



Do global ao local: a implantação das políticas de responsabilização docente, gestão gerencial e avaliação por resultados

Fabiano Antonio dos Santos

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Rua Rio Branco, 1270, 79394-902, Corumbá, Mato Grosso do Sul, Brasil. E-mail: fabiano.santos@ufms.br

RESUMO. Este artigo analisa os impactos da internacionalização das políticas educacionais sobre os professores, diretores e equipe pedagógica de uma escola municipal de Curitiba. Este fenômeno está relacionado à intensificação da produção e adoção de termos/conceitos amplamente difundidos e aceitos pela maioria dos sujeitos que atuam naquela escola. As novas estratégias para a elaboração das políticas deste século visam tornar a escola local privilegiado para a produção do consenso. Nesta etapa das políticas, fica evidente que o atendimento às demandas necessárias ao desenvolvimento capitalista guia a formulação das políticas educativas, minando as possibilidades de enfrentar os problemas da escola a partir do mais urgente. Por meio de pesquisa empírica, que contou com procedimentos de observação participante, entrevistas semiestruturadas e análise de documentos, foi possível analisar a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) e sua relação com os aspectos mais gerais da internacionalização das políticas educacionais. O PDE-Escola recomenda estratégias às escolas que as levam a se responsabilizar pelos resultados obtidos nas avaliações de desempenho, a desenvolver práticas de gestão gerencialista, a não realizar discussões ampliadas com o grupo de professores pela falta de tempo necessário para tal atividade.

Palavras-chave: PDE-Escola, avaliação de desempenho, gestão escolar, internacionalização das políticas educacionais.

The global to local: implementation of policies of teacher accountability, managerial management and evaluation results

ABSTRACT. The impacts of the internationalization of educational policies on teachers, headmasters and staff of a municipal school in Curitiba, Brazil, are discussed. The phenomenon is related to the intensification of production and implementation of terms/concepts which are widely disseminated and accepted by most agents working in the school. The new strategies for policy development at the start of the century transform the school into a privileged place for the production of a consensus. In this new phase of policy, it becomes evident that compliance to demands within the process of the development of capitalism formulates educational policies, undermining the possibilities for solving the most urgent issues. Empirical research, with participant observation procedures, semi-structured interviews and analysis of documents, was a help in the analysis of the implementation of the School Development Plan (PDE-School) and its relationship with the general aspects of internationalization of education policy. PDE-School recommends strategies for schools which would lead them towards accountability in results obtained in development assessments, development of managerial practices, to shun extended discussions with the group of teachers due to lack of time required for the activity.

Keywords: PDE-School, evaluation of performance, school management, internationalization of educational policies.

De lo global a lo local: la implantación de las políticas de responsabilización docente, gestión gerencial y evaluación por resultados

RESUMEN. El presente artículo discute los impactos de la internacionalización de las políticas educacionales sobre los profesores, directores y equipo pedagógico de una escuela municipal de Curitiba. Este fenómeno está relacionado a la intensificación de la producción y adopción de términos/conceptos amplamente difundidos y aceptados por la mayoría de los sujetos que actúan en aquella escuela. Las nuevas estrategias para la elaboración de las políticas de este nuevo siglo pretenden volver a la escuela un local privilegiado para la producción del consenso. En esta nueva etapa de las políticas, queda evidente que la atención a las demandas necesarias al desarrollo capitalista guía la formulación de las políticas educativas, disminuyendo las posibilidades de enfrentarse los problemas de la escuela a partir de lo más urgente. Por medio de investigación empírica, que contó con procedimientos de observación participante, entrevistas

semiestructuradas y análisis de documentos, fue posible analizar la implementación del Plan de Desarrollo de la Escuela (PDE-Escuela) y su relación con los aspectos más generales de la internacionalización de las políticas educacionales. El PDE-Escuela recomienda estrategias a las escuelas que hagan con que se responsabilicen por los resultados obtenidos en las evaluaciones de desempeño, a desenvolver prácticas de gestión gerencial, a no realizar discusiones ampliadas con el grupo de profesores por la falta de tiempo necesario para tal actividad.

Palabras clave: PDE-Escuela, evaluación de desempeño, gestión escolar, internacionalización de las políticas educacionales.

Introdução

Este texto pretende abordar os impactos da internacionalização das políticas educacionais sobre as escolas, compondo, segundo Dale (2004), uma agenda globalmente estruturada para a educação. Trata-se, portanto, de estabelecer os caminhos traçados entre os aspectos globais de formulação das políticas e o local, onde ocorre sua recepção. Sobre essa temática, Libâneo (2014) afirma que as pesquisas têm se debruçado sobre aspectos da formulação, deixando de analisar os impactos que tais políticas têm causado sobre as escolas e seus sujeitos. Em tempos de focalização das políticas educacionais sobre a escola, tornando-a protagonista das recomendações, parece fundamental compreender como pais, professores, diretores, equipe pedagógica e alunos têm recebido essas políticas, e quais têm sido as implicações trazidas à sua prática pedagógica.

As políticas voltadas à escola têm apontado quatro orientações gerais: ênfase na satisfação de necessidades básicas de aprendizagem; conteúdos e habilidades minimamente necessários à sobrevivência e ao trabalho; avaliação de desempenho através dos resultados da aprendizagem; e papel integrador e socializador da educação para a constituição da solidariedade e cidadania (Libâneo, 2014).

