e estudar boletins pedagógicos.	Reunião com os professores em dia específico para apresentar resultados. Boletins pedagógicos disponíveis para professores consultarem ao longo do ano. Foram manuseados mais pela orientadora educacional.	Reunião com os professores em dia específico para apresentar resultados do SAERS.
Divulgação para pais e alunos	Sem divulgação.	Sem divulgação.	Sem divulgação.
Ação da CRE	Não houve ação da CRE além da divulgação de resultados.	Não houve apoio da CRE.	Projeto sem continuidade nem acompanhamento. Percebe como uma ação de política partidária (que se encerra no mandato).
Ações tomadas com o recebimento dos boletins	Professores usaram exemplos de itens dos boletins com os alunos. Os planos de estudos não foram alterados por estarem alinhados com o que era apresentado no SAERS.	Um ou dois professores usaram os boletins para trabalhar com os alunos.	Entende que o SAERS deveria se adaptar aos conteúdos de cada escola. Na reunião de professores, faz gráfico por turma e analisa o que está acontecendo, comparando com resultados dos alunos nas avaliações internas.
Ênfase dada pela escola	Foco no Ensino Médio. Preocupação com vestibular e ENEM.	Trabalho concentrado na 8ª série do Ensino Fundamental.	Preocupada em preparar alunos para avaliações externas.

O quadro acima sintetiza a forma como foi trabalhada a divulgação dos resultados do SAERS, considerando as entrevistas com os diretores das três escolas. Os resultados do SAERS foram divulgados nas escolas após diretores

terem recebido o material impresso em reunião da Regional com diretores e seus orientadores. Não houve divulgação para a comunidade escolar, exceto para os professores, que receberam e trabalharam os resultados de formas diferentes. Enquanto no Colégio A houve um espaço de tempo maior, disponibilizado por meio de reuniões semanais (reuniões de área), no Colégio B e Colégio C houve apenas um momento na forma de reunião de professores. Pela fala dos diretores, essas duas últimas escolas fazem reuniões esporádicas para tratar de diversos temas, geralmente com enfoque administrativo. O Colégio A é a única escola com tempo organizado e sistematizado para professores tratarem de assuntos pedagógicos. Os diretores das três escolas consideraram pontual a ação da CRE, ou seja, apenas em uma reunião. A diretora do Colégio C acrescentou também ver o programa como de governo, ou seja, limitado aos seus quatro anos de mandato (DIRETORA C, entrevista cedida no dia 13 de março de 2012).

Diretores, orientadores e professores tiveram algum envolvimento com os resultados do SAERS, nas três escolas, basicamente por meio de reuniões. Mas a percepção que se teve na fala dos diretores é ter sido mais profundo o trabalho dentro do Colégio A, chegando à sala de aula, ao menos na forma de atividades e também com reflexão sobre os conteúdos trabalhados pelos professores.

A fala de diretores de escolas públicas estaduais de Gravataí nas entrevistas também sugere que a Secretaria de Educação teria divulgado os resultados do SAERS de forma um tanto tímida considerando que esses entrevistados têm mais presente na memória a chegada dos boletins pedagógicos via correios e a possibilidade de consulta dos resultados também pela internet. Desse modo, além de uma capacitação inadequada ou não efetiva, a forma de divulgar não teria desencadeado motivação nas escolas. Com motivação fraca e uma compreensão ainda distante para atingir uma “cultura de avaliação” pretendida pelo Governo, as escolas não encontraram razões para divulgar aos pais e alunos. As avaliações externas parecem ter dificuldades para transpor os limites da sala de professores. Essa percepção é decorrente das visitas para entrevistas em que os diretores

mostraram onde divulgavam os resultados. Em todas, há um espaço para divulgação na sala de professores. A única que a mantém durante o ano todo é o Colégio B, com um poster enviado pelo CAEd mostrando os resultados da escola, do município e do Estado no SAERS e da Prova Brasil. Esse material não fica ao alcance do restante da comunidade escolar em nenhuma das escolas visitadas. Também, em nenhuma delas, é visível outro dado como IDEB, taxas de aprovação, notas dos alunos nas avaliações internas, nenhuma meta, mesmo que proposta pela escola.

Aparentemente, em Gravataí, o SAERS não teve o impacto desejado pelo Governo. Enquanto esse buscava criar uma cultura de avaliação e melhoria de resultados de indicadores oficiais, como apresentado nesse capítulo, as escolas parecem ter trilhado caminho diferente, aproveitando apenas em parte o esforço realizado pelo Estado.

No próximo capítulo, serão analisados os dados apresentados até aqui, compreendidos com a ótica dos elementos trazidos pelos diretores entrevistados.

2. UM ESTUDO DA EDUCAÇÃO EM GRAVATAÍ: ANÁLISE E PERSPECTIVAS

No capítulo anterior, foram trazidos indicadores educacionais que mostram o quadro da educação no município de Gravataí. Por meio de entrevistas a diretores de três escolas que oferecem ensino médio, observou-se certa desarticulação entre a intenção do Governo e as práticas nas escolas que ele esperava ocorrer com a apropriação de resultados.

Neste capítulo, analisaremos o caso de gestão descrito anteriormente buscando destacar a importância dos atores (professores e gestores) no processo de avaliação e no acompanhamento dos indicadores educacionais, considerando que cada parte do sistema tem sua responsabilidade no desempenho e rendimento escolar. Para isso, temos duas seções nesse capítulo, sendo que a primeira retoma e analisa a visão dos diretores de escolas entrevistados, enquanto a segunda seção analisa o quadro disposto para a 28ª CRE. As análises apresentadas buscam sustentação em diversos autores e estudos realizados em diversos sistemas educacionais. Cabe destacar entre esses últimos os trabalhos organizados por Mourshed, Chijioke e Barber (2007); Neubauer (2011); e Ribeiro e Gusmão (2005). No primeiro, temos um estudo internacional abrangente sobre 20 sistemas educacionais com resultados expressivos e o que há em comum entre eles. O segundo estudo destaca boas práticas nacionais enquanto o terceiro concentra-se no caso do município de Sobral, Ceará. São três trabalhos com abordagens diferentes que convergem em pontos importantes.

A partir do caso descrito, é possível trazer algumas questões de pesquisa que serão discutidas neste capítulo. A primeira delas é se um trabalho mais efetivo de divulgação e acompanhamento pela Regional de Gravataí poderia contribuir para a melhoria do desempenho desta regional nas avaliações externas.

Outra questão que iremos trabalhar é relativa ao recebimento e divulgação dos resultados das avaliações nas escolas. No capítulo anterior, identificamos que os resultados das avaliações têm chegado muito tempo depois da realização dos

exames, impedindo, deste modo, que escolas e a própria Regional tomassem medidas cabíveis no período de atuação dos gestores que ainda estavam à frente de suas escolas ou mesmo da regional durante a realização dos testes. Sendo assim, repensar a realidade do recebimento dos resultados dos exames, pode contribuir para ações mais imediatas das escolas e da Regional de Gravataí.

Outro elemento que podemos concluir, após a descrição do caso no capítulo anterior, é que os resultados têm sido divulgados de maneira inadequada pelos gestores tanto na escola, quanto à comunidade escolar. Observou-se, ainda, uma baixa importância dos professores e gestores escolares à Avaliação – SAERS, o que, acredita-se, compromete o desempenho dos alunos e escolas na avaliação. Deste modo, outra questão que compartilhamos é que o acompanhamento mais efetivo da Regional nas escolas melhoraria o repasse das informações sobre o SAERS, bem como contribuiria para o maior comprometimento das mesmas com a avaliação.

Deste modo, este capítulo buscará responder estas questões mobilizando os dados coletados na pesquisa, uma discussão bibliográfica com autores que vêm debatendo temas semelhantes e, ainda, trabalhos sobre realidades semelhantes com a finalidade de elencarmos boas práticas que poderão nos auxiliar na resolução de impasses observados e propor conjunto de ações no capítulo 3.

2.1. Divulgação e Acompanhamento: A Prática das Escolas de Gravataí

No primeiro capítulo, as entrevistas dos diretores das escolas apontaram em comum que a forma de divulgar os resultados do SAERS foi aquém do desejado. Sua dinâmica não teria atendido às necessidades das escolas de forma que permitissem compreender e utilizar os resultados do SAERS para o planejamento de ações na busca da melhoria dos resultados. Cabe dizer também que nem os resultados do SAEB, nem as taxas de aprovação, de reprovação e de abandono; tendo em vista que esses são apenas publicados, sem previsão de um trabalho junto

à rede. Percebe-se que as escolas estudadas não incorporaram ao seu cotidiano indicadores estaduais e nacionais para, no exercício de sua autonomia pedagógica, repensar suas práticas, entendendo onde estariam acertando e onde precisariam melhorar. Para fortalecer a autonomia da escola, ela precisaria se apropriar desses indicadores para se enxergar (como está e como evolui ao longo dos anos) e contextualizar-se, comparando-se com outras escolas, município, região, Estado e Brasil.

Com o processo de redemocratização no Brasil na década de 1980, uma nova Constituição em 1988 e, mais tarde, uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação seriam redigidas, dando destaque entre outros fatores, a busca de uma certa descentralização e desconcentração da gestão e de ações educacionais. Uma expectativa com essa estratégia é que a democracia se consolidaria com o exercício de seus cidadãos, que participariam mais ativamente de procedimentos da vida pública. Com discussões ocorrendo entre os cidadãos, as decisões poderiam ser mais acertadas ou mais próximas das suas realidades ou necessidades.

No caso da educação, as escolas passaram a ter cada vez mais atribuições, como prevê o artigo 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996):

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

A relativa autonomia prevista em lei conduziria, em tese, a uma “melhoria escolar” ou “melhoria da qualidade da educação”. Claro que esses termos são vagos, podendo ser entendidos ora como esforços para melhorar as escolas e, por consequência, a aprendizagem dos alunos; ora entendidos como aumentar a aprendizagem dos alunos e a capacidade da escola conduzir essa melhoria.

