

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS

ÁREA DE CIÊNCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

LUZIA BATTISTI

**AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NA PERSPECTIVA DA GESTÃO MUNICIPAL**

SÃO LEOPOLDO

2010

LUZIA BATTISTI

**AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NA PERSPECTIVA DA GESTÃO MUNICIPAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Ciências Humanas, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos.

Orientadora: Profa. Dra. Flávia Obino Corrêa Werle

São Leopoldo

2010

***Dedico aos meus pais, Mauro e Eda Battisti,***  
*por não me deixarem esmorecer e por acreditarem em mim*  
*e no meu trabalho! Muito Obrigada! Amo vocês!!!*

### **Agradecimentos**

*Em primeiro lugar agradeço a Deus  
por estar sempre ao meu lado, me acompanhando em todos os momentos;  
Aos meus pais, Mauro e Eda,  
por me proporcionarem este estudo e sonho de concluir o mestrado;  
A minha querida e dedicada orientadora Flávia Obino Corrêa Werle,  
por sua paciência, generosidade e sabedoria;  
Ao meu Irmão Ângelo  
pelo companheirismo e amizade;  
Ao meu noivo Gustavo  
pela paciência, amizade, companheirismo e amor;  
Obrigada a todas as secretarias municipais de educação  
e aos respectivos municípios pela gentileza com que  
me receberam em seus trabalhos;  
Agradeço em especial a minha turma de mestrado,  
as minhas colegas, principalmente, Carmen Kœtz,  
Helena Cláudia Achilles e a Silvana Sgostegui, pelas suas amizades;  
Por fim agradeço ao grupo de pesquisa, do qual faço parte.  
A todos os colegas e colegas com os quais aprendi e continuo  
aprendendo, o meu muito obrigada!*

Se as coisas são inatingíveis... Ora!  
Não é motivo para não querê-las...  
Que tristes os caminhos, se não fora  
A mágica presença das estrelas!

*Mário Quintana*

LUZIA BATTISTI

**AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NA PERSPECTIVA DA GESTÃO MUNICIPAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Ciências Humanas, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos.

Orientadora: Profa. Dra. Flávia Obino Corrêa Werle

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA ARGUIDORA:**

---

Flávia Obino Correa Werle (Orientadora)  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

---

Beatriz Terezinha Daudt Fischer  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

---

Graziela Zambão Abdian  
Universidade Estadual Paulista de Marília- UNESP/ Marília

## RESUMO

Frente ao amplo tema da avaliação educacional, esta pesquisa faz um recorte e focaliza a avaliação em larga escala e a gestão da educação, mais especificamente gestão da educação na instância municipal, considerando-a como importante mediadora entre as escolas e as políticas educacionais. Considera que municípios próximos, situados em uma determinada região, articulam-se em associações, sendo assim delimita a Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste da Serra Gaúcha – AMESNE. A origem do estudo se alicerça na vivência pessoal e no grupo de pesquisa ligado ao Observatório de Educação frequentado durante o Mestrado. A questão central da pesquisa é: Como as secretarias municipais de educação da AMESNE se apropriam e traduzem os dados da Avaliação Externa da Educação Básica para as escolas da rede? O estudo usa como lócus, coleta de dados, os sete municípios (Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha, Nova Prata, Guaporé, Nova Araçá e Paraí) da Associação que possuem Sistema Municipal de Ensino, uma vez que assume-se, com base na literatura, que a criação de sistema municipal de ensino é um indicador de autonomia política dos governos locais. O trabalho constituiu-se num estudo exploratório em que foram utilizados questionários, entrevistas semi-estruturadas, observação de reuniões pedagógicas e análise de documentos. Os principais resultados foram que, destes sete municípios, somente quatro trabalham com os resultados das avaliações em larga escala, realizando reuniões pedagógicas com a equipe diretiva de suas instituições. Um dos municípios pesquisados, Guaporé, criou o seu sistema de gestão constituído, para que a Secretaria Municipal de Educação consiga administrar todo este processo das avaliações externas com maior eficiência. Por fim, o trabalho faz referência a outro dado importante que foi constatado durante a metodologia adotada na coleta de dados. Neste momento, foi evidenciado um trabalho mais detalhado com a avaliação promovida pela instância estadual, conforme o alinhamento político do governo municipal.

**Palavras-chave:** Avaliação em larga escala. Gestão municipal. Secretaria Municipal de Educação. Políticas educacionais. Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste da Serra Gaúcha.

## ABSTRACT

Faced the ample theme of educational evaluation, this research makes a cut and focuses on evaluation of large-scale and on management of education, specifically education management at the municipal level, considering it as important mediator between schools and educational policies. It considers that near cities, situated in a particular region, articulates into associations, thus it delimits the Municipal Association of Encosta Superior do Nordeste da Serra Gaúcha - AMESNE. The origin of the study is based on personal experience and research group connected to the Centre of Education attended during the Masters Course. The central research question is: How does Municipal Secretary of Education of the AMESNE appropriate and translate the data from the External Evaluation of Primary Schools to the municipal schools? The study uses as the locus of observation, data collection, seven cities of the Association (Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha, Nova Prata, Guaporé, Nova Araçá and Paraí) which have Municipal System of Education, since it is assumed, based on the literature, that the creation of the municipal school system is an indicator in political autonomy of local governments. The work consisted in an exploratory study when it had been used questionnaires, semi-structured interviews, observation of teaching meetings and document analysis. The main findings were that among these seven cities, only four of them work with the results of large-scale evaluation, when conducting pedagogical meetings with the directive staff of the institutions. One of the cities surveyed, Guaporé, created its constituted system of management in order the Municipal Secretary of Education can manage this whole process of external evaluations more efficiently. Finally the paper makes reference to another important fact that was established during the methodology used in data collection. At this point, it was evidenced a more detailed work with the evaluation promoted by the state instance, according to the political alignment of local government.

**Keywords:** Large-scale evaluation. Municipal management. Municipal Secretary of Education. Educational policies.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ABAVE- Associação Brasileira de Avaliação Educacional  
AMESNE- Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste da Serra Gaúcha  
ANPED- Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Educação  
BIB- Blocos Incompletos Balanceados  
CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CONAE- Conferência Nacional da Educação  
DEM- Democratas  
EJA- Educação de Jovens e Adultos  
ENADE- Exame Nacional do Ensino Superior  
ENEM- Exame Nacional do Ensino Médio  
FAMURS- Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul  
FEEVALE- Federação de Estabelecimentos de Ensino Superior em Novo Hamburgo.  
FIES- Financiamento Estudantil  
FMI- Fundo Monetário Internacional  
FUNDEB- Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FURG- Fundação Universidade Federal do Rio Grande  
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IFET- Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia  
INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
LDBEN- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC- Ministério da Educação  
OCDE- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU- Organização das Nações Unidas  
PAR- Programa de Ações Articuladas  
PCB- Partido Comunista Brasileiro  
PC do B- Partido Comunista do Brasil  
PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação  
PDT- Partido Trabalhista Democrático  
PHS- Partido Humanista da Sociedade  
PL- Partido Liberal  
PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMN- Partido do Movimento Nacional  
PNAES- Plano Nacional de Assistência Estudantil  
PNE- Plano Nacional de Educação  
PP- Partido Progressista  
PPS- Partido Popular Socialista  
PR- Partido da República  
PRB- Partido Republicano Brasileiro  
PSC- Partido Social Cristão  
PSB- Partido Socialista Brasileiro  
PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira  
PSDC- Partido Social Democrata Cristão  
PT- Partido dos trabalhadores  
PTB- Partido Trabalhista do Brasil  
PROUNI- Programa Universidade para Todos  
PV- Partido Verde  
REUNI- Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
RICESU- Rede das Instituições Católicas do Ensino Superior  
SAEB- Sistema Brasileiro de Avaliação da Educação Básica  
SAERS- Sistema Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul  
SGQE- Sistema de Gestão da Qualidade da Educação  
SINAES- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior  
SME- Sistema Municipal de Ensino  
SMEC- Secretaria Municipal de Educação e Cultura  
TRI- Teoria de Resposta ao Item  
UEPG- Universidade Estadual de Ponta Grossa  
UFPeL- Universidade Federal de Pelotas