Estas orientações apresentam os desafios de se compreender o movimento de internacionalização das políticas como expressão da mundialização do capital e de sua financeirização, articulada às impressões e aos impactos que as políticas de avaliação de desempenho, de responsabilização e de gestão gerencialista têm causado sobre as escolas brasileiras. Apresentam-se, assim, as experiências de uma escola municipal da cidade de Curitiba, na ocasião da implantação do PDE-Escola, agora rebatizado de PDE-Interativo. A escola pesquisada fica em uma área da capital paranaense onde convivem pessoas com boas condições de vida e pessoas que praticamente não possuem nenhuma. A maioria dos alunos pertence ao segundo grupo, revelando um desafio enorme quando se fala em melhoria da qualidade da educação, já que essa não se constitui apenas de índices, mas, principalmente,

de fatores intraescolares que incluem as condições materiais de seus alunos. A escola C¹ apresentava (no ano de 2012) um dos piores resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da rede municipal (as notas são 3,7 em 2007; 3,9 em 2009; 4,1 em 2011; e 4,5 em 2013), ainda que, em todas as avaliações, tenha superado a meta projetada. Os impactos dessas avaliações colaboram, como veremos, para a produção do consenso em torno, principalmente, da responsabilização dos docentes (que passam a se perceber como os principais responsáveis pela educação de 'má qualidade' oferecida) e da adoção de novas técnicas de gestão que visem a contornar os problemas destacados no planejamento estratégico do PDE-Escola. Além desses fatores, outro chama atenção para o estudo da escola C: suas condições materiais bastante precárias, estabelecendo um paradoxo entre a qualidade da educação e os insumos escolares necessários à sua melhoria. Para identificar em que medida as recomendações internacionais para a educação incidiram sobre a escola C, realizamos observações sistemáticas do cotidiano escolar pesquisado, entrevistas semiestructuradas com professores, diretora, vice-diretora e equipe pedagógica, e análise dos documentos produzidos para o PDE-Escola.²

Tendências das políticas para o século XXI

Observadas a partir dos anos 2000, as políticas educacionais para a América Latina têm atribuído sensível centralidade à gestão educacional. Essa nova fase das políticas está mais focada na instituição escolar. Nos anos 1990, houve uma primeira fase de reformas constituída por políticas preocupadas com os currículos, a avaliação, o financiamento e a formação de professores, resultando em abrangentes e profundas reconfigurações no campo educacional. No entanto, esta primeira fase não obteve os resultados esperados, uma vez que se pretendia incutir uma nova perspectiva para as políticas educacionais, capaz de implementar, de uma só vez,

¹ O nome da escola é fictício, para preservar seus sujeitos.

² Nota do autor: Não há protocolo do Comitê de Ética devido ao fato de que durante a realização do doutorado, não foi obrigatório a submissão da pesquisa ao Comitê de Ética da Universidade Federal de Santa Catarina. Entretanto, foi exigido um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado pelos entrevistados individualmente.

a perspectiva gerencialista de gestão e um novo padrão para se aferir a qualidade da educação (Shiroma & Santos, 2014).

Uma segunda onda de reformas teve início com a adoção de uma perspectiva de política educacional sistêmica e apoiada em ações de redes interinstitucionais no continente. Constatou-se que não bastava anunciar que professores eram os protagonistas das reformas se a discussão sobre as mudanças ficava restrita aos gabinetes. Após ampla disseminação de indicadores da educação, diagnósticos buscando formar novos consensos em torno da necessidade de reformas, os governos passaram a patrocinar programas e ações que efetivamente atingissem as unidades escolares.

Em síntese, as políticas nos anos 1990 estavam mais preocupadas em levar à frente os princípios gerais da Reforma de Estado ocorrida em quase todos os países latino-americanos. Ao final dos anos 1990 e início dos 2000, novas políticas são criadas com a finalidade de ‘aterrissar’ as reformas na escola (Shiroma & Santos, 2014).

Esses dois grupos de políticas procuraram estabelecer uma nova ordem educacional. Em tal ordem, o desafio era conciliar discursos e práticas antagonísticas da classe trabalhadora e da burguesia. Percebeu-se que as políticas generalistas iniciadas com a Reforma de Estado não atingiram as escolas como se gostaria. Não as atingindo, muitas ações continuaram sendo realizadas como anteriormente, especialmente aquelas voltadas à gestão escolar.

As acusações que deram sustentação ao discurso dos reformadores, invariavelmente, direcionavam-se à morosidade e burocratização do Estado, sendo urgente a adoção de mecanismos menos burocráticos. Uma nova gestão das atividades do Estado envolveu a participação mais incisiva da população, considerada a nova protagonista das políticas. Neves (2005), ao analisar essa revitalização, diz se tratar de um neoliberalismo de Terceira Via, fazendo alusão aos princípios políticos ‘participacionistas’ que comandaram as ações da nova social democracia, ou Terceira Via.

O novo conjunto de políticas educacionais, ao conferir à instituição escolar o *status* de núcleo da gestão (Oliveira, 1997), preocupa-se em atribuir tarefas cujo corolário é a intensificação e divisão do trabalho escolar. Por meio da elaboração de planejamentos, professores têm se ocupado em encontrar respostas aos problemas de seu cotidiano escolar, de forma pragmática. É o resultado do que Contreras (2002) muito bem define como proletarianização docente, que ocorre não de forma análoga ao operário em que a divisão

do trabalho é o produto mais explícito, tampouco somente pela intensificação do trabalho e consequente separação entre elaboração e execução, mas, sobretudo, como desintelectualização ou desorientação ideológica. Os docentes são levados a realizar suas atividades de forma pragmática, sem tempo para maiores reflexões, como resultado da ‘racionalização e controle da gestão’ (Contreras, 2002).