Apoiando-se em Roland Barth, podemos encontrar motivos para acreditar que o exercício da autonomia escolar pode ser bem-sucedida, pois, segundo ele, “as

escolas têm a capacidade de se aperfeiçoarem se as condições estiverem certas. A responsabilidade maior dos agentes externos à escola é ajudar a fornecer essas condições para os agentes internos” (BARTH, 1990, p. 45 apud BROOKE, 2012. p. 493).

As entrevistas com os diretores sugerem que, se houve uma apropriação dos resultados do SAERS, ela se deu de forma superficial, sem atingir mais profundamente a estrutura da escola ou que desencadeasse ações efetivas no exercício de sua autonomia. Entre essas ações efetivas, estaria identificar habilidades e competências a serem trabalhadas mais efetivamente com os alunos e revisão de planos de estudo. Ainda que o Colégio A adote uma prática há anos de ter reuniões pedagógicas semanais por área. Essa prática parece ter uma contribuição importante para a escola obter resultados melhores que as demais nos testes do SAERS e Prova Brasil. Por ser iniciativa da própria escola, não seria prática comum na realidade local. Na impossibilidade de reunir seus professores, a estratégia de reuniões em grupos menores facilita organizá-las com frequência semanal e também ampliar as trocas entre os colegas, mais difíceis de serem feitas com todo o grupo ao mesmo tempo. Com a proximidade maior entre os pares, tais reuniões também poderiam ajudar a integrar os novos professores. Efeitos positivos de reuniões pedagógicas envolvendo um trabalho cooperativo pela melhoria da aprendizagem dos alunos foi encontrado em um grupo de escolas em trabalho organizado por Neubauer, observando que as escolas pesquisadas

possuem objetivos claros e focados na aprendizagem dos alunos (*accountability* interna), um “planejamento” compatível com as metas e compartilhado entre a coordenação, os professores e os alunos e normalmente realizado em equipe. De fato, como foi visto, o trabalho cooperativo pode transformar a identidade das escolas, levando-as a integrar um sistema que tem expectativas coletivas de desempenho escolar elevadas, que todos procuram cumprir e buscam realizar. Para isso, é fundamental que se conte com Horas de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPCs) remuneradas, as quais se mostraram sempre importantes e necessárias nas escolas estudadas, embora ainda sejam consideradas insuficientes (NEUBAUER, 2010, p. 25).

Conforme visto no primeiro capítulo através das entrevistas, o diretor do Colégio A lamentou a rotatividade de professores contratados e pelos concursados preferirem escolas de periferia para ganhar um adicional chamado “difícil acesso”. Além da rotatividade de professores, o excessivo número de professores contratados emergencialmente, verificado nos colégios centrais (Colégios A e B), é usado pelos diretores para explicar as dificuldades para uma melhora expressiva nos resultados, ano a ano, tendo em vista que os resultados chegam no meio do ano seguinte aos testes, quando o planejamento e os planos de estudos já estão em execução, ficando assim as possíveis mudanças a serem postas dois anos após os testes e com um quadro de professores modificado.

Além dos aspectos em comum entre as escolas visitadas, as suas diferenças nos revelam um contexto particular: certa falta de unidade em seus olhares como parte de um sistema. Isto porque encontramos, nos trechos das entrevistas apresentados no primeiro capítulo, uma escola mais preocupada com o desempenho dos alunos no ano final do Ensino Fundamental (SAEB/Prova Brasil) e outra escola preocupada com o ENEM (ingresso na universidade). São aspectos pontuais de um todo que se espera da educação. O Ensino Fundamental estaria longe de ser o final e o Ensino Superior é uma possibilidade entre outras. Por anos, como a maioria sequer conclua o Ensino Fundamental, uma fatia mínima da população tinha acesso ao Ensino Médio, este acabou moldando-se para atendê-la como uma ponte para o ensino superior. Além dos poucos que concluíam e concluem o seu último ano; o vestibular e outros fatores constituem verdadeiro funil no sistema educacional. Ainda que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, lei 9.394) em seu artigo 35²¹ estabeleça as finalidades para esse nível de ensino, a

²¹ O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades: I- a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II- a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; III- o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; IV- a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

realidade constatada nas entrevistas, parece condizer com o senso comum de que o Ensino Médio é uma incógnita e um problema a ser resolvido.

Considerando-se também que, nos anos 1990, tínhamos predominantemente preocupação com indicadores sobre a cobertura do sistema ou taxas de repetência; hoje, sem abandonar aqueles indicadores, tem-se observado no Brasil preocupação com medidas diretas de aprendizado, focadas em habilidades e competências tais como ENEM, SAEB e nas avaliações externas adotadas pelos entes federados.

À escola não caberia mais apenas preocupar-se com quantos alunos são reprovados ou a abandonam. É necessária a aprendizagem, agora também como exigência social, de cidadania. Guiomar N. de Mello (2002) defende essa visão no contexto atual das políticas públicas, em que o Ensino Médio se insere para além de um preparatório para o vestibular de uma minoria:

A demanda por ascender a patamares mais avançados do sistema de ensino é visível na sociedade brasileira. Essa ampliação de aspirações decorre não apenas da urbanização e modernização conseqüentes do crescimento econômico, mas também de uma crescente valorização da educação como estratégia de melhoria de vida e empregabilidade. Dessa forma, aquilo que no plano legal foi durante décadas estabelecido como obrigação, passa a integrar, no plano político, o conjunto de direitos da cidadania (MELLO, 2002, pág. 2).

Como vimos anteriormente, a LDB prevê, em seu artigo 15, progressiva autonomia pedagógica e administrativa para as unidades escolares. Seria oportuno que cada escola refletisse seu papel, preservando sua autonomia, mas sem confundi-la com isolamento. Ela teria então, nesse papel, que dialogar com sua comunidade (a participação do segmento pais e responsáveis não surgiu nas entrevistas, ao contrário, teria ficado de fora) e com sua mantenedora, representada pela 28ª CRE, em nosso caso. Ou seja, a escola deve considerar tanto as demandas de sua comunidade, do público que atende, quanto de sua mantenedora enquanto unidade de um sistema educacional.

Por outro lado, além das dificuldades e soluções declaradas frequentemente

como “falta de professores”, “baixa qualidade do ensino”, “mais verba para educação”, e outras tantas que integram o senso comum; a escola encontra-se em um dilema entre uma autonomia legal e limitações de ordem prática, já que ela sozinha não realiza todo processo educativo. Não temos isso como um empecilho, mas que nosso sistema ainda não teria encontrado a harmonia e o dinamismo necessários para que a educação seja uma ação associada a um bem comum e não a “o problema do Brasil”.

Assim, faz sentido que as avaliações externas sejam vistas como necessárias pelos governos, servindo como um guia para implementação de políticas públicas. Ocorre que, decidida por razões de ordem institucional, se prendem a necessidades de controle ou limitam-se a atender um ou outro aspecto de suas possibilidades (servir como sanção, regulação, promoção, justificar adoção de políticas, etc.).

Nos muros da escola, as limitações estão nos próprios meios disponíveis para avaliar-se. Ainda que as avaliações externas tragam diversos benefícios à educação, elas ainda careceriam de um aspecto ou função essencial à escola. Explicando melhor, segundo Sergei Soares (2002), as avaliações educacionais teriam três funções distintas: métrica, analítica e pedagógica.

A função métrica seria como um termômetro, cuja medida permite a escola ou a rede situar-se em relação a outros entes federados e instituições ou mesmo comparar a si própria em relação a anos anteriores. A segunda função é fornecer elementos a pesquisadores construírem modelos analíticos para investigar impacto de variáveis sobre o aprendizado. Por fim, a última função interessaria diretamente à escola:

A função pedagógica de um sistema de avaliação é a mais importante, mas também a mais difícil. Ademais, não há técnica estatística que permita a execução desta função se um sistema de avaliação não foi planejado para tanto. Trata-se do uso de avaliação como instrumento para a melhoria do ensino e nossos sistemas de avaliação estão apenas começando entrar neste campo. É interessante saber onde estamos e até porque estamos onde estamos, mas se não podemos usar a avaliação para chegarmos

onde queremos, trata-se de um grande esforço para pouco resultado (SOARES, 2002, p. 24).

A função pedagógica da avaliação externa é que faria mais sentido à escola, embora as demais sejam importantes para essa e, segundo Sergei Soares (2002, p. 24), o Estado do Paraná adotou sistema mais próximo de atender essa função com um modelo de investigação-ação, em que os resultados da avaliação norteavam as formações pensadas para os professores.

O exemplo trazido pelo autor sugere um sistema de avaliação com maior penetração na escola, que ressoa para a Secretária de Educação, passando pelo órgão intermediário: a regional de educação. Para usar termos físicos, a ressonância seria um sinal de sintonia entre os três níveis: Secretaria, Regional e Escola.

2.2. Divulgação e Acompanhamento: A Prática da 28ª CRE

Podemos entender que as equipes gestoras das escolas abordadas não trabalharam de forma adequada os resultados do SAERS, de modo a modificar significativamente seus resultados. Por outro lado, à 28ª CRE faltou identificar as dificuldades das mesmas e adotar uma ação mais efetiva junto a elas.

A CRE poderia ter trabalhado dúvidas manifestas espontaneamente, que colaboram com esta questão de pesquisa:

a gente tentou trabalhar Português e Matemática, mas tentou puxar as outras áreas também, porque era Leitura e Escrita. Até trazer os resultados. Isso até era uma coisa que tinha uma dúvida: porque eram só essas áreas? Parecia que eram de maior valor, que no fim os outros até ficavam... parecia que tinham menos valia (DIRETOR A, entrevista cedida no dia 5 de março de 2012).

Alguns sistemas de avaliação realizam testes que envolvem outros componentes curriculares. No Brasil, temos como exemplo o SARESP (em São Paulo, que aborda também ciências, geografia, história, química, biologia e física).

Estudos sugerem que a realização de alguns testes seria suficiente, pois haveria correlação de seus resultados com os demais componentes, de modo que estaria adequado o modelo adotado pelo SAEB, SAERS e outros tantos. Outro aspecto positivo é otimizar os custos de elaboração e aplicação de testes. Por outro lado, poderíamos considerar que se estes abarcassem habilidades e competências mais específicas de outros componentes poderiam ter um efeito de maior envolvimento de professores dessas áreas. Mas sendo na prática apenas aquelas habilidades e competências, caberia à 28ª CRE insistir que as escolas aproveitassem o máximo do que é oferecido pelo Sistema de Avaliação.