UFRGS- Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFSC- Universidade Federal de Santa Catarina

UFSM- Universidade Federal de Santa Maria

UNDIME- União dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO- Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNISC- Universidade de Santa Cruz do Sul

UNISINOS- Universidade do Vale do Rio dos Sinos

UNIVALI- Universidade do Vale do Itajaí

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1-</b> Caracterização da forma de coleta de dados em quatro municípios da AMESNE .	20
<b>Tabela 2-</b> Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas no Banco de Dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, centralizadas no período de 2004- 2008 .....	23
<b>Tabela 3-</b> Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas no Banco de Dados da Biblioteca Digital da Comunidade Virtual de Aprendizagem da Rede de Instituições Católicas do Ensino Superior, centralizadas no período de 2004-2008 .....	24
<b>Tabela 4-</b> Quantitativo de Trabalhos localizados em reuniões anuais da Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Educação, a partir dos descritores centralizando o período de 2004- 2008 .....	25
<b>Tabela 5-</b> Quantitativo de Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade de Tuiuti do Paraná centralizadas no período de 2004-2008.....	26
<b>Tabela 6-</b> Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade Federal do Paraná centralizadas no período de 2004-2008.....	26
<b>Tabela 7-</b> Quantitativo de Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade Federal de Ponta Grossa centralizadas no período de 2004-2008 .....	27
<b>Tabela 8-</b> Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade Estadual de Maringá centralizadas no período de 2004-2008.....	27
<b>Tabela 9-</b> Quantitativo de Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade do Vale do Itajaí centralizadas no período de 2004-2008 .....	28
<b>Tabela 10-</b> Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade Federal de Santa Maria centralizadas no período de 2004-2008.....	29
<b>Tabela 11-</b> Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade do Vale do Rio dos Sinos centralizadas no período de 2004-2008 .....	30

<b>Tabela 12-</b> Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade Luterana do Brasil centralizadas no período de 2004- 2008 .....	30
<b>Tabela 13-</b> Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade Federal do Rio Grande do Sul centralizadas no período de 2004-2008.....	31
<b>Tabela 14-</b> Políticas Públicas educacionais dos Municípios: Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha e Guaporé .....	77
<b>Tabela 15-</b> Estrutura Administrativa das Secretarias Municipais de Educação de Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha e Guaporé .....	80
<b>Tabela 16-</b> Procedimentos de Gestão relacionados a Avaliação Externa propostos pelos municípios de Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha e Guaporé .....	83

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1 LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO.....</b>	<b>21</b>
<b>2 AVALIAÇÃO E AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA .....</b>	<b>33</b>
2.1 AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA .....	36
2.2 O SURGIMENTO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL .....	38
2.3 PROVA BRASIL O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO RENDIMENTO ESCOLAR DO RIO GRANDE DO SUL .....	40
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS QUE VISAM À AVALIAÇÃO .....</b>	<b>43</b>
<b>4 GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL .....</b>	<b>54</b>
4.1 A AMESNE E A GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO .....	57
4.2 PROCEDIMENTOS DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS DA AMESNE COM SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO .....	60
<b>5 PROCEDIMENTOS DA GESTÃO MUNICIPAL.....</b>	<b>63</b>
5.1 GESTÃO MUNICIPAL EM CAXIAS DO SUL.....	64
5.2 GESTÃO MUNICIPAL EM BENTO GONÇALVES.....	66
5.3 GESTÃO MUNICIPAL EM FARROUPILHA .....	67
5.4 GESTÃO MUNICIPAL EM GUAPORÉ .....	69
<b>6 DESTAQUES EM RELAÇÃO A POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRUTURA E PROCESSOS DE GESTÃO NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL .....</b>	<b>71</b>
6.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS .....	71
6.2 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO .....	78
6.3 AVALIAÇÃO EXTERNA E PROCESSOS DE GESTÃO.....	81
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>88</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>93</b>

## INTRODUÇÃO

O título escolhido para o trabalho, “Avaliação em larga escala na perspectiva da gestão municipal”, recupera o percurso acadêmico e dá sentido às inquietações atuais da pesquisadora. A sua formação acadêmica teve início no curso de Pedagogia na Universidade do Vale do Rio dos Sinos, onde continuou seus estudos no mestrado em educação. Foi durante este período que apareceu a oportunidade de conhecer o ENADE, a avaliação nacional de cursos da graduação, a qual não realizou pessoalmente, mas se preocupou em conhecê-lo. No mestrado vinculou-se ao projeto de pesquisa Gestão Democrática e Qualidade da Educação Básica, partindo deste grupo de pesquisa e projeto começou a problematizar a relação entre a gestão da educação, a instância municipal e os processos de avaliação da educação básica.

É neste contexto que realizou esta pesquisa que enfoca os resultados das avaliações em larga escala na perspectiva da gestão municipal, tendo em vista que a qualidade da educação e os processos de avaliação não são processos novos que estão sendo implantados nas instituições. Ao contrário, estão aí há muito tempo, por isso é de suma importância trabalhar este tema na atualidade.

Para realizar este estudo, foi estudada a Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste da Serra Gaúcha, cuja associação comporta o município de Farroupilha, onde a pesquisadora sempre viveu e estudou. A AMESNE foi fundada em 03 de junho de 1966, com sede na cidade de Bento Gonçalves - Rio Grande do Sul - Brasil, e é filiada à FAMURS - Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul. Visa à solução dos problemas comuns aos municípios, tendo por fim associar, integrar e representar judicial e extrajudicialmente os municípios da região, bem como atuar nas ações de interesse geral e por objetivo a valorização do municipalismo, desenvolvendo ações tendentes a: formular diretrizes no movimento municipalista regional, tendo por meta a descentralização político-administrativa da União e do Estado em favor dos municípios; buscar e proporcionar assessoria político-administrativa, para encaminhamento de soluções de problemas regionais e específicos de cada município integrante; representar seus membros junto a órgãos públicos e privados nas reivindicações socioeconômicas da região; conveniar com instituições públicas e privadas no sentido de viabilizar estudos técnicos com elaboração de projetos comuns à

região; promover intercâmbio e troca de experiências entre os municípios; promover estudos, sugestões e adoções de normas sobre as legislações básicas municipais. Essa associação é composta por 34 municípios,<sup>1</sup> sendo que somente sete destes possuem Sistema Municipal de Ensino, Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha, Guaporé, Nova Araçá, Nova Prata, Parai.