A racionalização e gestão do trabalho pedagógico encontra, nessas políticas, um caminho para chegar às escolas. Por meio de metas estratégicas e planos de ações, tecnologias que deveriam conferir maior autonomia, antes de tudo, se processam em mecanismos de controle. Sobre isso, Contreras (2002, p. 36) aponta que

A determinação cada vez mais detalhada do currículo a ser adotado nas escolas, a extensão de todo tipo de técnicas de diagnóstico e avaliação dos alunos, a transformação dos processos de ensino em microtécnicas dirigidas à consecução de aprendizagens concretas perfeitamente estipuladas e definidas de antemão, as técnicas de modificação de comportamento, dirigidas fundamentalmente ao controle disciplinar dos alunos, toda tecnologia de determinação de objetivos operativos ou finais, projetos curriculares nos quais se estipula perfeitamente tudo o que deve fazer o professor passo a passo ou, em sua carência, os textos e manuais didáticos que enumeram o repertório de atividades que professores e alunos devem fazer etc.

Essas estratégias de controle ganham cada vez mais adesão nas escolas, seja de forma passiva ou ativa. Já no início dos anos 2000, o Banco Mundial lança um documento preocupando-se em estabelecer estratégias de incentivo e avaliações do desempenho docente. Em determinado momento, diz ser fundamental que as políticas mais focalizadas na instituição escolar ajudem a formar novas lideranças na escola, além de criarem uma nova cultura, envolvendo desempenho e avaliação. As escolas, assim, deveriam se tornar mais eficientes e eficazes.

A escola deve ser alvo de esforços para impulsionar a melhoria da qualidade [da educação]. Para criar escolas focadas na aprendizagem e uma maior responsabilização, recomenda-se estender e reforçar os Planos de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), que são agora bem estabelecidos no Brasil, como veículo principal [desta política] [...] PDEs também deveriam relacionar-se mais com o crescimento da carreira docente [...] [e] focar mais nas lideranças escolares - critérios e processos de seleção dos diretores de escola, sua avaliação de desempenho e oportunidades de desenvolvimento

contínuo de lideranças (Banco Mundial, 2000, p. 10-11, tradução nossa)³.

Ao investigar o PDE-Escola, quando se observa a intencionalidade de dar à gestão maior eficiência e eficácia, percebe-se haver estreitas relações entre seus pressupostos com o das Escolas Eficazes⁴. O movimento das escolas eficazes, iniciado nos anos 1960, com a publicação do Relatório Coleman, reeditado em partes no ano de 2008, procura demonstrar que as escolas de sucesso, as mais eficientes e eficazes, são aquelas que seguem as orientações da política educacional mundial⁵. Nestes termos, responsabilização, autonomia, participação, liderança têm ‘povoado’ as práticas realizadas no interior das escolas, constituindo o processo de internacionalização das políticas educacionais, por meio da implementação de uma agenda global para a educação. Segundo Dale (2004), tem-se construído o consenso de que a globalização é positiva porque envolve a disseminação da cultura em todos os países. Entretanto, o referido autor adverte que o fenômeno da globalização trouxe sérias implicações tanto para a cultura em geral como para a educação. Padronizou práticas, estabeleceu visão generalista e empobrecida da escola. A nova agenda global estabelece modelos a serem seguidos. Exemplo disso pode ser observado com a integração do Brasil aos países avaliados pelo *Programme for International Student Assessment* (Pisa), ainda que não façamos parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), responsável pela aplicação da avaliação. Ingressar no rol de países avaliados permite ao Brasil estabelecer padrões mundiais de educação, chancelados por avaliações internacionais que objetivam constituir escolas eficazes com níveis de eficiência e eficácia internacionais.

Será possível observar que a escola pesquisada reproduz práticas amplamente difundidas nos documentos dos organismos multilaterais. A internacionalização dessas práticas faz parte das estratégias de convencimento, tão necessárias ao desenvolvimento efetivo das novas políticas educacionais centradas sobre a escola.

³ *The school should be the target of efforts to drive quality improvements. To create schools focused on learning and tighter accountability, the chapter recommends extending and reinforcing the school-development plans (Planos de Desenvolvimento da Escola, PDEs) which are now well-established in Brazil, as a core vehicle [...] PDEs should also be more closely related to teacher career growth [...] close focus on school leadership—criteria and processes for the selection of school directors, their performance evaluation, and continuing leadership development opportunities.*

⁴ Para uma análise crítica do movimento de escolas eficazes, consultar Santos (2012) e Hamilton (2008).

⁵ O Relatório Coleman foi encomendado pelo governo norte-americano para oferecer respostas sobre a importância da escola na aprendizagem dos alunos. Como tem sido a tônica destas pesquisas em eficácia escolar, serviu para subsidiar a elaboração e implementação de políticas educacionais. Com isso, tanto nos anos 1960 como nos dias de hoje, essas pesquisas tem atendido às exigências mundiais do capital, tornando-se uma constante em sua história.

Escola C e a implantação do PDE-Escola

A escola C está localizada em uma região nobre de Curitiba. No entanto, a comunidade vizinha é uma das maiores e mais violentas favelas da cidade, constituindo um cenário de extremos contrastes sociais. O público atendido é, em sua grande maioria, crianças dessa favela, o que, segundo os professores, é extremamente complexo devido à falta das condições mínimas para a sobrevivência dessas crianças (muitas vão à escola para comer e chegam com tanta fome, que reclamam de dor no estômago). A escola está vinculada à rede municipal de Educação de Curitiba, que, por sua vez, organiza-se em núcleos de ensino.