Os resultados disponibilizados pelos sistemas de avaliação (SAEB/Prova Brasil e SAERS) e pelo Censo Escolar no período de 2007 a 2010 deveriam se converter de forma mais incisiva em elementos de reflexão e ação na 28ª CRE Regional e nas escolas. Apenas para citar um deles, o IDEB mostra o Rio Grande do Sul atrás dos Estados que formam a Região Sul. Repetidas vezes, o Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul - Sindicato dos Trabalhadores em Educação (CPERS/SINDICATO) e lideranças políticas queixam-se que sucessivos governos não têm aplicado o percentual mínimo do orçamento para a Educação estabelecido pela Constituição Estadual como explicação para este quadro.

Difícil sustentar que a educação seja apenas uma questão orçamentária. Talvez a discussão devesse envolver mais o que fazer com o que se investe. Um exercício de sabedoria mais do que de poder financeiro. Um exercício para reflexão pode ser encontrado na entrevista à Diretora C ao considerar a meritocracia, conforme visto no primeiro capítulo. Ainda que não viessem a ser implementados mecanismos de meritocracia, a manifestação angustiada da diretora de escola seria causada pela percepção de que faltam medidas de gestão mais fortes no Sistema de Ensino. As escolas estariam sem um referencial que lhes dessem um caminho ou, ao menos, passos mais concretos de realização. Divulgados os resultados, queixa-se de estarem longe do ideal. Mas o ideal não se atinge de um ano para o outro. Adotar metas anuais plausíveis, que ao longo do tempo fossem evoluindo até

atingir o ideal, traria mais tranquilidade. A questão não é propriamente adotar ou não um regime meritocrático, mas que os resultados precisam melhorar com o que já é investido, que não é possível atingir um ideal rapidamente, e que medidas de gestão tomadas em conjunto são necessárias.

Nesse ponto, é importante esclarecer que o termo “meritocracia” foi usado genericamente a partir de 2007, frequentemente associado a avaliações externas ou mudanças no plano de carreira do magistério que baseadas nessas avaliações e até mesmo indicadores educacionais. Para Azevedo (2010, p. 10), “a meritocracia pressupõe a exclusão dos que não aprendem, culpando-os pelo seu fracasso”. Não tendo encontrado nenhum fato que mostrasse esse pressuposto ter sido adotado na gestão 2007 a 2010, prefere-se entender que a questão levantada pela diretora seja trazer elementos que estimulem o desempenho.

Admitindo-se os pontos acima, cada escola deve entender a 28ª CRE como uma parceira de trabalho com foco em um objetivo comum pedagógico mais do que uma fiscalizadora burocrática. No entanto, as entrevistas com os diretores das escolas sugerem uma percepção de distanciamento entre a 28ª CRE e suas escolas. No todo das entrevistas, não se percebe o que o próprio Governo apresenta no Portal da Educação sobre as Coordenadorias Regionais de Educação:

Cada coordenadoria é responsável pelas políticas relacionadas as suas regiões, tendo como atribuições coordenar, orientar e supervisionar escolas oferecendo suporte administrativo e pedagógico para a viabilização das políticas da secretaria. Além disso, busca a integração entre alunos, famílias e a comunidade, oferecendo oportunidades de diálogo e de interação que promovam o compartilhamento de informações e a construção de conhecimentos, integrando a escola à prática social. (RIO GRANDE DO SUL, 2012²²).

Não se pretende aqui afirmar que os integrantes da 28ª CRE não se esforcem nem estejam empenhados em suas tarefas em prol de atender às atribuições acima, mas que por si só não são suficientes. Além do processo sem concurso para seleção

²² Disponível em <<http://www.seduc.rs.gov.br>>, acesso em 30.ago.2012.

de seus integrantes, apontado no primeiro capítulo, isto é, escolhe-se no quadro do magistério aqueles que estão disponíveis ou dispostos bem como algumas indicações políticas; devemos considerar que não se encontra registro de formação para estes. Em consulta às informações disponíveis no Portal da Educação, não são encontrados registros ou divulgação de cursos de formação de longo prazo e com maior profundidade, específicas para a gestão educacional. Observa-se encontros ou reuniões para atender demandas legais ou de urgência, ou seja, formações curtas para os profissionais que atuam nas Regionais. Entre as exceções estariam as oferecidas por convênio com o Proinfo/MEC²³ em cursos de mídias na educação e de formação de multiplicadores para os Núcleos de Tecnologia Educacional, todos *lato sensu*.

Esse fenômeno parece esclarecer o resultado de pelo menos um estudo a apontar que

Em termos de análise e avaliação dos programas em andamento nos distintos Estados, a impressão que fica é a de que as duas pontas do sistema de ensino – o órgão central e as escolas – detêm uma visão mais crítica a respeito da situação educacional do que as equipes dos órgãos intermediários, que, em sua maioria, avaliaram os programas como “bons” ou “ótimos” (NEUBAUER, 2011, p. 23).

Desse modo, devemos relativizar essa leitura considerando que a equipe da CRE, um órgão intermediário, é formada em condições precárias, com equipes enxutas em que, frequentemente, cada funcionário responde por mais de um programa demandado pelo Governo. Dessa forma, é de se esperar que contribua para um frágil retorno (*feedback*) para as escolas sobre suas políticas públicas.

Possivelmente, coberta por uma pulverização de ações e demandas burocráticas, a 28ª CRE pode ter um número aquém do desejável para as tarefas que lhe caberiam atender e, ainda, a ausência de registros de que ela coordenaria sistemáticas trocas de experiências exitosas entre as escolas. Aqui também seria

²³ O Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO) foi lançado oficialmente em 1997 coordenado pela Secretaria de Educação a Distância (SEED). Atualmente, atende pela mesma sigla porém com o nome de Programa Nacional de Tecnologia Educacional, coordenado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI).

difícil estimar um número desejável de funcionários na 28ª CRE, tendo em vista que suas diretrizes flutuam a cada governo. E também não é o caso, mas procurar fortalecer primeiramente o papel da Regional que lidera um conjunto de escolas com objetivos claros. Críticos poderiam destratar a ideia de perseguir metas, com um governo de resultados. Na prática, o Governo Yeda Rorato Crusius não se encaixa nesse estereótipo, considerando que atuou também nos meios para chegar a resultados, aumentando significativamente o número de obras nas escolas, capacitações de professores focadas na aprendizagem do aluno, curso de gestão para diretores, entre outras ações que integravam o Programa Boa Escola para Todos.

Ainda tomando certa distância sobre os meios adotados para atingir seus fins, não há receita única que resolva esse impasse, do contrário, todos adotariam o mesmo procedimento. Seja burocrático, gerencial ou participativo, cada modelo tem sua parcela de contribuição para se atingir alguma meta, um norte. E, para o seu sucesso na educação, há indicações de que a formação de professores é uma ação importante em que a forma de planejá-la e executá-la faz diferença.

Se os modelos burocrático e participativo igualmente resultam em educação de qualidade, há que se ressaltar que, nos casos aqui analisados, as SMEs que os utilizam também aplicam corretamente os programas de capacitação do corpo docente. No entanto, a capacitação para o planejamento educativo é dada apenas na rede de formato burocrático e gestão centralizada. Por outro lado, os professores da “rede participativa” podem influir no conteúdo da capacitação, isto é, podem obter qualificação adicional na área que considerem mais necessária. O que a análise dos casos sugere é que não faz sentido o governo central impor um único formato para que as redes sejam bem-sucedidas em termos de desempenho de seus alunos. Deve-se ressaltar também que o modelo participativo opera adequadamente quando há um comprometimento ideológico com a educação, comprometimento esse que não tem como ser produzido pela ação federal. Conforme argumentam Smith e Rowley (2005), o controle burocrático pode levar à redução do comprometimento pessoal do professor com seus alunos. Este é um aspecto, portanto, que deve ser tratado com muito cuidado no momento de decidir qual modelo de gestão deve ser adotado (PARANDEKAR, 2008, p. 46).

O SAERS envolve um volume enorme de testes e questionários cujos dados precisam ser processados. Considerando que as provas são feitas em papel e que precisam ser digitalizadas uma a uma para então serem trabalhados por especialistas com programas de computador específicos, há uma certa demora para divulgar os resultados. Também, no caso do SAERS, há o tempo da gráfica, pois esses resultados também são divulgados em boletins impressos. Enfim, uma logística enorme é envolvida.

Problema similar ocorre com as avaliações nacionais, tendo ainda que esperar mais dois anos para verificar efeitos das medidas tomadas pelas instituições dos sistemas de ensino. Em síntese, o tempo para a divulgação se deve a limitações de própria estrutura e logística envolvidas nas avaliações externas. Ao mesmo tempo, o sistema educacional não seria tão dinâmico e mutante a ponto de rever-se completamente após cada resultado de avaliações. Assim, os dados, como estão e no seu tempo, são suficientes para que o sistema como um todo e cada escola, em sua prática, reflitam sobre suas tendências e possibilidades de transformação.

O novo sistema de avaliação em implantação neste Estado, a ser aplicado como um complemento da Prova Brasil, fará com que as escolas tenham seus resultados somente no último ano do atual governo. Embora aqui não seja propósito analisar o novo sistema, pode-se antever que esse período de transição não permitirá nenhuma ação com dados produzidos pelo Estado, a não ser com o que temos do SAERS. Também não será possível por meio do SEAP avaliar de imediato os efeitos das mudanças e proposições adotadas nos quatro anos do mandato atual (2011 a 2014). Esse hiato no sistema de avaliação pode prejudicar os resultados das escolas na 28ª CRE por faltar dados mais atuais que lhe permitam ações mais específicas.