Neste espaço empírico formou-se o seguinte problema: Como as secretarias municipais de educação da região da AMESNE se apropriam e traduzem os dados da avaliação externa da educação básica para as escolas da rede? Este problema desdobra-se nos seguintes objetivos: Identificar e analisar como os municípios que constituíram o seu Sistema estão organizados para o trabalho com os dados da avaliação e fazer um mapeamento da região da AMESNE, procurando contextualizar os aspectos educacionais de cada município pertencente à região.

Werle (2009), com base nas ideias de Ball, reflete que as políticas não podem ser percebidas como tarefas que pertencem a outras pessoas situadas na administração do Estado. Considera que os professores não são receptáculos de diretrizes políticas e que estas não são processos formais de cumprimento de regras e normas, e que as políticas ocorram por processos diferenciados, articulados diversificadamente em níveis de instituições, grupos e espaços.

Com base nas ideias apontadas, compreende-se que as políticas públicas estão “nas mãos” de todas as pessoas que pertencem à comunidade. É possível entender esta autonomia pela Lei nº9394/96 (BRASIL, 1996), a partir da qual vários dos municípios construíram seus Sistemas Municipais de Ensino (SME).

Segundo alguns estudos realizados por Werle, constata-se que novos governos veem na criação de SME uma forma de afirmação de projetos políticos, de inovação e diferenciação frente às propostas de governos anteriores. Werle (2009) destaca também que um dos motivos da criação do SME é a vontade de libertar-se de normas de outras instâncias, inclusive do atendimento a recomendações do Conselho Estadual de Educação.

---

<sup>1</sup> Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha, Marau, Garibaldi, Flores da Cunha, Carlos Barbosa, Veranópolis, Nova Prata, Guaporé, São Marcos, Antônio Prado, Serafina Corrêa, Nova Bassano, Casca, Parai, Cotiporã, Nova Araçá, Vila Flores, São Domingos do Sul, São Jorge, Boa Vista do Sul, Nova Roma do Sul, Monte Belo do Sul, Fagundes Varela, Nova Pádua, Protásio Alves, Santa Tereza, Coronel Pilar, Gabiru, Montauri, Nova Alvorada, União da Serra, Vista Alegre do Prata.

Através dos Sistemas Municipais de Ensino, pode-se encontrar a autonomia de que o município tanto necessita. É a partir da proposta de tal sistema que ele cria estratégias mais compatíveis com o contexto local, para o cumprimento das políticas públicas educacionais.

Sistema Municipal de Ensino supera a noção de redes de escola, conjunto de estabelecimento de ensino mantido por uma mantenedora. Rede escolar destaca a materialidade o suporte a partir do qual e no qual ocorre o ensino. Sistema Municipal de Ensino implica especialização, diferenciação, intencionalidade. Sistema Municipal de Ensino mais estavelmente como uma configuração estruturante que emerge de um processo de amadurecimento, especialização, diferenciação na comunidade que valoriza e reflete sobre a educação que é construída naquele local (WERLE, THUM, ANDRADE, 2008, p.89).

Segundo estas autoras, o Sistema Municipal de Ensino constitui-se como espaço propositivo, ocupando ativamente e de maneira peculiar a condução e estruturação da educação local. Enfatizam ainda que a elaboração de sua proposta administrativo-pedagógica oferece um rumo, provocando as escolas municipais a articular-se em sistema e a atingirem um novo estado de organização da educação, em articulação com escolas estaduais e demais estabelecimentos de ensino e entidades da comunidade.

Decidiu-se estudar as secretarias municipais de educação, pois é a partir delas que as avaliações em larga escala e o uso de seus resultados poderão se dar de forma mais articulada, coordenada dentro da rede. Ademais, toda essa linha teórica, discutida na dissertação, reforça a importância da instância municipal na gestão da educação local.

Como afirmado anteriormente, a AMESNE possui trinta e quatro municípios, entretanto apenas alguns dentre estes foram selecionados para este estudo. O critério de seleção dos municípios para a pesquisa foi possuir Sistema Municipal de Ensino. Um questionário foi construído com o objetivo de identificar como cada um dos municípios que o possui trabalha com os dados da avaliação em larga escala. Esse questionário pode ser encontrado no anexo II desta dissertação.

A aplicação deste questionário foi feita, conforme critério já explicitado – possuir Sistemas Municipais de Ensino- nos seguintes municípios: Bento Gonçalves, Caxias do Sul, Farroupilha, Guaporé, Nova Araçá, Nova Prata e Parai, pois apenas estes possuem Sistema Municipal de Ensino. O conjunto destes sete municípios demonstra uma situação de educação bastante distinta. Caxias do Sul é o maior destes municípios, com 399.038 habitantes, 87 escolas municipais de ensino fundamental, totalizando um número de 32.245 alunos na rede municipal.

Bento Gonçalves é o segundo maior município dentre os pesquisados. De acordo com dados do IBGE de 2007, Bento Gonçalves tem uma população de 100.643 habitantes, 14 creches, 24 escolas municipais de ensino fundamental e uma escola municipal de ensino médio, somando um total de 7.822 matrículas.

Farroupilha tem uma população de 59.871 habitantes, 26 escolas de ensino fundamental, 5.973 alunos na educação municipal. Este é o terceiro maior município estudado.

Nova Prata tem 22.257 habitantes, seis escolas municipais de ensino fundamental, três creches e sete pré-escolas. Possui em torno de 1802 alunos.

Guaporé possui três creches municipais, seis pré-escolas e três escolas de ensino fundamental na rede municipal. Uma população aproximada de 21.421 habitantes, sendo que destes, 1908 são alunos da rede municipal.

Parai tem uma população de 6.577 habitantes, uma creche, três pré-escolas municipais, duas escolas de ensino fundamental e 362 alunos.

Por fim, Nova Araçá é o menor destes municípios, com somente uma escola de ensino fundamental, uma pré-escola e uma creche municipal. Tem 3.775 habitantes e 181 matrículas na rede. Este município apresenta uma situação educacional muito parecida com a do município de Parai, pois ambas são cidades agrícolas, com uma população inferior a 5.000 habitantes.

Estes sete municípios apresentam, portanto uma diversificação bastante significativa em termos de população, número de estabelecimentos escolares e matrículas. Caxias do Sul se diferencia dos demais por ter 32.245 alunos e 87 escolas, entretanto, Bento Gonçalves e Farroupilha têm uma situação mais próxima entre si, pois estão entre 7.800 matrículas e 5.900 matrículas. Nova Prata e Guaporé fazem outro conjunto aproximado entre si, com mais de 1.500 matrículas, assim como Parai e Nova Araçá, que são os menores, com um total de 447 alunos matriculados na rede que varia de 150 e 400 alunos.

Para este conjunto de sete municípios foi aplicado um questionário com temas como: composição da equipe da secretaria, formação do secretário municipal de educação, dados de identificação dos municípios, composição departamental da secretaria e sua organização e, por fim, informações sobre as avaliações em larga escala e o tratamento realizado com estas avaliações externas.

Tendo analisado os dados do questionário, foi estabelecido um segundo critério para a realização da segunda fase da pesquisa na qual procedimentos como entrevistas, foram utilizados com a finalidade de identificar ações específicas que trabalhassem com as avaliações em larga escala. Da aplicação deste critério resultaram apenas quatro municípios: Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha e Guaporé.