Curitiba é uma das cidades com maior Índice de Desenvolvimento Humano do país, o que não a livra das extremas contradições, especialmente por ser conhecida como capital modelo. São mais de 200 mil pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, o que expressa os contrastes sociais velados por uma imagem de cidade modelo.

O bairro da escola é um grande centro de negócios, aloja diversas empresas de recursos humanos e bancos, além de um dos maiores e mais ricos clubes de lazer do estado. À margem de tudo isso, encontra-se uma das maiores favelas da cidade, tanto em extensão como em densidade demográfica. Não são raras as oportunidades, segundo professores, de encontrar alunos, que pela manhã frequentam a escola e pedem esmolas em semáforos no período da tarde. Esses dados de realidade destacam, ainda mais, a importância de compreendermos a realidade e suas várias determinações, para não incorrerem em conclusões aligeiradas sobre problemas tão profundos, como a qualidade da educação, sua gestão e sua organização. Como bem destaca Libâneo (2014), as avaliações que procuram medir a qualidade da educação das redes de ensino não consideram aquilo que é mais fundamental: os aspectos intraescolares, tais como as condições materiais das escolas e de seus alunos.

Como se não bastasse o descompromisso com os problemas intraescolares, as secretarias de educação têm reforçado a lógica avaliativa meritocrática e responsabilizadora por meio da criação de avaliações próprias, uma espécie de preparativo para a Prova Brasil.

Alheia aos aspectos intraescolares, a Secretaria Municipal de Educação de Curitiba aplica, em toda a rede municipal, uma prova de rendimento dos alunos, muito próxima à prova Brasil realizada nacionalmente.

[...] é o mesmo jeito da prova Brasil, as que eles tentam aplicar no primeiro ano. Mas eu acho que é

para eles terem um índice deles lá da secretaria. E é tudo manipulado por eles, posto do jeito deles, vem um guia para você corrigir, tem um guia para você aplicar, vem aquele mistério que ninguém pode ver (Diretora R)

Tal informação é fundamental para compreendermos o processo de implementação das políticas de avaliação de rendimento na referida rede municipal.

Sobre tal implantação, a diretora da escola C relata os constrangimentos e sentimentos quando chega o momento de ir à Secretaria, com todas as escolas presentes, saber dos resultados obtidos.

No final dessas provas, no começo do ano, tenho que ir ao núcleo mostrar para todas as escolas o que cada criança tirou. Às vezes chega até ser humilhante, porque você vai lá para ser comparada com uma escola com realidade muito diferente da minha, que têm 5, 6 turminhas, todas com alunos que não enfrentam os problemas dos nossos, lógico que eles vão tirar tudo índice muito maior do que o meu, lógico que eles vão tirar muito 'azinho', muito verdinho, porque é 'a' e 'b' que interessa para eles. Se os meus não conseguiram chegar no 'a' e no verde, que é o melhor, não interessa, porque eles subiram um pouquinho e foram para o 'b', tanto é que você vê na planilha comparativa ali, só contam o 'a', tem a planilha comparativa lá que vai até a letrinha 'e'. Suponha que na primeira prova realizada no início do ano, meu aluno tenha tirado na prova 5 'a', das 10 questões existentes e o resto das 5 ele tirou tudo 'e', que é a pior resposta. E na segunda prova, no final do ano, ele tirou 5 'a', só que os outros ele tirou 5 'b', isso para mim significa uma grande melhora, mas não para a secretaria. Nesta reunião falam como se a criança não tivesse crescido, está errado isso, ela melhorou, ela só não acertou em tudo, mas porque existe tantos critérios então, me dá só 'a' e 'e', ou acertou ou errou, e não calcula que a criança pode ter acertado um pouquinho ou não, não são tudo matemática, porque matemática tem que ser certo ou errado, agora o resto dá para, mas não é, ou é 'a' ou não é nada, então eu não concordo com isso, o tipo que eles fazem ali, não adianta, e uma coisa que eu aprendi é que dentro da prefeitura não adianta você ser revolucionário, 'entrei com garra de querer falar, de querer não sei o que', para quê? Não muda em nada, pelo contrário, depois sou eu que sou coitada, que sou podada, então fico calada e faço o que eles mandam, fazer o que, é assim, é uma ideia aqui e você tem que aceitar o que eles querem, e não pode ser a revolucionária, senão... (Diretora R)

Segundo os membros da escola pesquisada, a Secretaria de Educação não apresenta os resultados das avaliações aos envolvidos, a fim de construir uma ferramenta que possa efetivamente causar mudanças no trabalho pedagógico. Não há um retorno sobre os resultados e áreas em que precisam melhorar.

É isso que me revolta, eu não tenho assistência nenhuma, é isso que eu falo, meu índice é o menor índice de Curitiba, eles estão carecas de saber, agora já que estão carecas de saber porque não resolvem alguns dos problemas principais da escola, como a falta de pedagoga que realize um trabalho efetivo, a falta de professores por diversos motivos. Então é isso que eu não entendo, ao invés de fazerem estas provas porque não resolvem estes problemas básicos, entendeu? (Diretora R)

O contexto de implementação do PDE-Escola na escola C é desenhado aos moldes da perspectiva gerencialista de gestão por resultados. Fazem parte desta política, por exemplo, o incentivo à comunidade, por meio de projetos, para participarem das ações desenvolvidas pela escola.