Também a expectativa pelo recebimento mais imediato de resultados poderia ser relativizada, interpretando-a de outra forma: o desejo de melhorar a escola e a expectativa que os próximos resultados serão melhores que os anteriores. Ocorre

que melhorias no campo da educação são mais lentas do que desejamos, mas podem ser mais rápidas do que têm sido. A soma de esforços pode parecer um caminho óbvio a ser seguido, no entanto, a relação entre escola e CRE deveria ser revista considerando as entrevistas. Mais claramente, a Regional teria que assumir um papel mais presente nas escolas. Se as escolas gozam de autonomia, como apontamos, à Regional caberia parcela de protagonismo para alcançar um objetivo comum, traçado pelo Governo.

Como apontado no primeiro capítulo, a constituição do quadro de funcionários das Regionais no Rio Grande do Sul não obedece critérios técnicos, sequer há concurso. O quadro de funcionários disponível no setor pedagógico teria que se apropriar também da cultura de avaliação pensada pelo Governo, agregando-a às suas outras atividades.

Se a Regional apresenta uma certa volatilidade no seu quadro, por dificuldades em compô-lo, seu gestor tem mais um problema a enfrentar. O tempo é curto para implantar políticas e necessidade de qualificação de seu quadro para atender ao que se propõe. Enquanto gere seu pessoal, o gestor deve também cuidar da implantação da política de governo. Ele é a interface entre o Governo e as escolas, mas uma interface tênue que precisaria cobrir as escolas.

Mourshed, Chijioke e Barber encontraram três abordagens em comum para sustentar a melhoria de sistemas educacionais que são “estabelecer práticas colaborativas, desenvolver uma camada de mediação entre as escolas e do centro, e arquitetar a liderança de amanhã” (MOURSHED, CHIJOKE e BARBER, 2010, p. 69).

A ansiedade pode ser maior ainda, se considerarmos que programas encontram dificuldade para serem institucionalizados devido à descontinuidade de políticas. Infelizmente, pensar com prazo mais longo é temerário para governantes: corre-se risco elevado de não conseguir criar uma política de Estado por conta dos novos interesses e objetivos do partido que assumirá adiante. É razoável pensar, então, que a cada novo Governo, a Educação, embora não somente ela, fique

suscetível no primeiro ano por ter que abandonar um modelo que se tentava criar e reconstruir novas práticas para atender novas orientações. Trabalho e retrabalho para escolas e Regionais de Educação poderiam também transmitir-lhes uma mensagem de transitoriedade permanente em que não há um caminho a ser consolidado. São apenas ações de partidos políticos que, por falta de identificação com a cartilha, não seria acolhida por comunidades escolares.

Na falta de termos melhores, os profissionais da educação gaúcha têm que adotar comportamentos distintos a cada nova gestão, atendendo novos modos de ver as coisas. O que se deveria discutir não seria a questão de optar o caminho certo ou errado (se ele existisse, talvez não precisássemos de eleições); mas de chegar a um entendimento de que mudar de caminho sempre não levará a lugar nenhum. Enquanto isso, o Ensino sofre e é razoável pensar que os resultados educacionais do primeiro ano de cada Governo caiam em relação ao anterior: as escolas e Regionais estão se “adaptando” e “revendo suas práticas”, enquanto o Governo desativa ações do anterior que, a seu ver, não estavam dando resultado. A descontinuidade de políticas poderia explicar parte das dificuldades encontradas pela Regional e suas escolas assim como apontado em outro grupo de escolas analisado por Neubauer

Na maioria das escolas e dos órgãos intermediários pesquisados, as políticas das SEEs são conhecidas e valorizadas pelos sujeitos entrevistados. Embora haja diferenças de percepção, há amplo reconhecimento de que existe empenho dos órgãos centrais em melhorar o acesso e a qualidade do ensino médio nas escolas. Por outro lado, apesar de conhecerem os programas educacionais de seus respectivos Estados, observou-se que as escolas não têm uma dimensão da “política” como um todo, isto é, da intencionalidade das SEEs ao formularem suas ações para o ensino médio. Nesse sentido, gestores e professores das várias escolas tendem a se lembrar apenas de projetos mais pontuais, cujo impacto é mais imediato em seu cotidiano. Os quadros dos órgãos regionais, por sua vez, parecem ter construído uma visão um pouco mais abrangente da política educacional de seu Estado. No entanto, seu discurso é mais genérico, tendo em vista que não estão se referindo a uma única escola, mas a muitas. De qualquer maneira, a menção a programas específicos foi igualmente encontrada entre eles

(NEUBAUER, 2011, pág. 23).

A qualidade do quadro de professores, tarefa que cabe à Regional, quando da seleção de contratados; e à Secretaria, quando por concurso; poderia ser mais efetiva com melhorias na seleção. No entanto, parece que o plano de carreira não tem atraído tantos candidatos com o perfil desejado, exigindo da mantenedora mais e mais investimentos em formação continuada para suprir o quadro das escolas.

Vários governos propuseram mudanças no plano de carreira, rejeitadas pelo Sindicato dos Professores, que julga apropriado o plano vigente²⁴. Pode-se dar parcela de razão ao CPERS/SINDICATO por desconfiar que um novo plano traria mais exigências e menos vantagens (incluindo salariais) aos professores; por outro lado, parcela de razão a Governos que argumentam não fazer mais sentido uma lei que viveu duas Leis de Diretrizes e Bases da Educação e duas Constituições Federais.

No período em que foram realizadas as entrevistas, havia certa expectativa dos diretores de resolverem parte de seus problemas com o novo concurso para o magistério. No transcorrer da elaboração dessa dissertação, meses após a realização das entrevistas, o resultado foi que menos da metade das vagas foram ocupadas, pois mais de 90% dos candidatos foram eliminados (não atingiram o mínimo de 60% em pelo menos uma das provas)²⁵.

A seleção de professores é uma medida que não parece ter uma solução tão breve e foge aos limites legais das escolas e da 28ª CRE. Para além da seleção de professores, outras medidas efetivas seriam cuidar da formação dos professores, preparar grandes gestores e não deixar nenhum aluno para trás, ou seja, reduzir abandono e repetência. Tais medidas encontram-se no campo de ação da 28ª CRE.

A Regional precisaria exercer não só seu papel predominantemente burocrático, que é importante, mas não suficiente, para executar efetivamente

²⁴ Lei 6.672, de 22 de abril de 1974, disponível em <<http://www.seduc.rs.gov.br>>, acesso em 12.ago.2012.

²⁵ Dos 63.782 candidatos que realizaram a prova, apenas 5.224 (7,55%) foram aprovados (fonte: <<http://www.seduc.rs.gov.br>>, acesso em 12.jun.2012).

funções pedagógicas com resultados nas escolas. O SAERS, e quaisquer outros sistemas de registros de desempenho e rendimento, deveriam estar visíveis na atuação da 28ª CRE para com suas escolas. Não se trata de um modelo baseado em números, mas que saiba ler os números e contextualizá-los, refletindo-se na divulgação, mas também em envolvimento entre 28ª CRE e escolas. Com as escolas de Gravataí apresentando desempenho e rendimento aquém de seu potencial, o poder público deve energizar-se e fazer-se mais presente com medidas efetivas, começando por aquelas que estão a seu alcance.

Algumas unidades da federação conseguiram resultados expressivos em curto espaço de tempo estabelecendo metas por escolas e com canal de diálogo permanente com as gestões de cada uma. O caso de Sobral, Ceará, pode ser apontado como um deles. A Secretaria de Educação realiza reunião sistemática com os diretores; esses, com os coordenadores pedagógicos que, por sua vez, reúnem-se com seus professores para comunicar ações, e informarem-se sobre situações, problemas, alternativas de soluções, etc. O diálogo gera proximidade, naquele município, com todos trabalhando no mesmo foco, por entenderem a metodologia da avaliação externa e realizarem análises de seus resultados.

Os mecanismos de monitoramento existentes no município possibilitam relacionar: a) o trabalho de cada um dos professores, devido aos resultados da avaliação externa, as discussões dos encontros quinzenais entre diretor, coordenadores pedagógicos e professores e a observação na sala de aula feita pelo coordenador; b) a situação relativa à infra-estrutura, à organização administrativa e à implementação da proposta pedagógica, por meio dos indicadores adotados pela Superintendência; e c) os resultados da aprendizagem dos alunos. (RIBEIRO e GUSMÃO, 2005, pág. 78).

Sem ferir a autonomia das escolas gaúchas, um currículo mínimo serve como base para a Regional avaliar o que está bom e o que precisa ser melhor trabalhado pelas escolas, ao mesmo tempo que as escolas tenham claro o que a Regional espera delas. Seria uma mudança de cultura para nossas escolas, efetivando uma gestão democrática em um nível que ainda não foi consolidado, em parte, pelo

isolamento das escolas em suas práticas, isoladas inclusive da participação dos pais dos alunos e professores.

Embora o caso de Sobral tenha notório resultado na alfabetização, as estratégias adotadas não são exclusivas para essa fase na vida escolar como podemos ver em Ribeiro e Gusmão pois o primeiro eixo orientador

foi direcionado ao fortalecimento da ação pedagógica, objetivando a reorganização do trabalho em sala de aula, e teve como sujeitos os professores alfabetizadores. O segundo visou ao fortalecimento da gestão escolar, e foi baseado na autonomia administrativa, pedagógica e financeira das escolas, com foco na liderança, na responsabilização e no comprometimento de diretores; no apoio dos coordenadores pedagógicos; e na responsabilização dos pais e mães pelo acompanhamento da vida escolar das crianças (RIBEIRO e GUSMÃO, 2005, pág. 29).

Basicamente, a estratégia do Governo focou-se sobre trabalho dos professores e na gestão escolar mais diretamente acompanhados pela mantenedora. Como apontam Rossi e da Silva

A percepção da equipe da Secretaria da Educação de Sobral foi de que, não bastava apenas ficar no discurso contemplativo da realidade de aprendizagem das crianças, mas era necessário um conjunto de medidas que pudessem estabelecer um novo marco na gestão administrativa, pedagógica e financeira das escolas (ROSSI e DA SILVA, 2007, pág. 4).