Junto a estes quatro municípios, foi realizada uma entrevista semiestruturada com profissionais do setor pedagógico das secretarias municipais de educação. Os processos de gestão da secretaria municipal de educação, políticas públicas educacionais criadas pelos municípios e como estas secretarias trabalham com os dados das avaliações em larga escala foram os temas abordados nas entrevistas.

Os momentos de entrevista foram muito diversificados, dependendo da disponibilidade e da estrutura das secretarias municipais de educação. As entrevistas foram realizadas em grupo ou individualmente, como é o caso da secretaria de Bento Gonçalves, onde cada coordenadora pedagógica foi entrevistada individualmente.

Todas as secretarias, quando questionadas sobre como se dá o processo de estudos dos dados das avaliações em larga escala, foram unânimes em responder que realizam reuniões pedagógicas com diretores e coordenadores escolares fazendo um direcionamento deste estudo. Para poder melhor compreender como se deu o processo destas reuniões, procurou-se acompanhá-las. Para isso, foram realizadas observações em três das quatro secretarias que realizam reuniões pedagógicas para trabalhar com os dados das avaliações externas. As observações das reuniões pedagógicas constituíram a terceira e última fase da coleta de dados realizada nesta pesquisa. Nestas pôde-se perceber e registrar elementos que não se evidenciaram por meio de entrevistas ou de questionários. As reuniões são momentos de diálogo, orientação e análise de dados da avaliação, em que ocorre uma interação mais direta entre os representantes das secretarias e os das escolas.

Para que possamos melhor observar como sucedeu a coleta de dados, procurou-se organizar quadro explicando o número de questionários, entrevistas e reuniões e quais os municípios em que esses foram utilizados.

**TABELA 1** - Caracterização da forma de coleta de dados em quatro municípios da AMESNE

<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>ENTREVISTAS</b>	<b>PESSOAS ENTREVISTADAS</b>	<b>OBSERVAÇÕES</b>
Caxias do Sul	Em grupo	Diretora pedagógica e a assessora responsável pelas avaliações em larga escala.	Reunião de apresentação dos dados do SAERS e da Prova Brasil e estratégias de estudos destes dados.
Bento Gonçalves	Individual	Coordenadora pedagógica das séries iniciais e a coordenadora pedagógica das séries finais e EJA.	
Farroupilha	Em grupo	Setor pedagógico: três coordenadoras pedagógicas	Reunião de capacitação com os diretores sobre as avaliações em larga escala.
Guaporé	Em grupo	Coordenadora pedagógica e a assessora pedagógica.	Reunião pedagógica nas quais as escolas entregam para a secretaria municipal de educação um relatório com as medidas adotadas para melhorar os índices nas avaliações externas.

O texto está organizado em um primeiro capítulo no qual é feito um estudo bibliográfico, trazendo pesquisas que foram realizadas no período de 2004 a 2008 em instituições de Ensino Superior nos estados do Sul do País e em sites de pesquisa, em que encontramos trabalhos científicos em nível de mestrado e doutorado, que contêm informações sobre as avaliações em larga escala e o uso dos resultados.

Em um segundo capítulo trata das avaliações e as avaliações em larga escala, apresentando suas diferenças e semelhanças. Após o capítulo discorre sobre as políticas públicas educacionais que visam às avaliações externas, revisando os documentos oficiais. No quarto capítulo, é destacada a gestão no âmbito dos municípios e dos seus sistemas de ensino, focando a autonomia que esta lei representa.

Por fim, os dados obtidos durante a coleta de dados estão em um capítulo identificando a AMESNE e a gestão municipal. Em seguida, são trazidos os procedimentos da gestão municipal, nos quais são apresentados dados dos municípios com Sistema desta associação. Como último capítulo, há o relato dos destaques sobre políticas públicas educacionais, estrutura e processos de gestão na educação municipal e a conclusão desta dissertação.

## 1 LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO

A avaliação vem desempenhando um papel fundamental na educação e, quando mencionada, nos remete a muitos questionamentos, todos muito instigantes para estudiosos, pesquisadores e pessoas interessadas na melhoria da qualidade da educação. Portanto, falar de avaliação é elencar um tema engajado na prática social que está presente no cotidiano das escolas.

Nos últimos anos acreditava-se que os principais problemas da educação básica no Brasil eram a falta de escolas e as altas taxas de abandono escolar, resultado da necessidade do trabalho familiar. Esta realidade direcionava as políticas públicas e os trabalhos de pesquisa para o tema do acesso e do fluxo escolar. Com essa preocupação, a educação passou a se expandir, chegando à universalização do acesso. A partir daí, os problemas da educação básica brasileira não eram mais a falta de escolas, mas as elevadas taxas de repetência e reprovação e a má qualidade da educação. Com isso, tornaram-se necessários “estudos que mostrassem mais claramente o atendimento educacional oferecido à população e seu peso sobre o desempenho dos alunos dentro do sistema escolar” (BONAMINO, 2002, p.15). Esses estudos conduziram as primeiras experiências em avaliações, que surgiram para verificar a qualidade da educação brasileira.

Para a realização desta pesquisa foi necessário realizar um levantamento bibliográfico sobre o que já havia sido publicado em relação à qualidade da educação, as avaliações em larga escala e seus sistemas de avaliação e a gestão municipal da educação. Esse levantamento foi efetuado durante o mês de setembro de 2009.

A pesquisa abrangeu a produção realizada no período de 2004 a 2009 pelos programas de pós-graduação em educação, em nível de mestrado e doutorado, nas universidades do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Pesquisaram-se também alguns sites que contêm trabalhos sobre o tema analisado. Entre estes sites, destacam-se: CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; RICESU - Biblioteca digital da comunidade virtual de aprendizagem da Rede das Instituições Católicas do Ensino Superior; ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação; ABAVE - Associação Brasileira de Avaliação Educacional.

Esta busca inicia-se com oito descritores, sendo eles: Gestão, Gestão municipal, Avaliação, Avaliação externa, Avaliação externa/ educação, Avaliação externa da educação básica, Educação municipal e Educação municipal e Avaliação externa. A busca se tornou longa e trabalhosa. Decidiu-se, então, reduzir estes descritores para seis, pois os mesmos trabalhos acabavam aparecendo com descritores diferentes.

A pesquisa iniciou no site da CAPES. Essa instituição visa a coordenação de ações de melhoria da pós-graduação brasileira, através da avaliação, divulgação, formação de recursos e promoção da cooperação científica internacional. Com a palavra “gestão”, foram encontradas, no ano de 2004, 1.245 dissertações e 272 teses. No ano de 2005, 1.543 dissertações e 320 teses. Realizando esta pesquisa, percebeu-se que somente a palavra gestão era muito ampla, e a busca por trabalhos se tornou muito difícil. Foi necessário, então, associar a palavra gestão a município, compondo o descritor “gestão municipal”. Com o descritor “gestão municipal” encontraram-se, em 2004, 146 teses e dissertações e, no ano de 2005, 174 teses e dissertações. A busca ainda estava muito ampla, então restringiu-se mais este descritor, formando “gestão municipal/educação”. Neste mesmo site, foi usado como descritor “avaliação”. A procura por este descritor se tornou extensa, e os resultados tratavam da avaliação, envolvendo outros processos avaliativos que não focalizavam especificamente a avaliação em larga escala. Reduzindo a busca, a palavra avaliação uniu-se à palavra externa, formando o descritor “Avaliação Externa”. Com este, mais de 4 mil trabalhos apareceram, sendo necessário restringir a busca, agrupando as palavras “Avaliação Externa/educação”. Neste mesmo site, foi usada como descritor a palavra “Avaliação externa da educação básica”, encontrando alguns trabalhos que já haviam aparecido com os outros descritores. Por fim foi utilizado o descritor “Educação municipal e avaliação externa”. Como com o descritor anterior, os trabalhos que apareceram já haviam surgido em pesquisas anteriores. Portanto no site da CAPES encontraram-se:

**TABELA 2 -** Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas no Banco de Dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, centralizadas no período de 2004- 2008

<b>DESCRITORES BANCO DE DADOS DA CAPES</b>				
<b>ANO</b>	<b>Gestão Municipal/ Educação</b>	<b>Avaliação externa/ Educação</b>	<b>Avaliação Externa da Educação Básica</b>	<b>Educação Municipal e Avaliação Externa</b>
2004	42	14	3	2
2005	54	26	4	5
2006	58	28	4	2
2007	54	40	4	2
2008	60	27	4	4

Entre estes trabalhos destaco os seguintes:

A gestão da educação municipal após os processos de municipalização e descentralização, de Andrea Geisa Passos Trabuco. Esta é uma dissertação de mestrado apresentada no ano de 2006 na Universidade Federal da Bahia na área da administração educacional. Este trabalho teve como objetivos discutir a política de municipalização e descentralização de recursos na área da educação, refletindo se esses processos de transferência implicaram democratização das relações de poder no interior da escola. O estudo é feito a partir da análise dos conselhos escolares e da elaboração do projeto político pedagógico como instâncias de deliberações coletivas, articulando essa discussão da gestão escolar com uma análise macro da gestão do sistema municipal de educação, que é feita a partir da leitura das atas do Conselho Municipal de Educação; da política de formação do quadro de profissionais da educação e do Relatório da Controladoria Geral da União sobre os recursos federais da área de educação de 2001-2004.

Outro trabalho destacado é da Universidade Federal de Minas Gerais. É uma pesquisa também de mestrado realizada no ano de 2004, pela autora Saionara Lucia Fonseca Murta, intitulada A leitura na escola: o avesso da avaliação externa. Este trabalho procurou

estabelecer relações entre as práticas de leitura desenvolvidas nas salas de aula de escolas da Rede Municipal de Belo Horizonte e o resultado na avaliação do SIMAVE 2002 (Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública), em Língua Portuguesa, em duas escolas que obtiveram desempenhos diferentes nessa avaliação.

Essas duas dissertações foram destacadas por trazerem em pauta a gestão municipal e a avaliação externa. Ambos auxiliaram na elaboração da dissertação com metodologias, referências bibliográficas, mas em nenhum dos dois trabalhos encontraram-se procedimentos de gestão em relação às avaliações em larga escala e às secretarias municipais de educação. Retomou-se a pesquisa com esses mesmos descritores nos demais sites mencionados anteriormente. Sendo um destes o site da RICESU, biblioteca digital da comunidade virtual de aprendizagem da Rede de Instituições Católicas do Ensino Superior.

A RICESU é um projeto cooperativo, cujo objetivo é facilitar e promover o acesso à produção científica das instituições da Rede pelos seus alunos de educação a distância. Neste site a busca também deve ser por descritores, porém deve-se indicar o período da pesquisa, 2004 a 2008, no campo inicial e ir mudando a palavra-chave, facilitando a procura.

Os descritores usados e os resultados encontrados estão organizados na tabela abaixo.

**TABELA 3** - Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas no Banco de Dados da Biblioteca Digital da Comunidade Virtual de Aprendizagem da Rede de Instituições Católicas do Ensino Superior, centralizadas no período de 2004-2008

<b>RICESU</b>	
<b>DESCRITOR</b>	<b>PUBLICAÇÕES</b>
Gestão municipal	1.439
Gestão municipal/ educação	129
Avaliação externa/educação	9
Avaliação externa da ed. Básica	
Educação municipal	255
Educação municipal e avaliação externa	1

Alguns trabalhos que apareceram com esta busca já haviam surgido no site da CAPES, outros não estavam de acordo com o propósito da pesquisa por tratarem da avaliação da

aprendizagem em sua maioria, ou por mencionarem outros tipos de avaliação como, por exemplo, a avaliação de um produto.

Continuando este levantamento bibliográfico, investigou-se em outro campo o site da ABAVE. A Associação Brasileira de Avaliação Educacional é um espaço plural e democrático para o intercâmbio de experiências entre os acadêmicos e os implementadores da avaliação educacional. Neste site a busca é por títulos, não por descritores. Assim, devem-se ler os títulos das publicações e ver quais destas se aproximam da pesquisa. Sendo a ABAVE uma associação que estuda avaliações, diversos artigos publicados foram lidos, porém, como com os trabalhos encontrados no site da CAPES, estes artigos auxiliaram em conceitos e bibliograficamente, pois o tema pesquisado continuou sendo inédito neste campo de pesquisa também.

A ANPED, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, tem como finalidade o desenvolvimento e a consolidação do ensino de pós-graduação e da pesquisa, na área da educação no Brasil. Nela encontramos trabalhos apresentados nas reuniões anuais. Para a elaboração do quadro abaixo, a pesquisa focou os últimos cinco anos de publicações.

**TABELA 4** - Quantitativo de Trabalhos localizados em reuniões anuais da Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Educação, a partir dos descritores centralizando o período de 2004- 2008

ANPED	
DESCRITOR	PUBLICAÇÕES
Gestão municipal	218
Gestão municipal/ educação	29
Avaliação externa/educação	181
Avaliação externa da ed. Básica	101
Educação municipal	96
Educação municipal e avaliação externa	101

Os trabalhos que abordavam a avaliação externa e a gestão municipal já haviam aparecido no banco de teses da CAPES. Os demais não estavam ligados ao tema, assim,

iniciou-se a pesquisa nas universidades dos estados do Sul do País, que contêm programa de pós-graduação em educação, pelo Estado do Paraná.

A Universidade de Tuiuti do Paraná só possui o programa de mestrado em educação, e a busca pelas publicações deve ser por títulos e não por descritores. Nesta universidade, foram encontrados cinco trabalhos e nenhum se aproximou do tema aqui pesquisado.

**TABELA 5** - Quantitativo de Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade de Tuiuti do Paraná centralizadas no período de 2004-2008

<b>Universidade de Tuiuti do Paraná</b>	
<b>ANO</b>	<b>DISSERTAÇÕES</b>
2004	01
2005	01
2006	01
2007	02
2008	0

A Universidade Federal do Paraná possui mestrado e doutorado em educação. A procura neste site é por descritores, porém o período da pesquisa pode ser delimitado no início da busca, 2004 a 2008.

**TABELA 6** - Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade Federal do Paraná centralizadas no período de 2004-2008

<b>Universidade Federal do Paraná</b>	
<b>DESCRITOR</b>	<b>TESES E DISSERTAÇÕES</b>
Gestão municipal	43
Gestão municipal/educação	22
Avaliação externa/ educação	98
Avaliação externa da educação básica	23
Educação municipal	197
Educação municipal e avaliação externa	105

A maioria dos trabalhos enunciados nesta universidade já apareceu em pesquisas anteriores, em outros sites.