Ao conversar com as representantes da Secretaria e do Núcleo a que a escola pertence, ficou evidente a falta de informações sobre os objetivos do programa, suas consequências, impactos que causariam sobre a escola. O primeiro contato com o programa foi por meio do manual formativo. A diretora da escola relatou que, certo dia, chegou um livro amarelo e que não sabia muito bem do que se tratava, ligou para a Secretaria a fim de levantar maiores informações, mas lá também ninguém sabia da existência de tal manual. O livro amarelo em questão eram as instruções do PDE-Escola, enviado diretamente pelo MEC às instituições de ensino, como estratégia para descentralizar e neutralizar o papel das secretarias de educação.

Como os membros da secretaria municipal não haviam participado da formação oferecida pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED/PR), destinada aos técnicos pedagógicos, diretores e professores que implantariam as ações do PDE-Escola, a orientação era que as escolas seguissem o manual do MEC quando fossem preencher os instrumentos.

Seguindo tais orientações, a escola C iniciou os trabalhos com muito atraso; isso porque foi alertada que haveria um programa cujo resultado traria mais recursos. Essa informação gerou grandes expectativas na equipe escolar, pois perante as condições precárias da escola, qualquer recurso seria muito bem-vindo. No entanto, as expectativas positivas logo se transformaram num trabalho penoso e extremamente centralizado na direção. Como o tempo entre o anúncio da existência de um programa até as informações necessárias para o início dos trabalhos foi muito grande, os prazos para a finalização dos instrumentos foi pequeno diante do tempo que seria necessário para organizar as discussões com o coletivo da escola.

Em princípio, nossas expectativas com o programa eram excelentes, isso antes de saber como é que ia ser feito esse plano. Para mim, ia entrar como se entrassem as outras verbas sem a gente ter que ter tanto trabalho burocrático. Achamos legal, bacana, daí até então foi isso, depois do nada, repentinamente de um dia para o outro, veio a ordem: façam o plano. Detalhe que a gente não o conhecia, não foi explicado ‘olha, vai ter um plano, no computador, que vai ser feito assim, assim e assado, você tem que perguntar isso e fazer aquilo’, então foi passado só que eu seria uma dessas escolas, nada mais, tudo bem, ‘ah, legal, vou ganhar 18 mil’, depois vem falando de um dia para o outro, ‘façam’, daí veio com aquelas apostilinhas ali só e no seco a gente teve que fazer (Diretora R).

A escola C encontrou grandes dificuldades de entender a proposição. O que ocorreu foi o preenchimento dos instrumentos, mais uma vez, como se fosse uma obrigação, uma atividade técnica que resultaria em mais recursos para a escola. A demora da Secretaria em repassar mais informações para a escola continuar o trabalho a impediu de convocar reunião com os professores, a fim de todos participarem. Ao invés dos professores, estavam reunidas a direção da escola (diretora e vice-diretora) e uma responsável do Núcleo a que a escola pertencia.

O trabalho era para ser realizado pela equipe pedagógica da escola, mas pelo tempo, então a gente se debruçou sobre todos os instrumentos do plano, não foi uma coisa legal de fazer, e que na verdade deveria dispor de um tempo de validação das informações que estavam ali processadas, principalmente a equipe diretiva da escola, mas assim, elas abriram o coração e tentaram ser o mais sincera possível, mas a gente sabe que, até o sentimento de propriedade desse PDE realmente não existe, isso porque na execução é importante ter o comprometimento, mas insisto: deveria ter um tempo maior para esse planejamento [...] A vantagem do programa é que se aproxima da nossa concepção de gestão. Nos dá uma visão ampla da escola, todas aquelas análises, tanto é que a gente deu, toda a avaliação realizada foi muito interessante porque você acaba tendo visão dos pontos fortes e fracos da escola, mas assim, como eu te disse, se nós tivéssemos mais tempo, de fato, você poderia ter envolvido o colegiado em uma dinâmica que não só ficasse na visão da direção da escola, da equipe diretiva da escola, que resalto para você, tentou sendo o mais sincera possível, mas na visão e interpretação delas, e às vezes o regente de turma, o inspetor de alunos, ele tem uma outra visão do processo (Vice-Diretora H).

Os dados foram todos preenchidos em dois dias inteiros – manhã, tarde e noite – com o auxílio dessa

pessoa que também não conhecia muito bem o programa em seus objetivos e concepção, mas como já conhecia a concepção de gestão, que, segundo ela, é muito próxima da prefeitura, disse ter sido fácil auxiliar as duas professoras.

Não houve participação de ninguém, apenas eu, a vice-diretora e a integrante do núcleo, foi feito em três pessoas, a toque de caixa, em três dias sentadas, foi até em dois dias, porque no terceiro a gente já tinha que levar lá pronto, lembro que foi um dia inteiro até a noite, no dia seguinte a gente foi para o núcleo para terminar até a noite, e no outro dia já tinha que entregar lá na secretaria municipal (Diretora R).

Os professores da escola C sequer sabiam do que se tratava o programa, pois além de não terem participado do planejamento das ações, não as executaram porque o recurso, depois de cinco meses e meio, ainda não havia chegado à escola.

O Plano de Ações da escola C

A escola C elaborou, como já anunciado, seu plano de ações em apenas dois dias, contando com a participação da direção da escola e de um representante do Núcleo Regional de educação a que pertence. Dentre o grupo de professores, não há reconhecimento desse plano justamente porque não participaram de sua construção.