Transpondo para o caso de Gravataí, o diálogo sistemático e análise mais técnica, sem prescindir da visão política, permite uma evolução da qualidade de nossas escolas não por uma interação vertical mais próxima (CRE e escola), mas por fomentar interação horizontal (intercâmbio entre as escolas). Tal estratégia também facilitaria à CRE identificar rapidamente gargalos no sistema e reavaliar práticas do dia a dia, tais como critérios para escolha de professores contratados, necessidades de formações específicas para os problemas identificados, entre outros.

O anseio social por melhores resultados da educação, em que ainda se

deposita nela esperança de melhoria de perspectivas pessoais e coletivas, esbarra na realidade da estrutura do sistema educacional. A 28ª CRE e suas escolas não estariam isentas de entraves burocráticos. Embora necessária, a burocracia não pode ser um limitador, nem uma estrutura em que o Estado se esconde de sua função própria de atender a sociedade. Um equilíbrio entre um modelo burocrático (ainda entranhado no Estado Brasileiro) e um modelo participativo poderia ser benéfico por transmitir às comunidades escolares o acolhimento e não o de abandono relativo identificado nas entrevistas. A percepção colhida nas entrevistas é de envolvimento tênue de ambas as partes: escolas e 28ª CRE. Ainda que tenham ocorrido esforços das partes, eles não parecem ter sido suficientes para que pudessem transparecer na rotina escolar e da CRE. As avaliações externas seriam mais uma atividade, não necessariamente incorporada à cultura escolar e da CRE, exceto pelo discurso oficial.

Para tornar sólida a gestão democrática, é imprescindível o investimento na formação política de todos os segmentos da comunidade escolar. A cultura política do País, contaminada, ainda, pela origem e pela tradição patrimonial, dificulta a efetiva implantação da gestão democrática na escola pública. Enquanto não for superada essa cultura e se mantiverem as atitudes de “donos do poder” - ou “donos do saber” -, não haverá espaço para um efetivo exercício da democracia. Sem essa mudança de paradigma, as novas formas de gestão que estão sendo instituídas serão logo contaminadas pelos velhos padrões. No entanto, cada processo cotidiano de participação que for possível implementar constitui aprendizagem e mudança cultural. Por isso, é importante o papel das autoridades educacionais (MEC, 2006, p. 54).

O tempo curto para implantar um novo paradigma e as limitações para seleção das equipes das CREs podem ser incluídas nas explicações. Pensar em novos procedimentos ou nova filosofia de trabalho para a CRE parece ser necessário para mudar aquela percepção nas escolas de que Governos são transitórios e, com eles, se vão todas as ações políticas. Além disso, se os professores e gestores das escolas soubessem onde melhorar, melhorariam.

Quanto à redefinição da função dos órgãos intermediários e sua recapacitação, os profissionais dos órgãos intermediários precisam fazer a transição de um papel predominantemente burocrático para o de parceria e de apoio técnico às escolas. É necessário que os atores situados nos órgãos regionais se constituam, efetivamente, em interlocutores dos gestores escolares e dos professores, facilitando e propiciando espaços e instâncias para a interação com as equipes escolares em função dos desafios enfrentados pelas escolas. Ao dominar esse novo papel, os supervisores estarão, ao mesmo tempo, aptos a entrar no espaço escolar, a orientar, na condição de parceiro mais experiente, o processo de ensino-aprendizagem. Esse último papel requer das equipes regionalizadas habilidade e conhecimento para auxiliarem as escolas na organização e realização de reuniões coletivas que lhes permitam discutir, no interior de cada unidade escolar, aspectos centrais para o seu bom funcionamento. Conhecendo de perto as experiências de sucesso e, também, os fracassos que viveram as escolas, os órgãos intermediários do sistema de ensino devem divulgar para as demais unidades escolares aquilo que deu certo e aquilo que malogrou, socializando esse conhecimento. Além disso, coletar experiências (NEUBAUER, 2010, p. 26)

Neste capítulo discutiu-se a atuação da 28ª CRE e sua influência sobre o desempenho das escolas, à luz de estudos anteriores sobre casos boas práticas, bem como teóricos da educação. Também discutiu-se, na mesma linha, a atuação das escolas a partir da percepção de seus diretores sobre a atuação da 28ª CRE junto a elas face aos índices educacionais no município de Gravataí.

No próximo capítulo, problemas e soluções discutidos até aqui estarão presentes na proposta de um Plano de Ação Educacional (PAE).

3. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PARA A 28ª CRE

Nesse capítulo será traçada proposta de intervenção considerando elementos trazidos nos capítulos anteriores. A primeira seção trará uma síntese de dados apresentados até aqui, retomando elementos importantes dos capítulos anteriores para a construção do PAE. A segunda seção apresenta o PAE propriamente dito, focando-se em ações a serem adotadas sendo melhor detalhadas em subseções. O capítulo encerra-se com considerações finais na terceira seção.

O capítulo terá apoio nos argumentos apresentados e questões de investigação, considerando experiências bem-sucedidas, e propor Plano de Ação Educacional (PAE) constituído por um acompanhamento mais efetivo das escolas por parte da Coordenadoria Regional de Educação (CRE).

No capítulo 1 foi apresentado um breve histórico de avaliações externas no Brasil e Rio Grande do Sul, bem como narrou-se a intenção da SEDUC, no período de 2007 a 2010, de criar uma cultura de avaliação e verificar como ela foi percebida pelos diretores nas escolas pesquisadas. O caso de gestão descrito no capítulo 2 apontou para um trabalho pouco efetivo de divulgação e acompanhamento de resultados educacionais da 28ª CRE que contribuíram para que as escolas estaduais de Gravataí não tivessem conseguido uma melhora especialmente na aprendizagem de seus alunos, segundo avaliações externas.

O desafio nesse capítulo é propor um conjunto de medidas que sejam exequíveis a curto e médio prazo. Para tanto, ele está organizado em duas seções.

3.1. Gravataí: Síntese de Elementos Encontrados

Conforme demonstrado nas entrevistas, a 28ª CRE pareceu distante das escolas num período em que o Governo tinha intenção explícita de criar uma cultura de avaliação nas escolas e demais esferas da administração da educação pública.

Enquanto a sede preocupava-se em oferecer formações, material didático e obras que atendessem as necessidades das escolas, privilegiando aquelas com menor desempenho, em Gravataí não transpareceu aos diretores de escolas entrevistadas qualquer relação entre as ações do Governo com o SAERS. Assim, ele foi interpretado como mais uma ação, sem perceberem ter ocorrido um esforço de integração de um sistema de avaliação educacional ao cotidiano escolar.

Seja por falta de estrutura, por falta de entendimento da proposta, por falta de recursos que fossem, uma mobilização tênue manteve Gravataí com resultados um tanto desestimulantes para um Governo que almejava excelência ou, para ser mais realista, recolocar o Rio Grande do Sul como referência positiva na educação.

Mas também, pode-se perceber no Colégio A uma prática voltada à reflexão de práticas pedagógicas incorporada à rotina escolar, por meio de reuniões de área semanais. Essa prática adotada há décadas, permitiu incorporar naturalmente, em alguma medida, a nova proposição de Governo de forma interna, sem incisivo esforço externo. Além dessa ação mais abrangente, notou-se nas demais escolas, além dessa, preocupações pontuais com a preparação dos alunos em anos específicos, notadamente o último ano do ensino fundamental e o último do ensino médio. Esse exercício contínuo de discussão na escola constitui medida necessária para diagnosticar e resolver problemas de cada escola.

Gravataí possui a sexta maior população do Rio Grande do Sul, segundo CENSO 2010. Apesar de sua grande população, encontra dificuldades para atrair profissionais para trabalharem na educação, denotado nas escolas pesquisadas, que se queixaram do rodízio de professores contratados ou que migram para escolas com mais vantagens financeiras; e se estende para toda a 28ª CRE, que luta constantemente para formar e manter sua equipe, conforme apresentado anteriormente. Mas o cenário que temos é que há poucos professores concursados no total das escolas observadas, menor que a média do Estado. No entanto, diversos indicadores educacionais destas escolas estão acima da média da região, como já foi apontado no primeiro capítulo. Situação semelhante ocorre com o Estado

de São Paulo que possui uma taxa de professores contratados elevada²⁶ e seus indicadores educacionais estão em geral entre os melhores do país. Assim, mesmo que haja uma insegurança para a gestão da escola quanto a formação de seu quadro, as escolas observadas parecem não ter sofrido tanto quanto possa sugerir seus depoimentos.

No Rio Grande do Sul, os professores contratados emergencialmente têm sido mantidos ano após ano por notada carência de profissionais para sua reposição, de modo que há certa estabilidade no quadro das escolas. O que pode diferenciá-las é de fato práticas que ocorram nelas. Com uma parcela de professores contratados, presumidamente com formação precária²⁷, investir na sua formação continuada e acompanhar seu trabalho com apoio pedagógico são lacunas que deveriam ser preenchidas por meio de um olhar mais atento da 28ª CRE.

Embora seja possível utilizar-se de estudos sobre práticas que geram resultados positivos para a educação e que devem ser trazidas através de cursos ofertados pela mantenedora, é importante destacar as boas práticas identificadas entre as escolas de Gravataí, socializando-as, valorizando-as e incentivando-as de forma coordenada pela 28ª CRE em reuniões pedagógicas e formação continuada.

Outro ponto observado nas entrevistas é que reuniões burocráticas preenchem os espaços de tempo das escolas. Menos por opção, mais por imposição de demandas urgentes ou de cumprimento de calendários, tais reuniões parecem reprodução do estilo da própria 28ª CRE, que realizou reuniões pontuais sobre o SAERS, quando seria uma das ações mais importantes do Governo, constituindo os Programas Estruturantes e também reflexo de uma necessidade de formação qualificada com os orientadores das escolas, solicitada pelos diretores nas entrevistas, conforme vimos no primeiro capítulo. O exemplo mais notável a contradizer essa prática foi o das reuniões semanais entre professores no Colégio A.

²⁶ No Estado de São Paulo, 47% dos professores seriam temporários, enquanto a média nacional seria de 20%, conforme <<http://apeoesp.wordpress.com/2010/07/12/faltam-professores-por-que/>>, acesso em 16.ago.2012.