Na UEPG, Universidade Estadual de Ponta Grossa, o curso de mestrado dispõe suas publicações por títulos, facilitando a busca. Assim encontraram-se estudos sobre a avaliação da aprendizagem e da gestão municipal frente a impactos ambientais, processos assistencialistas mas, nenhum mencionou as avaliações externas e a gestão do município.

**TABELA 7** - Quantitativo de Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade Federal de Ponta Grossa centralizadas no período de 2004-2008

<b>Universidade Estadual de Ponta Grossa</b>	
<b>ANO</b>	<b>DISSERTAÇÕES</b>
2004	2
2005	3
2006	21
2007	12
2008	22

A Universidade Estadual de Maringá possui programas de mestrado e doutorado e disponibiliza suas dissertações e teses na rede. A busca deve ser por títulos e não por descritores. Dessa forma, organizou-se a seguinte tabela, onde nenhum trabalho sobre o tema aqui pesquisado, ou que se aproximaste deste, foi encontrado.

**TABELA 8** - Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade Estadual de Maringá centralizadas no período de 2004-2008

<b>Universidade Estadual de Maringá</b>	
<b>ANO</b>	<b>TESES E DISSERTAÇÕES</b>
2004	39
2005	40
2006	33
2007	32
2008	Não estão disponíveis

Em Santa Catarina, são três as universidades que possuem programa de pós-graduação em educação. A Universidade Federal de Santa Catarina possui mestrado e doutorado em educação. Nesta universidade, a busca pelas publicações deve ser por descritores e pelo ano que se deseja procurar.

Na UFSC nenhum trabalho foi encontrado com os descritores usados no período da pesquisa. O mesmo aconteceu com a Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC, na qual nenhum trabalho foi encontrado com as palavras utilizadas no programa de mestrado e no de doutorado em educação.

Na UNIVALI, Universidade do Vale do Itajaí, a procura dos trabalhos é por títulos. Esta universidade possui somente mestrado em educação. Nesta instituição encontraram-se 83 dissertações nos últimos cinco anos porém nenhuma vai de encontro ao tema aqui pesquisado.

**TABELA 9** - Quantitativo de Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade do Vale do Itajaí centralizadas no período de 2004-2008

<b>Universidade do Vale do Itajaí</b>	
<b>ANO</b>	<b>DISSERTAÇÕES</b>
2004	9
2005	9
2006	21
2007	14
2008	30

No Estado do Rio Grande do Sul, encontramos o maior número de universidades que possuem programa de pós-graduação em educação. Na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, no período de 2004 a 2008, havia 119 registros nos cursos de mestrado e doutorado. Destes trabalhos, três falavam sobre avaliação institucional e um trabalho falava sobre avaliação externa, porém do ensino superior.

Foi pesquisado também na Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, nos programas de mestrado e doutorado. A pesquisa foi realizada a partir de 2006, pois a busca em anos anteriores não foi possível. Assim como nos programas da PUC, em Santa Maria os

trabalhos elencados falavam da avaliação externa do ensino superior e outros do Exame Nacional do Ensino Médio. Portanto nenhum trabalho se aproximou diretamente do tema.

**TABELA 10** - Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade Federal de Santa Maria centralizadas no período de 2004-2008

Universidade Federal de Santa Maria	
ANO	TESES E DISSERTAÇÕES
2006	43
2007	37
2008	50

Na UFPEL, Universidade Federal de Pelotas, nos cursos de mestrado e doutorado, no programa de pós graduação em educação nenhum trabalho sobre avaliação, ou avaliação em larga escala foi encontrado.

O programa de pós-graduação da Fundação Universidade do Rio Grande possui somente mestrado em educação. Neste foram encontrados alguns trabalhos conforme o descritor que se apontava, porém todos falavam sobre avaliação do meio ambiente, da agricultura. A FURG é uma universidade situada na maior cidade portuária do Rio Grande do Sul. Devido a esse e outros requisitos, os trabalhos encontrados estão intimamente ligados à natureza, ecologia e meio ambiente.

A Universidade de Santa Cruz, UNISC, possui o programa de mestrado em educação. Nesta instituição a procura também aconteceu pelos descritores já mencionados e não havia nenhum trabalho para os mesmos.

A Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, tem os programas de mestrado e doutorado em educação. A busca por publicações aconteceu pelos títulos dos trabalhos no período de 2004 a 2008, e encontrei os seguintes:

**TABELA 11** - Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade do Vale do Rio dos Sinos centralizadas no período de 2004-2008

<b>Universidade do Vale do Rio dos Sinos</b>	
<b>ANO</b>	<b>TESES E DISSERTAÇÕES</b>
2004	1
2005	4
2006	36
2007	37
2008	40

Foi encontrado na biblioteca virtual da Unisinos um trabalho sobre avaliação institucional, dois que se referem aos planos municipais de educação, um sobre avaliação da CAPES, um de avaliação do ENADE. Estes trabalhos enunciados tratavam das avaliações externas no ensino superior, nenhum se referiu as avaliações da educação básica portanto, não puderam ser utilizados nesta pesquisa.

Na Universidade Luterana do Brasil, nos programas de mestrado e doutorado, usando os seguintes descritores, havia:

**TABELA 12** - Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade Luterana do Brasil centralizadas no período de 2004- 2008

<b>Universidade Luterana do Brasil</b>	
<b>DESCRITOR</b>	<b>TESES E DISSERTAÇÕES</b>
Gestão municipal	0
Gestão municipal/educação	2
Avaliação externa/ educação	0
Avaliação externa da educação básica	0
Educação municipal	0
Educação municipal e avaliação externa	2

Como podemos perceber, nesta instituição não obtive muitos resultados, e os que apareceram já haviam surgido no banco de teses da CAPES e não foram pertinentes para a realização desta pesquisa, como por exemplo a avaliação da economia de um município específico como também a avaliação de um produto.

Por fim, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, a busca aconteceu por palavras descritoras e por ano, conforme o período analisado, nos programas de mestrado e doutorado. Obtive como resultado os seguintes trabalhos:

**TABELA 13** - Quantitativo de Teses e Dissertações localizadas na Biblioteca Digital da Universidade Federal do Rio Grande do Sul centralizadas no período de 2004-2008

<b>DESCRITORES</b>			
<b>ANO</b>	<b>Gestão Municipal</b>	<b>Gestão Municipal/Educação</b>	<b>Educação municipal</b>
2004	1	0	2
2005	2	2	11
2006	0	0	3
2007	2	0	3
2008	0	0	8

Percebemos através das tabelas anunciadas que somente com os descritores de Gestão municipal, Gestão municipal/ educação e educação municipal encontramos trabalhos publicados, porém estes já haviam aparecido nas buscas anteriores.

Através deste resgate nas pesquisas, notamos que o tema avaliação em larga escala no ensino superior vem sendo motivo de estudo nos programas de pós-graduação, em nível de mestrado e doutorado, frequentemente nesta última década. Percebemos também que algumas pesquisas já foram realizadas sobre os resultados destas avaliações, na educação básica, mas não foi encontrado nenhum trabalho que tivesse como objeto de pesquisa as avaliações em larga escala, os seus resultados e as secretarias municipais de educação.

Realizar este levantamento bibliográfico foi um passo fundamental na realização desta pesquisa. Além de conhecer um pouco da produção bibliográfica das demais universidades da região Sul e dos principais sites de publicações de teses, dissertações e artigos científicos, fica visto que os processos de avaliação em larga escala e o uso de seus resultados são temas que ainda merecem destaque nas pesquisas nacionais e estaduais.