As ações previstas buscam, em linhas gerais, elevar o desempenho acadêmico e melhorar a prática pedagógica. Chama atenção a excessiva utilização de termos como desempenho escolar e sistema de avaliação, provavelmente devido à forma de gestão empregada pela Secretaria de educação do município, que aderiu à proposição de avaliação de desempenho dos alunos – uma estratégia defendida pelo Banco Mundial em que todos os sistemas de ensino deverão adotar modelo próprio, além do nacional, já em vigência.

O plano apresentava cinco objetivos estratégicos que se desdobravam em metas e estratégias para sua execução. O primeiro objetivo estratégico proposto era ‘elevar o desempenho acadêmico dos estudantes do 1º ano à 2ª etapa do Ciclo II, em todas as áreas do conhecimento’. Para tanto, lançava a seguinte estratégia: ‘Aumentar a taxa de aprovação do 1º ano à 2ª etapa do Ciclo II, principalmente em Língua Portuguesa e Matemática’. A meta a ser alcançada com tal objetivo era ‘aumentar de 81% para 88% a taxa de aprovação dos alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental (1º ano à 2ª etapa do Ciclo II)’. Três fatores chamam a atenção: primeiro, não houve correto entendimento sobre o que realmente

significa estratégia, já que, no lugar de apontar as formas como a escola se mobilizaria para alcançar tais objetivos, foi lançado mais um objetivo, ou mesmo uma meta. O segundo fator a chamar atenção é que, em todos os objetivos, o gerente de plano de ação indicado é a diretora da escola. Finalmente, o terceiro fator é a preocupação em elevar o desempenho dos alunos, relacionando-o com a taxa de aprovação, um dos itens para se medir o IDEB das escolas.

Tais previsões, objetivos, estratégias e metas foram desmembrados em ações que deveriam ser desenvolvidas na sequência do programa, caso os recursos chegassem a tempo, sem atrasos, como foi o que aconteceu.

Com exceção de uma ação, as restantes se ocuparam da compra de materiais. A primeira ação visava a

Implantar apoio pedagógico em contraturno para os alunos que apresentarem dificuldades durante o processo de ensino aprendizagem adquirindo materiais pedagógicos como: 15 jogos de material dourado, 30 ábacos, 30 jogos de alfabeto móvel, 20 jogos loto-leitura, 20 jogos de formar palavras, 15 jogos cubos de frações, 20 jogos palavras cruzadas (PDE-Escola, escola C).

A segunda ação previa a implantação de uma sistemática de acompanhamento dos alunos, através de avaliação de desempenho. O instrumento utilizado seria a elaboração de um plano pedagógico de apoio individual ao estudante, uma espécie de documento onde constaria o desempenho dos alunos individualmente.

A terceira e quarta ações visavam, mais uma vez, à compra de materiais que seriam usados para apoio pedagógico no contraturno escolar.

Aquisição de materiais para uso em sala de aula e no apoio pedagógico: 250 livros de literatura infantil, 30 blocos lógicos, 30 jogos de sequência lógica, 60 quebra cabeça de alfabeto, 60 jogos numeral/quantidade, 60 jogos de tabuada, 600 cadernos de linguagem, 600 cadernos de matemática, 210 kits de alfabetos móveis individuais, 50 jogos de xadrez, 13 mapas do Brasil/Mundial para sala de aula (PDE-Escola, escola C).

Aquisição de materiais permanentes para uso dos profissionais da escola (data-show e máquina fotocopadora), viabilizando estratégias de ensino diferenciadas. (PDE-Escola, escola C).

O segundo objetivo estratégico era o mesmo que o primeiro (“elevar o desempenho acadêmico dos estudantes do 1º ano à 2ª etapa do Ciclo II, em todas as áreas do conhecimento”), mudando a estratégia e, conseqüentemente, as metas. A estratégia

estabelecida desta vez era ‘Reduzir o abandono escolar (evasão e reprovação por frequência) e incentivar a assiduidade dos estudantes à escola’. Para tanto, a meta a ser atingida era “Reduzir de 14% para no mínimo 5% taxa de abandono dos alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental (1º ano - principalmente)” (PDE-Escola, escola C). Novamente há confusão sobre o real significado das estratégias. No entanto, a proposição revela a relação entre a elevação do desempenho dos alunos com o abandono escolar, mais um item que interfere diretamente nos índices da escola.

Como reduzir a taxa de abandono em condições de pobreza tão grande como da escola C? A sugestão para resolver o problema é a implementação de um projeto criado pela escola que se chamaria falta zero. Mas a própria diretora da escola diz encontrar extrema dificuldade para fazer com que seus alunos frequentem a aula porque entre estudar e trabalhar para sobreviver, a segunda opção é a única possível naquela realidade de abandono e miserabilidade.

Os três seguintes objetivos destacados pela equipe responsável por elaborar o plano de ações da escola C são idênticos. A exemplo dos outros objetivos, há mudança apenas na sequência do plano, quando se destacam as estratégias, metas e os indicadores das metas. O objetivo comum diz respeito à melhoria das práticas pedagógicas, demonstrando que, para a direção e o pessoal do núcleo, uma das principais dificuldades em melhorar a qualidade educacional está na própria equipe de professores, bastando adequar a forma como trabalham para os resultados começarem a melhorar. Essa afirmação pode ser constatada no seguinte objetivo estratégico: ‘Melhorar as práticas pedagógicas da escola’. Para que isso acontecesse, as estratégias destacadas foram: “Adotar estratégias de ensino diferenciadas, inovadoras e criativas; Desenvolver estratégias de acompanhamento e avaliação dos alunos”⁶ (PDE-Escola, escola C).