²⁷ Lembremos também que o concurso não aprovou maioria expressiva de candidatos e as vagas não foram preenchidas

Tal prática pode servir de amálgama na escola, para o fortalecimento de sua própria identidade. No entanto, essas reuniões não ocorrem nas demais, onde predominam reuniões de cunho predominantemente burocrático e esporádicas, conforme os trechos das entrevistas apresentadas no primeiro capítulo. Esse dado é importante de ser considerado ao explicar o crescimento dos resultados no SAERS em quatro anos (Tabela 4, p. 34). Tanto nos testes de Matemática quanto de Língua Portuguesa, as turmas de 5ª série tinham médias inferiores às das demais escolas e de Gravataí para, em 2010, superá-las e elevá-las a níveis de proficiência comparáveis aos de seus próprios alunos do ensino médio em 2007.

3.2. O Plano de Ação Educacional – PAE

A proposta de intervenção apresentada aqui envolve ações para aproximar o trabalho entre 28ª CRE e escolas em que os indicadores da educação básica sejam efetivamente empregados no trabalho cotidiano não como um fim em si mesmos, mas como suporte de trabalho com um diálogo efetivo em busca de realização de metas em que os meios importam.

Segundo Neto & Rosenberg (1995, p. 13), “os objetivos de um Sistema de Ensino estão subordinados aos anseios da sociedade e devem ser expressos por aqueles que formulam as políticas educacionais”. Sendo assim, a preocupação central de um Sistema deve estar relacionada com seus pressupostos: a universalização do acesso, a equidade e a qualidade. Considerando as características regionais, observadas nos últimos anos de embates sucessivos entre o sindicato dos professores e Governos, a proposta inclui um diálogo mais próximo entre as escolas e 28ª CRE por meio de reuniões pedagógicas sistemáticas entre as equipes diretivas das escolas e pessoal da Regional. Pontos de tensão serão mais facilmente detectados e amenizados, ao partilhar angústias; discutir resultados educacionais, boas práticas, e comunicar mais diretamente as ações de Governo. Uma estrutura de formação continuada é solicitada pelos diretores, especialmente

para orientadores, nas entrevistas.

Como uma das sub-ações, teremos a formação de grupos de estudo de professores por componente curricular orientados por pesquisadores da UFRGS ou outra instituição de ensino superior disponível. A proposta inicial de intervenção envolve: melhor divulgação dos resultados de avaliação do sistema de ensino; efetivo acompanhamento pedagógico da CRE nas escolas; promover política pública de formação de professores; focando os investimentos que atendam as necessidades de Gravataí, aliada à formação docente focada nas peculiaridades encontradas (entre elas, a rotatividade de professores por força de contratação emergencial).

Os elementos dessa proposta serão discutidos mais adiante em subseções. A primeira subseção trata da dinâmica das reuniões e avaliação; seguida pelo monitoramento das ações pela CRE e comunidade escolar e finalmente com formação continuada.

Uma vez que o SAERS utilizava o salário-educação para seu pagamento (que envolvia testes e questionários aplicados de forma censitária), presume-se que os custos do novo sistema não extrapolarão o anterior²⁸. O SEAP aplicará teste apenas em algumas escolas em complemento ao SAEB, além disso, prevê no seu artigo 5º a avaliação institucional pelos professores e funcionários que atuam nos órgãos e unidades escolares, não envolvendo, portanto, outros gastos. Parte da verba será destinada a trabalhar os dados, tendo em vista criação do “Comitê de Acompanhamento e Análise do processo de avaliação, composto por especialistas designados pelas Instituições de Ensino Superior devidamente conveniadas com a SEDUC, com a função de acompanhar o processo, analisar e interpretar os dados produzidos nas fases local, regional e estadual de avaliação”, prevista em seu artigo 8º.

Com os menores custos de aplicação de testes e questionários, o saldo do salário-educação poderá ser canalizado para formação de professores, agregando-

²⁸ O valor total do projeto SAERS foi de R\$ 8,6 milhões em 2008, conforme Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) <<http://www.seplag.rs.gov.br>>.

se à parte do FUNDEB que já é utilizada. A diferença neste novo processo é que serão ofertados cursos que tenham como foco a solução de problemas encontrados nas escolas. A valorização do professor no seu plano de carreira considerará preferencialmente estes cursos.

Para efetivação do acompanhamento adequado das escolas, será necessária ampliação do quadro de pessoal na CRE, contando com 3 a 5 profissionais no Setor Pedagógico para atender diretamente as escolas de Gravataí.

O Rio Grande do Sul não tem contado com concurso específico para o quadro de profissionais nas Regionais, sendo, via de regra, professores e pedagogos concursados para atuar em escolas que estão em desvio de função. Ainda que se considere oportuna a realização de concurso específico em atendimento à Constituição Federal, como o programa que se propõe é específico para Gravataí, manter-se-ia o formato atual para permitir sua implantação imediata.

Como comentado no primeiro capítulo, há dificuldades para encontrar, entre professores e pedagogos da rede, aqueles que desejem integrar os quadros da CRE. Dois motivos principais são apontados. Primeiro, migrar para a Regional implica em perder aposentadoria especial, adicional por difícil acesso, cumprimento integral de 40 h semanais na Regional (professor em sala de aula cumpre no máximo 4 dias por semana na escola). O segundo empecilho é encontrar no quadro profissionais que desejem trabalhar com as escolas fazendo uso de um perfil técnico, baseado em análise de resultados de avaliações externas e, possivelmente, cumprimento de metas. Embora capacitações ou formações continuadas possam cobrir essa lacuna no currículo, a atividade pode ser desgastante tendo em vista o histórico do sindicato dos professores, refratário a qualquer avaliação externa e subações que possam estar ligadas a ela.

Uma possibilidade para estimular o recrutamento de profissionais seria oferecer adicional no salário por meio de função gratificada (FG), de modo a compensar as perdas financeiras dos mesmos. As funções gratificadas são criadas e distribuídas por lei do executivo aprovada pela Assembleia Legislativa.

A adesão a essa ação do programa é vertical, tendo em vista que trata de organizar ações da SEDUC, CRE e escolas de acordo com o que está previsto em lei e ser função fim das instituições de ensino a aprendizagem de seus alunos.

A medida não traria custo adicional ao orçamento do Estado, visto que trata apenas de estabelecer um critério de prioridade na distribuição dessas gratificações.

O programa passará a fazer parte das ações da CRE dentro de suas atribuições, ocorrendo, portanto, de forma constante, ano após ano, cabendo-lhe inclusive o planejamento e encaminhamento de formações continuadas para atender o quadro das diferentes escolas de acordo com suas necessidades. O programa pode ser implementado imediatamente no início do ano letivo, completando-se ao final de dois anos, onde será avaliada a necessidade de ajustes no programa considerando a melhoria nos indicadores educacionais (taxas de aprovação, de reprovação, evasão, IDEB) e a receptividade do programa junto às escolas.

A avaliação do programa ocorrerá observando-se dados ou indicadores disponíveis, a saber: SEAP, SAEB/Prova Brasil²⁹; IDEB; taxa de evasão; taxa de aprovação; taxa de reprovação; avaliação dos professores das escolas envolvidas em suas formações ou grupo de estudos.

Para melhor compreensão do programa, trataremos de seus pontos principais nas três subseções a seguir.

3.2.1. Dinâmica de Reuniões e Avaliação

Conforme destacado nos capítulos anteriores, as reuniões pedagógicas semanais no Colégio A sugerem ser um fator importante para o bom funcionamento da escola e seu desempenho ao longo dos anos. Essa prática deve ser adotada imediatamente por todas as escolas com modelo semelhante, dedicando-se duas horas-atividade por semana para reuniões entre professores para tratar de assuntos pedagógicos.

²⁹ Lembrando que o SEAP prevê articulação com o SAEB.

O que propõe-se nesse PAE é que seja adotado em cada escola dinâmica semelhante à encontrada no Colégio citado, podendo as reuniões serem organizadas de forma diferente, por conveniência ou necessidade constatadas pelas escolas.

Essa medida não envolve custo algum e deverá favorecer um fluxo maior e melhor de ações e informações entre escolas e CRE intermediadas por suas direções.

No final de 2011, o Secretário de Educação Jose Clovis de Azevedo assinou Ato Administrativo determinando que 4 das 20 horas semanais do professor devem ser cumpridas na escola para “planejamento e avaliação do trabalho com os alunos, reuniões pedagógicas ou nas jornadas de formação organizadas pelas escolas, CREs e SEDUC”³⁰. Este Ato é uma política mais geral que facilita a implementação dessa organização de tempos para os professores na escola, já em prática no Colégio A.

3.2.2. Monitoramento

Sabendo dos resultados de avaliações externas, taxas de aprovação, reprovação e evasão, a equipe pedagógica da 28ª CRE promoverá reuniões trimestrais com os diretores das escolas de Ensino Médio visando compartilhar os resultados de aprendizagem e fluxo.

A partir de então, cada grupo de escolas com oferta de ensino médio terá acompanhamento por membro da equipe pedagógico da 28ª CRE que realizará ao menos uma visita por bimestre às suas escolas, apoiando os diretores na compreensão e análise dos resultados de sua unidade, junto com seu(s) orientador(es) pedagógico(s).

O diretor, por sua vez, apresenta também os dados levantados junto à escola sobre alunos com dificuldades, problemas de frequência, etc., para que a 28ª CRE

³⁰ Conforme <http://www.seduc.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=5&ID=8082>. Acesso em 12.01.2012.

possa acompanhar mais rapidamente a evolução da escola e propor medidas que auxiliem na resolução de problemas.

Apropriados dos resultados, os orientadores pedagógicos repassam orientações aos professores em suas reuniões semanais. Cada professor terá uma ou duas horas-aula semanais para reunir com seus colegas de área de conhecimento para se apropriar das informações que serão o fio condutor destas reuniões pedagógicas ao longo do ano, com foco na aprendizagem do aluno.