## 2 AVALIAÇÃO E AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA

A palavra avaliação nos remete a muitas reflexões, todas muito instigantes. Segundo Hadji (1994), avaliar significa tentar estabelecer elos, pontes, entre diferentes níveis de realidade, sempre a marcar e a sublinhar por esta mesma operação a distância que os separa: a realidade daquele que constrói e formula o juízo de valor e a daquilo que incide esse juízo, ainda que se trate da mesma pessoa, num ato de autoavaliação.

Em Hadji (1994), encontramos, em síntese, o que o autor denomina como sendo o “essencial da avaliação”. Estima que este essencial consista em uma relação entre o que existe e o que é esperado, entre um dado comportamento-alvo, uma relação entre uma realidade e um modelo ideal.

“O ato da avaliação é um ato de “leitura” de uma realidade observável, que aqui se realiza como uma grelha predeterminada e leva a procurar no seio dessa realidade, os sinais que dão testemunho da presença dos traços desejados” (HADJI, 1994, p.31). Avaliar, para este autor, é atribuir significados, características e notas a uma determinada pessoa, ou grupo de pessoas, a objetos, lugares, a tudo que possamos atribuir características.

Afonso (2009) atribui algumas funções para a avaliação. Enfatiza que uma mesma modalidade de avaliação pode atender a mais do que uma função, entre elas: a averiguação da competência acadêmica, a promoção de competição entre alunos e escola, a relação entre conteúdos e formas de avaliação e a seleção e alocação diferencial dos indivíduos. A avaliação é também um instrumento importante de controle e legitimação organizacional. A avaliação é ela própria uma atividade política.

“[...] através da avaliação estabelece-se um valor de troca. O que é avaliação é o potencial de trabalho de cada um e este é comparado com o dos outros e trocado por classificações, graus, certificados ou diplomas” (AFONSO, 2009, p. 25). Com estas palavras, o autor esclarece que, quando avaliamos, esperamos algo em troca. Esperamos resultados para as nossas dúvidas, por isso a ênfase no “valor da troca”.

Bonamino (2002) enfatiza que mesmo em sociedades ocidentais que já utilizavam a escrita e dispunham de escolas, não houve exames regulares antes da Idade Média e antes do aparecimento da Universidade medieval. Foi ao longo do século XX que assistimos à

multiplicação de exames e diplomas, pondo em evidência o contínuo controle por parte do Estado dos processos de certificação. O teste torna-se, assim, uma técnica de certificação para medir com objetividade um nível determinado de qualificação.

Existem certas modalidades de avaliação, entre as quais a avaliação em larga escala. Esse tipo de avaliação será apresentado ao longo deste texto. No momento serão comentadas algumas outras avaliações.

A avaliação normativa (2009) é frequentemente referida como modalidade de avaliação oposta à avaliação criterial. A avaliação criterial verifica a aprendizagem de cada aluno em relação a objetivos previamente definidos; já a avaliação normativa toma como referência, ou compara, as realizações dos sujeitos que pertencem ao mesmo grupo. Como exemplo para estas avaliações normativas, Afonso (2009) traz os testes estandarizados para medir a inteligência.

A avaliação normativa parece ser a modalidade de avaliação que mais se adapta à competição e à comparação. Nessas avaliações, os resultados quantificáveis tornam-se mais importantes do que os que se referem a outros domínios e aprendizagens.

A avaliação criterial tem como característica principal as relações individuais do aluno e não em comparação com os outros. Segundo Afonso (2009), esta modalidade de avaliação é facilitadora do diagnóstico das dificuldades, da programação de atividades e compensação dos juízos de promoção ao longo do processo escolar.

A avaliação criterial deve ser concretizada mediante provas, testes construídos com as preocupações técnicas e metodológicas, obedecendo a requisitos de validade e fidedignidade. Esta é a avaliação que dá mais garantias, que se realiza buscando a aprendizagem das competências mínimas necessárias e, ao mesmo tempo, é a modalidade de avaliação pedagógica que permite um maior controle central por parte do Estado.

A expressão avaliação formativa, conforme refere Afonso (2009), foi proposta por Scriven em 1967. Esse tipo de avaliação multiplicou-se e foi objeto de um grande número de trabalhos. Ela tem uma finalidade pedagógica, o que a diferencia da avaliação administrativa, cuja finalidade é probatória ou certificativa. A característica essencial da avaliação formativa é a de ser integrada na ação de formação, cujo principal objetivo é de contribuir para melhorar a aprendizagem em curso, informando o professor sobre as condições em que está a decorrer essa aprendizagem.

Segundo Bonniol (apud Hadji, 1994), para ser formativa a avaliação deve preencher três funções: a função reguladora, que permite ao aluno ajustar as suas estratégias e ao docente adaptar o seu dispositivo pedagógico; uma função reforçadora, reforço positivo de qualquer competência que esteja de acordo com o objetivo; e uma função corretiva, na qual o próprio aluno deve ser capaz de reconhecer e corrigir os seus próprios erros.

Segundo Afonso (2009), a avaliação formativa é em parte uma avaliação criterial, já que pode apoiar-se em testes criteriosais, embora não se baseie exclusivamente nestes instrumentos de coleta de informação. A avaliação formativa não é uma forma de avaliação refratária a diferentes usos e diferentes funções. Ela, como forma de avaliação contínua, pode também significar um controle constante sobre os alunos.

[...] interessa-nos, sobretudo chamar a atenção para a avaliação formativa enquanto dispositivo pedagógico adequado à concretização de uma efetiva igualdade de oportunidades de sucesso na escola básica. Defendemos que a avaliação formativa, sendo uma das modalidades de avaliação mais aptas à utilização dos espaços de relativa autonomia que a escola pública possibilita, é também um dos instrumentos pedagógicos que mais eficazmente podem dar viabilidade à ação do professor multicultural (AFONSO, 2009, p. 40).

Por fim das modalidades de avaliação, destaca-se a avaliação somativa. Esta se propõe a fazer um balanço, depois de uma ou várias sequências, ou, de uma maneira mais geral, depois de um ciclo de formação. É por isso que, muitas vezes, ela é pontual e pública. Frequentemente os alunos são classificados uns em relação aos outros (avaliação normativa), e os resultados são comunicados à administração e aos encarregados de educação.

Hadji (1994) estabelece algumas questões que devemos fazer quando formos participar de algum processo de avaliação. Começamos com a pergunta O quê? Qual é o objetivo da avaliação? Depois, por quem? Quais serão a natureza e o estatuto dos avaliadores? Quando? Como? Quais são os principais tipos de avaliação, do ponto de vista metodológico? Para quem? Quem utilizará os dados produzidos e interpretados? E por fim devemos nos perguntar: Para quê? Quais são as principais funções da avaliação? Essas são algumas questões que poderemos focar para fundamentar as avaliações que permeiam o nosso cotidiano.

Para finalizar essa parte, destaco as três grandes funções que a avaliação pode seguir: 1º) orientação, 2º) comunicação ritualizada entre os parceiros sociais de um ato educativo; 3º) facilitação das aprendizagens dos formandos. (HADJI, 1994, p. 180).

Estas mesmas questões elencadas por Hadji podemos fazer ao aplicarmos as avaliações em larga escala. Pois, mesmo sendo aplicadas em larga escala estas avaliações podem ser formativas, somativas, normativas e criteriosais.