Dentre as metas, duas ganham destaque por reforçarem a lógica de gestão que visa à eficiência e eficácia na escola, mediante a participação dos pais e da definição de padrões mínimos de aprendizagem.

Definir padrões de aprendizagem para todas as séries de acordo com os Critérios de Avaliação da Aprendizagem Escolar da Secretaria Municipal da Educação de Curitiba; Realizar quatro encontros anuais com os pais dos alunos com baixo desempenho (dois por semestre) (PDE-Escola, escola C).

⁶ Vale lembrar que esta meta é a mesma de uma das ações pensadas nos objetivos anteriores, o que mostra a preocupação da direção com as avaliações frequentes a que é submetida a escola.

As ações planejadas destacam a aproximação dos pais à escola e a preocupação com o estabelecimento de parâmetros que permitam afirmar se a escola alcançou, ou não, padrões de aprendizagem satisfatórios. São destacadas as seguintes ações:

Elaborar padrões de aprendizagem por ano/área do conhecimento, adquirindo 10 livros de suporte teórico para os docentes; Capacitar 42 professores da escola para aplicabilidade de estratégias de ensino diferenciadas, criativas e inovadoras; Elaborar Projeto de Mobilização para uma Convivência Saudável e Atitudes Cooperativas na Escola; Realizar encontros bimestrais com os pais ou responsáveis dos estudantes com dificuldades de aprendizagem para o exercício da corresponsabilidade educativa (PDE-Escola, escola C).

Ao que indicam as ações, se o professor realizar atividades diferenciadas, criativas e inovadoras, o desempenho dos alunos será melhor. Se o clima escolar for mais agradável, saudável, com atitudes cooperativas, também causará melhoras no desempenho dos alunos. Igualmente, se os pais participarem mais das atividades escolares, o desempenho irá melhorar. Portanto, a melhoria da qualidade, do desempenho dos alunos depende de cada professor, pai e aluno, uma constatação que apresenta relação estreita com os problemas que a internacionalização das políticas educacionais define como urgentes para se alcançar uma educação de excelência e qualidade.

Nas observações realizadas nessa etapa de preparação da escola C para implementar o PDE-Escola, o problema de gestão e de tempo foram decisivos para as dificuldades de compreensão dos instrumentos. Por outro lado, a falta de tempo e de estudo da proposta revela que a concepção de eficiência e eficácia já estava presente na prática dos professores envolvidos na elaboração do plano de ações. Em dois dias, não há como dizer que as sugestões contidas no manual do PDE-Escola tenham determinado as ações que a escola planejou, a não ser que estas tenham sido pensadas apenas para garantir o recebimento dos recursos.

A escola C e as avaliações de desempenho

Ainda que seja possível observar, por meio do preenchimento dos documentos do PDE-Escola, a tendência de se responsabilizarem pelos maus resultados alcançados nas avaliações de desempenho, quando os professores são indagados sobre a eficácia do IDEB, a resposta é bastante clara: trata-se de um instrumento avaliativo bastante ineficaz.

Não são suficientes as medidas tomadas pela Secretaria Municipal de Educação de Curitiba, que

disponibiliza em seu site as provas dos anos anteriores e recomenda que as escolas trabalhem estes e outros conteúdos semelhantes aos que são exigidos na prova Brasil, especialmente a metodologia empregada na prova.

Tem um conteúdo também bastante parecido com o do outro ano, com a gente entrar no MEC, pegar lá a sugestão deles, das atividades, da prova Brasil, 'olha gente, vamos bater assim, vamos trabalhar mais parecido de como eles querem', para ensinar a criança a ter um pouquinho dessa autonomia, e não ficar só nas atividades que elas davam antes, então teve também outras provas que a gente formulou nesse aspecto, de colocar a prova na escola também, de dar para elas o conteúdo que a gente tira do site, 'olha, trabalhem isso que é provável que caia na prova', para elas trabalharem o mais parecido com isso (Diretora R).

Outra professora diz que, além de haver preparação para as provas, muitos professores não dominam a metodologia empregada pelo IDEB.

Eu não sei, uma que eu não entendi a conta, que eu liguei lá, que eu queria entender isso, saber porque mais, é assim e até a própria pessoa da Secretaria não soube me explicar como era aquela equação, eu só tive a taxa de aprovação e o nível da provinha. Eu não sei, eu não acredito nessa unificação entendeu? Eu acho que tinha que ser preparado algo específico para cada realidade ou, que senão o MEC falasse: 'Você tem que aplicar isso e o país inteiro tem isso', eu não acredito de eles cobrarem através de uma prova, sendo que os professores não têm o parâmetro igual para que todas as escolas ensinem igual, se é assim que vai dar certo a educação. Pode-se medir alguma coisa? Claro, mede-se (Professora E).

O último trecho mostra um importante corolário do IDEB: a preparação para a Prova Brasil tem modificadas metodologias, a organização e a seleção de conteúdos.