3.2.3. Formação Continuada

Como tratado nos dois primeiros capítulos, identificou-se necessidade de qualificação dos profissionais nas escolas e 28ª CRE com vistas a melhorias educacionais. Diversos cursos são oferecidos rotineiramente pela Secretaria de Educação, sendo que a proposta é que sejam canalizados às demandas locais. Escolas com baixo desempenho acadêmico de seus alunos, preencherão prioritariamente as vagas em cursos para gestores. Considerando que a Secretaria de Educação já ofereceu o curso de especialização Escola de Gestores³¹, entende-se como necessária nova formação tendo em vista troca de diretores ou considerando novos desafios. Assim, seria interessante considerar a oferta de cursos de mestrado profissional com foco em gestão e avaliação da educação pública.

Embora seja um subitem do programa, a formação de grupo de estudos é ponto importante a ser considerado. Os grupos seriam formados por professores e orientadores pedagógicos das escolas coordenados ou acompanhados por pesquisadores de IES devidamente conveniada. Cada grupo seria constituído por componente curricular para debater e socializar seus problemas e soluções. Professores de diferentes escolas trabalhando em grupo, socializando suas experiências e saberes, favoreceriam a qualificação de professores com formação

³¹ Parceria MEC e SEDUC/RS, o curso focado na gestão democrática, conforme <<http://penta3.ufrgs.br/EscolaGestores/informacoes.html>>, acesso em 20.set.2012

mais precária, lembrando aqui, novamente, o elevado número de contratados nas escolas de Gravataí.

A necessidade de formação continuada é reconhecida pelo atual governo, cujo secretário de educação manifestou que “a Seduc tem grande interesse em realizar parcerias para proporcionar cursos de formação continuada e mestrado profissional em educação para os professores da rede estadual”³².

Interessante notar que cogita-se o mestrado profissional para professores. Uma medida positiva que deveria estender-se aos gestores das escolas, CREs e da própria SEDUC, com vistas a qualificar ainda mais seus quadros.

Um mestrado nessas condições seria uma medida no conjunto que fortaleceria a equipe gestora de cada escola bem como seus professores como atores e não meros sujeitos na implementação de política pública como destaca Condé,

Existem grandes dificuldades na implementação e alguns dos problemas na implementação de políticas são: Eventualmente, diretrizes originais não chegam ao alvo, ou seja, a política é apresentada como pronta e as pessoas envolvidas não sabem exatamente porque estão fazendo aquilo. Essa falha pode ser por excesso tecnocrático e/ou por falhas na comunicação. Quem implanta precisa conhecer porque faz determinadas coisas e não outra; a Relação deficiente com o público alvo, tratando-o como depositário da política e não como sujeito ativo para seu sucesso. Regra geral acredita-se que as pessoas não precisam saber como é ou como funciona o programa (CONDÉ, 2011 p.17).

Ainda baseando em Condé, esboça-se um quadro com a síntese de ações desse PAE que podem ser revistas ao longo de sua implementação.

³² Conforme <http://www.seduc.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=60&ID=5856> acesso em 15.03.2012.

adro 3 - Síntese de Ações

Por quê?	Quem?	Quando?	Como?	Por quê?	Quanto?
união	Diretores das escolas	Início de cada semestre letivo	Encontros na 28ª CRE para estudo de propósito do Sistema de Avaliação e seus resultados	Diretores compreenderão indicadores da educação e se apropriarão da dinâmica do novo Sistema de Avaliação (SEAP-RS). Apropriação de instrumentos e dados utilizados para política pública	Sem custos adicionais ao previsto no orçamento.
união pedagógica manual	Professores	2 horas-aula por semana	Professores reúnem-se por área para tratar de assuntos pedagógicos da escola, com foco em suas metas. Escola organiza tempos de reunião dos professores.	Reuniões coletivas em grupos menores são mais efetivas. A cultura de avaliação e o planejamento coletivo precisam ser consolidados.	Sem custos adicionais.
monitoramento	Equipe pedagógica da 28ª CRE e comunidade escolar	Trimestral	Comunidade escolar* levanta situação da escola quanto a cumprimento de metas, alunos com problemas de aprendizagem e/ou de frequência e encaminha para a CRE. Equipe da CRE acompanha dados dos levantamentos nas escolas.	Sabendo da realidade, a CRE tem elementos para auxiliar em intervenção. CRE indica mais facilmente necessidades de formação continuada. CRE mais próxima da comunidade estimula cooperação com a política pública.	Sem custos adicionais
formação continuada	Professores	Contínuo	Professores formam grupo por componente curricular para trocar experiências, estudar e elaborar suas aulas coletivamente, sob orientação de IES. Momentos presenciais alternados com momentos a distância**.	Aulas melhor elaboradas podem resultar em melhor aprendizagem. A produção coletiva otimizará a qualidade pelas trocas de experiências e qualificação Técnica.	Convênio IES/Salário Educação (custo variável ou nulo para o Estado, caso órgão de fomento à pesquisa financie)
formação continuada	Diretores e orientadores das escolas e equipe pedagógica da 28ª CRE	2013	Formação continuada sobre gestão escolar ofertada por IES. Duas opções EAD são o Progestão (CONSED) e Escola de Gestores (MEC)	Qualificar diretores das escolas e equipe da CRE. Construir processos de gestão compatíveis com proposta e concepção da qualidade social da educação; observar princípios da moderna administração pública e de modelos avançados de gerenciamento de instituições públicas de ensino	Sem custos adicionais
aliança	Todos os atores envolvidos (CRE e escolas)	Final de cada ano letivo	Alunos, professores, orientadores, diretores e pedagógico da CRE avaliam resultados obtidos	Retorno sobre satisfação e resultados do programa. Elementos para CRE planejar próximo ano	Previsto no SEAP-RS

* comunidade escolar é constituída por pais, alunos, professores e gestores da escola.

** A SEDUC possui plataforma a seu dispor. O ambiente Teleduc encontra-se atualmente no endereço <http://www.teleduc.procergs.com.br> sendo utilizada pelos profissionais dos NTEs, que são capacitados para uso do mesmo.

3.3. Considerações Finais

Para finalizar, a percepção sobre o SAERS nas escolas estudadas e, por extensão, do uso de indicadores educacionais na gestão escolar, decorre de uma falta de uma relação mais próxima e qualificada entre a 28ª CRE e suas escolas.

A dificuldade de comunicação e de diálogo ocorreu justamente em um momento que se tentou uma quebra de paradigma na educação gaúcha, enfraquecendo ações que poderiam ter sido melhor aproveitadas por todos.

Nessa proposta de política de gestão para o Sistema de Avaliação da Educação nas escolas estaduais de Gravataí é considerado trabalho de Carol Weiss (1998), para quem um programa está sujeito a mudanças e que

Durante a implementação de programas, os executores também são solicitados a confrontar suas teorias sobre o modo como o programa irá levar a mudanças. Pode ficar claro nas conversas que membros da mesma equipe tenham ideias diferentes sobre o modo como o programa irá alcançar seus efeitos. Sendo este o caso, pode acontecer que eles estejam trabalhando com propósitos díspares. Se os executores conseguem trabalhar essas diferenças, fazendo todos concordarem com um conjunto comum de suposições sobre o que estão fazendo e por quê, a força da intervenção pode aumentar (WEISS, 2008, p. 73, tradução nossa).

Seguindo a autora, propôs-se um diagrama da Teoria do Programa considerando o que foi desenvolvido até aqui.

Ela não constitui uma estrutura estanque, mas uma forma visual de representar uma organização para a Teoria do Programa de modo a tornar mais claro o fluxo de ideias que se propõe para resolver os problemas constatados nesse estudo. Esse diagrama de causalidade, com início e fim, representa uma sequência lógica de impactos causados pelo programa em que as diversas variáveis influenciam umas às outras para atingir o resultado esperado.

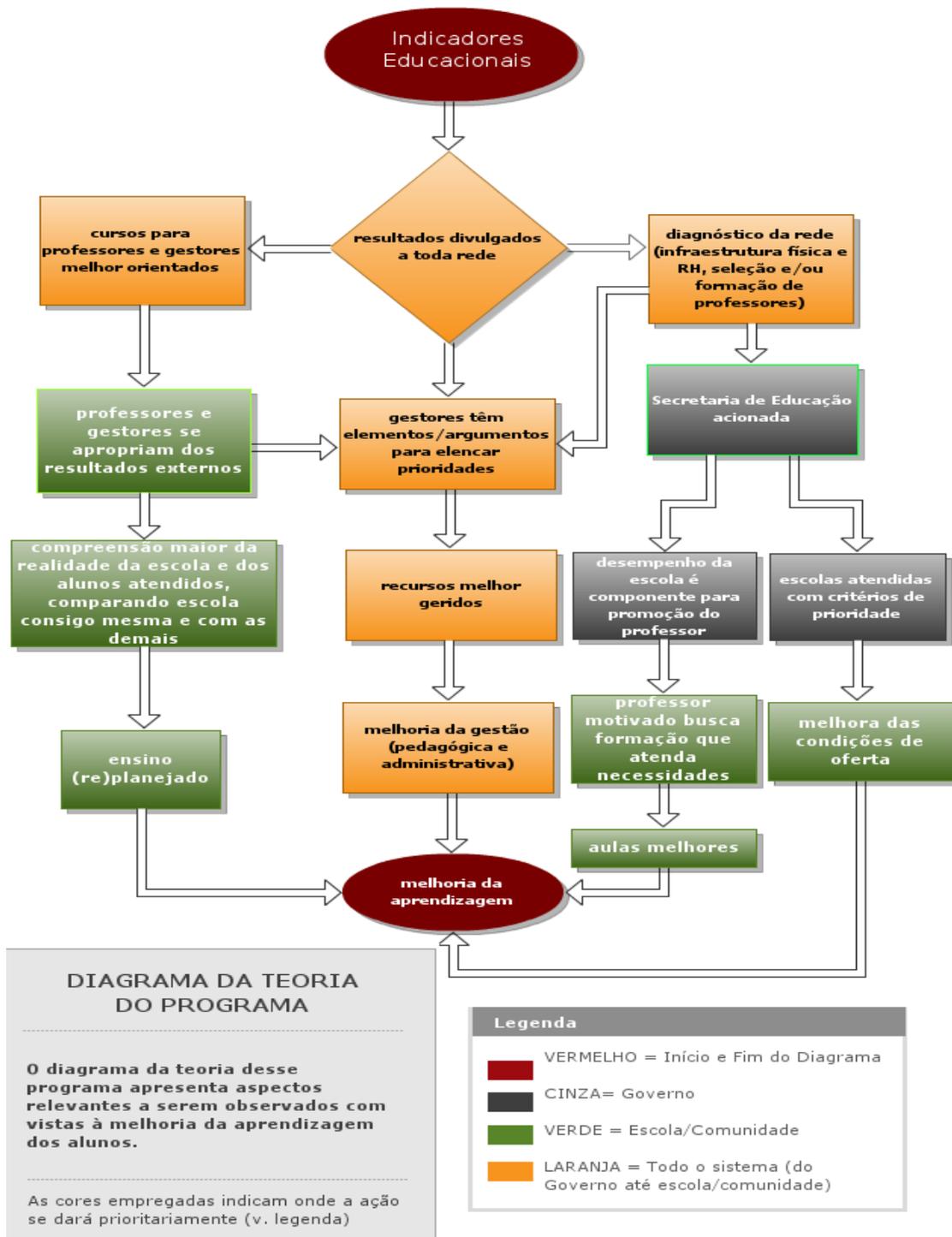


FIGURA 2 - Teoria do programa para Gravataí

Esse PAE não pretende ser a obra que resolverá os problemas enfrentados

cotidianamente por gestores a qualquer época e contexto, mas trazer à luz das discussões soluções que podem ser efetivas por meio de muito trabalho, estudo e entendimento mútuo. O projeto de melhoria da educação para Gravataí, sustentado por esse tripé, é necessário para que problemas de implementação sejam enfrentados de forma adequada, incluindo aí possíveis revisões em seu rumo, mas nunca deixando de lado que todos desejamos um mesmo fim, que é uma boa escola para toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza, **Boa escola para todos: gestão da educação e debate sobre valorização dos professores no Rio Grande do Sul, 2007 a 2010**. Porto Alegre, RS: AGE, 2011.

AZEVEDO, J. C. Meritocracia: O novo nome da exclusão. *Consciência Crítica*, Porto Alegre, p.8-12, out., 2010.

BARTH, R. **Improving schools from within**. San Francisco: Jossey Bass, 1990.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Da Administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.47, n.1, p.04-40, jan./abr., 1996.

BRASIL, “LEI nº 9394, de 20.12.96, Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, in Diário da União, ano CXXXIV, n. 248, 23.12.96.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **PRADIME: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação** (Caderno de Textos; v. 3), Brasília: Ministério da Educação, 2006.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Indicadores Demográficos e Educacionais**. Brasília, DF, 2011. Disponível em <<http://ide.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 fev.2012.

BROOKE, Nigel. (2008). Responsabilização Educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, 1 (1), p. 93-109.

<<http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art7port.pdf>> Acesso em 20 de abril de 2012.

_____. A avaliação externa como instrumento de gestão: novas metodologias, velhas dúvidas. In: **Anais do III Seminário de Educação Brasileira**, Campinas, 2011. 18 slides. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/nigel_pelham.ppt>. Acesso em: 20 nov.2011.

COLEMAN, J.S.; CAMPBELL, E.; HOBSON, C.; MCPARTLAND, J.; MOOD, A.; Weinsfield F.; York R. (1966). **Equality of Educational Opportunity**. Washington: US Government Printing Office.

CONDÉ, Eduardo Salomão. **Abrindo a caixa** - Elementos para melhor compreender a análise das Políticas Públicas. Texto fornecido pelo PPGP. Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAED. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2011.

FRANCO, C.; BONAMINO, A. Avaliação e política educacionais: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, nº 108, p. 101-132, Nov/1999.

GOMES NETO, João Batista F.; ROSENBERG; Lia. Indicadores de Qualidade do Ensino e seu Papel no Sistema Nacional de Avaliação. Avaliação Educacional. **Em Aberto**, Brasília: INEP, ano 15, n.66, abr./jun. 1995.

Disponível em: <www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/994/898> Acesso em: 06.nov.2011

GOULART, Íris B. Ciclo Básico de Alfabetização: lições de uma Avaliação. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, n.6, p. 03-08, jul./dez. 1992.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp>> Acesso em: 29 set.2011.

LEE, V. E. Using hierarchical linear modeling to study social contexts: the case of school effects. **Educational Psychologist**, London, n. 35, p. 125-141, 2000.

Disponível em <<http://www-psychology.concordia.ca/fac/kline/734/lee.pdf>>. Acesso em: 20.nov.2011

MELLO, Guiomar Namó de. **Ensino médio**: um desafio educacional novo para a sociedade brasileira. Disponível em <www.namodemello.com.br> Acesso em 28.jul.2012.

MOSTELLER, F.; D. P. Moynihan et al. **On equality of educational opportunity**. New York: Random House. 5(2), p. 113-127. 1972.

MOURSHED, M.; CHIJIJOKE, C.; BARBER, M. **How the world's most improved school systems keep getting better**. McKinsey & Company, Social Sector Office, p. 123, 2010

NEUBAUER, Rose et al. **Melhores práticas em escolas de ensino médio no Brasil – Resumo Executivo**, Brasília: INEP, 2010.

_____. **Ensino médio no Brasil: uma análise de melhores práticas e de políticas públicas**. Brasília: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), v. 92, n. 230, p. 9-10, jan/abr. 2011.

PARANDEKAR, S. (coord.). **Desempenho dos alunos na Prova Brasil: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino**. Brasília, MEC/INEP/Banco Mundial, 2008.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS - PNAD. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

RIBEIRO, S.C.; A Pedagogia da Repetência. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 12, maio/ago. 1991.

RIBEIRO, Vanda; GUSMÃO, J. B. B. ; **Vencendo o Desafio da Aprendizagem nas Séries Iniciais** - A experiência de Sobral-CE. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, p. 171, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (1989)**. Texto Constitucional de 3 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.all.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>>. Acesso: 27 nov. 2011.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Boletim Pedagógico de Avaliação da Educação** : SAERS 2007 / Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd. v. 1. (jan./dez. 2007). Juiz de Fora, 2007-Anual

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Boletim Pedagógico de Avaliação da Educação**: SAERS 2008. Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd. v. 1. (jan./dez. 2007). Juiz de Fora, 2008-Anual

_____. **Programas Estruturantes do RS**. 2008a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/081010_SEGES_Arq_programas.pdf>. Acesso em: 16 set. 2011.

_____. **Decreto nº 46.580, de 28 de agosto de 2009**. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 31 ago. 2009. nº 167, p. 1.

_____. Secretaria da Educação. **SAERS – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do RS**. 2010. Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/saers.jsp?ACAO=acao1>>. Acesso em: 16 set. 2011.

_____. **Decreto nº 48.744, de 28 de dezembro de 2011**. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 29 dez. 2011. nº 250, p. 15-16.

ROSSI, J.; DA SILVA, M. Alfabetização e Matemática: A Experiência de Sobral-CE In: Encontro Nacional de Educação Matemática, IX, 2007, Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.sbem.com.br/files/ix_enem/>. Acesso em 02.jan.2013

RUTTER, M.; MAUGHAN, B.; MORTIMORE, P.; OUSTON, J. **Fifteen thousand hours**: secondary schools and their effects on children. Cambridge: Harvard University Press, 1979.

SAMMONS, Pam. **School effectiveness**: coming of age in the twenty-first century. Lisse;

Exton, PA: Swets and Zeitlinger Publishers, 1999.

SOARES, Sergei. Avaliação educacional como instrumento pedagógico. Rio de Janeiro: Trabalho e Sociedade, Rio de Janeiro, v. 2, nº 4, p. 23-25, ago, 2002.

SOARES, J.F.; ANDRADE, R.J. de. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. 2006, vol.14, n.50, p. 107-125.

Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 25 out. 2011.

SØRENSEN, Aage B.; MORGAN, Stephen L. **School effects: theoretical and methodological issues**. In: HALLINAN, Maureen (Org.). Handbook of the sociology of education. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2000.

WEISS, Carol. **Evaluation**. Upper Saddle River, Prentice Hall, 1998.

ANEXOS

Anexo A - Sistemas Estaduais de Avaliação Educacional 1992 a 2010 (conf. BROOKE, 2011).

Sistemas Estaduais de Avaliação Educacional 1992-2010

Região	Estado	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
NO	AC																		SEAPE	
	AM												SADEAM							
	PA																			
	RR																			
	RO																			
NE	AP																			
	TO										AEP									SAD?
	MA									PAM	AEP									SIMADE?
	PI																	PROVA PIAUÍ		
	CE	SPAECE																SPAECE ALFA		
	RN																			
	PB																			
	PE									SAEPE										
	AL										SAVEAL									
	SE																			
	BA								PAE											
CO	MT																			
	MS												SAEMS							
	GO													SAEGO						
	DF																	SIADÉ		
SE	MG	AVA-MG								SIMAVE (PROEB)										
															PROALFA					
	ES													PAEBES						
	RJ																	SAERJ		
	SP				SARESP															
SU	PR			AVA																
	SC																			
	RS														SAERS					

Nota do autor: No diagrama elaborado por Brooke não aparecem as avaliações ocorridas em 1997 e 1998 no Estado do Rio Grande do Sul (V. Seção 1.2 Histórico do SAERS).

Anexo B - Boa Escola Para Todos



Nota: O SAERS já existia, sendo incorporado ao Programa.

Anexo C - Questionário (Entrevista semiestruturada):

1. Como você tomou conhecimento do SAERS?
2. Como os resultados do SAERS chegaram até você?
3. Percebeu mudanças na forma de divulgá-los? [a ser feita dependendo da entrevista]
4. Como esses resultados foram trabalhados na escola? (Essa questão é importante e deveria ser feita de qualquer forma)
5. Como os atores escolares foram inseridos no debate sobre os resultados?
6. Foram realizadas quais tipos de atividades para discutir os resultados?
7. Que observações você faria sobre as possibilidades do uso dos resultados?