Posso falar a verdade o que eu acho? Eu acho que o IDEB é uma coisa muito falsa, é muito mascarada a nota que sai, eu sou a professora que avalia o IDEB, eu sou a professora de matemática, eu sou avaliada por ele, de uma maneira ou outra eu sou avaliada, a gente recebe do governo as provas prontas, de anos anteriores, 'ó, trabalhem isso com o seu aluno', 'direcione esse trabalho', então vem uma prova, é óbvio que você aumenta o seu IDEB, então eu acho isso um método de avaliação furado, não em todo o seu sentido, mas na sua grande maioria, porque eu fiz cursos o ano passado, tive várias reuniões, recebi um monte de material e trabalhei com os alunos, aumentou o IDEB. Pode ser que seja isso? Pode ser, para mim pode ser merecimento dos alunos e tudo o mais, mas eu acho que esse sistema é falho. A estrutura é única do PDE, não muda, a máscara de prova é a mesma, então ele vai mudar um valor ou

outro e acaba ficando igual, e você não vê a prova, porque nós não temos conhecimento da prova (Professora P).

Ao propor que as escolas preparem seus alunos para a Prova Brasil, tanto o governo federal quanto o estadual e o municipal acabam induzindo os professores a ensinarem os conteúdos que serão contemplados nas avaliações. A padronização dos exames induz, de certa forma, uma homogeneização de currículos, embora não estabeleça as formas como professores desenvolverão suas atividades.

Por este e outros motivos expostos, o IDEB pode ser considerado mais uma ferramenta gerencial indutora de novas práticas que ampliam, ao mesmo tempo em que obscurecem, os princípios balizadores das escolas eficazes, especialmente os de responsabilização e participação.

Considerações finais

A internacionalização das políticas educacionais é um fenômeno que precisa ser estudado, sobretudo seus impactos sobre a realidade escolar, sobre seus sujeitos. Este artigo procurou demonstrar as relações entre o global (recomendações dos Organismos Multilaterais) e o local (recepção das políticas pelos sujeitos escolares). Nesse caminho, entre o local e o global, há muito que se investigar.

Não se pode mais acreditar na compreensão de que as escolas recebem as políticas educacionais de forma passiva. Foi possível perceber que, embora a participação coletiva tenha sido prejudicada, por decorrência das próprias estratégias de implementação do PDE-Escola, as pessoas que elaboraram o Plano de ações possuem uma visão bastante crítica sobre as avaliações de desempenho realizadas pela secretaria municipal de educação, além de criticarem as propostas gerenciais de gestão.

Mesmo assim, com críticas sobre todo o processo de implementação do PDE-Escola, foi possível perceber, contraditoriamente, principalmente na formulação dos objetivos e das metas estratégicas, alto grau de responsabilização dos docentes pelo fracasso obtido nas avaliações. É verdade que as críticas a essas ferramentas apontam para sua ineficiência em mensurar a qualidade da educação, como indica a diretora da escola pesquisada quando indaga sobre a total desconsideração de questões intraescolares tão fundamentais quando se pensa em melhoria da qualidade da educação.

Libâneo (2014) indica a importância de tomarmos as questões intraescolares e as questões econômicas e políticas para analisarmos os efeitos da política sobre a escola. Para o autor, não se trata apenas de apontar para uma escola e denunciá-la por

uma suposta falta de qualidade quando se atingiu um índice abaixo do esperado.

A análise do impacto da internacionalização das políticas educacionais na qualidade social e pedagógica da escola pública requer, antes de tudo, mostrar a lógica das relações entre pobreza, desenvolvimento econômico e escola, tal como expressada nos documentos internacionais (Libâneo, 2014, p. 19).

Desconsiderando todos esses aspectos, o PDE-Escola tem se mostrado como um dos mais importantes programas do governo federal para auxiliar na disseminação da avaliação como ferramenta de planejamento, da responsabilização docente pelos fracassos escolares. Tanto é que sua oferta foi expandida a todas as escolas públicas brasileiras, independentemente de suas notas alcançadas no IDEB, mas agora sob o nome de PDE-Interativo.

Finalmente, reforça-se a importância de pesquisas sobre os impactos das políticas educacionais pelos membros das escolas, já que isso pode contribuir para uma melhor compreensão de suas realidades e das contradições que envolvem tal processo.

Referências

- Banco Mundial. (2000). *Brazil: teachers development and incentives. A strategic framework*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Contreras, J. (2002). *Autonomia de professores*. São Paulo, SP: Cortez.
- Dale, R. (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma 'Cultura Educacional Mundial Comum' ou localizando uma 'Agenda Globalmente Estruturada para a Educação'? *Educação e Sociedade*, 87(25), 423-460.
- Hamilton, D. (2008). Mascateando ficções para agradar o público. In N. Brooke, & J. F. Soares (Orgs.), *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetória* (p. 381-387). Belo Horizonte, MG: UFMG.
- Libâneo, J. C. (2014) Internacionalização das políticas educacionais: elementos para uma análise pedagógica de orientações curriculares para o ensino fundamental e de propostas para a escola pública. In M. A. Silva, & C. Cunha (Orgs.), *Educação básica: políticas, avanços e pendências* (p. 13-52). Campinas, SP: Autores Associados.
- Neves, L. M. W. (2005). A sociedade Civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In L. M. W. Neves (Org.), *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. (p. 85-126). São Paulo, SP: Xamã.
- Oliveira, D. A. (Org.). (1997). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. (6a ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Santos, F. (2012). *O Plano de Desenvolvimento da Escola e a produção do consentimento ativo*. (Tese de Doutorado).

Universidade Federal de Santa Catarina,
Florianópolis.

Shiroma, E. O., & Santos, F. A. (2014). Slogans para a construção do consentimento ativo. In O. Evangelista. (Org.), *O que revelam os slogans na política educacional* (p. 21-45). Araraquara, SP: Junqueira & Marins Editoresp.

Received on June 2, 2015.

Accepted on October 15, 2015.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.