## 2.1 AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA

Durante os anos 80, as crises econômicas e sociais decorrentes do ciclo do pós-guerra apresentaram novos desafios às políticas educacionais, já que as condições de competição no mercado mundial realçaram as vantagens comparativas de sociedades que haviam elevado a qualidade educativa de seus funcionários.

Com isso, as políticas educacionais passaram a dar maior atenção ao funcionamento das instituições escolares. Ampliaram-se e aprofundaram-se as análises de eficiência da administração escolar, de eficácia de currículos e, mais recentemente, as aquisições e domínio de competências e habilidades cognitivas.

No Brasil, duas grandes preocupações dominaram o setor educacional nos anos 60 e 70. Uma era a racionalização de recursos para atender grandes contingentes da população escolarizável; a outra, as reformas necessárias para melhor distribuir socialmente as oportunidades educacionais e evitar que estas apenas reproduzissem as desigualdades pela exclusão das classes menos favorecidas.

Os anos 80 foram os anos da reconquista da democracia política. Nesta década, o crescimento vegetativo da população e a aceleração da urbanização levaram a um aumento da demanda e da pressão por serviços públicos, principalmente de educação e saúde, reforçando o processo de municipalização do ensino da educação básica.

Ao longo da década de 80, houve uma preocupação com as altas taxas de repetência e com a evasão precoce dos alunos, levando à implantação de políticas de não reprovação e de avaliação continuada. No final dos anos 80, o reconhecimento da inexistência de estudos que mostrassem mais claramente o atendimento educacional e seu peso sobre o desempenho dos alunos dentro do sistema escolar conduziu às primeiras experiências de avaliação em larga escala do ensino da educação básica.

Com os anos 90, o sistema de avaliação da educação básica passou a inserir-se em um conjunto de inter-relações. Estas estão demarcadas pelo encerramento do ciclo de recuperação da democracia política e pela aceitação das novas regras internacionais, vindas da globalização.

Para tentar equacionar essa nova realidade e recuperar o equilíbrio fiscal foi adicionada uma profunda redefinição dos papéis dos diferentes níveis de governo, que contribui para a aceleração do processo de descentralização da educação escolar e para tornar a avaliação dos sistemas educacionais um dos eixos centrais da política educacional (BONAMINO, 2002, p.16).

Desde a metade da década de 80 e ao longo dos anos 90, países desenvolvidos, como Estados Unidos, França, Holanda, Suécia e Inglaterra, realizam avaliações em larga escala.

Nos Estados Unidos, além de estruturas que já possuem longa história e tradição como o National Assessment of Educational Progress – NAEP, outro estudo realizado pelo Council of Chief State School Officers evidenciou que politicamente todos os estados americanos estão desenvolvendo ou reformulando seus próprios sistemas de avaliação do desempenho escolar (PESTANA, 1997, p. 54).

Já na América Latina, destacam-se Costa Rica, Chile, México e Argentina como possuidores de esquemas de avaliações amplas, recorrentes e periódicas. Essas avaliações têm como objetivo o monitoramento do desempenho escolar para informar ao público, às escolas e às autoridades sobre os avanços e problemas no âmbito educacional. (BONAMINO, 2002, p. 20).

Desde 1990, o Brasil realiza avaliações nacionais por intermédio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Ministério da Educação. Segundo Fontanive (2005), os sistemas de avaliações nacionais têm caráter diagnóstico. São definidos como sistemas de informações consistentes, confiáveis, válidos e comparáveis para responder a duas questões: Qual é a qualidade da educação fornecida no País? Em que condições ela se realiza?

As avaliações em larga escala coletam informações para analisar o contexto no qual se dá a aprendizagem dos alunos, utilizando outro instrumento de pesquisa de campo, como questionários solicitando informações sócio-econômico-culturais sobre os alunos e seus pais, hábitos de estudos dos alunos, características dos professores e métodos de ensino e perfil dos diretores e da gestão escolar.

Procurando relativizar a questão do surgimento destas avaliações em larga escala e o que estas significam, finaliza-se esta segunda parte do texto, com as seguintes palavras, as quais enfatizam a necessidade de se avaliar.

Se a aquisição de educação básica pode ser entendida como a condição essencial para a formação de um indivíduo participativo em uma sociedade democrática e o meio mais acessível e seguro para a manutenção e melhoria do nível de vida da população, é fundamental a verificação e acompanhamento de como e a que tipo de educação básica o cidadão brasileiro está tendo acesso, ou seja, é preciso avaliar (PESTANA, 1997, p.56).

## 2.2 O SURGIMENTO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

O Ministério da Educação e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira projetaram para a avaliação educacional no Brasil a criação de uma Rede Nacional de Avaliação do rendimento escolar.

O que se propõe é efetivar as condições políticas, institucionais, técnicas e financeiras que permitam fazer avaliações periódicas do rendimento escolar no ensino fundamental em todas as unidades da Federação, investigando as unidades escolares especificamente (ARAÚJO; LUZIO; PACHECO, 2005, p. 07).

Através desta iniciativa, o MEC cumpre com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, artigos 9º e 87º. Esses artigos explicitam a necessidade de implementar um processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, em articulação com as secretarias de educação dos estados.

A avaliação irá proporcionar aos responsáveis pela gestão educacional e pelo ensino, às famílias e aos cidadãos informações seguras e oportunas a respeito do desempenho e dos resultados dos sistemas educativos e das unidades escolares (ARAÚJO; LUZIO; PACHECO, 2005 p.07).

A avaliação em larga escala no Brasil tem sido realizada desde o final da década de 1980 tendo se estruturado mais fortemente em 1995, ano em que foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O SAEB é um levantamento educacional realizado a cada dois anos numa amostra probabilística de alunos de escolas públicas e particulares de todos os estados do País e Distrito Federal.

Hoje o SAEB constitui o mais amplo instrumento de avaliação externa da qualidade, do desenvolvimento de habilidades e competências dos estudantes do País e um dos mais sofisticados sistemas de avaliação da América Latina (BONAMINO, 2002, p.175).

O SAEB possui caráter nacional e investiga uma amostra de estudantes das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio. Este sistema nos últimos tempos recebeu a regulamentação da Portaria Ministerial nº 856 de 20 de maio de 2009.

O principal objetivo do SAEB é o de monitorar a qualidade do ensino, investigando o comportamento ao longo do tempo, dos indicadores de eficácia e eficiência do sistema nacional de educação básica.

Este sistema de Avaliação da Educação Básica sistematiza várias metodologias de coleta e análise dos dados, sistematizados e instrumentalizados por meio da utilização de matrizes de referência. Isso é feito na estruturação de cadernos de teste, utilizando-se a técnica denominada Blocos Incompletos Balanceados (BIB), e na aplicação de testes padronizados para descrever o que os estudantes sabem e são capazes de fazer em termos de leitura e solução de problemas de Língua Portuguesa e Matemática. O SAEB utiliza estas mesmas metodologias na coleta de informações sobre diversos fatores escolares e de contexto que possam interferir na qualidade e efetividade do ensino ministrado, aplicando questionários a alunos, professores e diretores.

Os testes do SAEB contêm 169 itens para cada uma das séries e disciplinas avaliadas. Para que esses itens possam ser aplicados nesta grande quantidade, é utilizado o delineamento dos blocos incompletos balanceados (BIB). Esse modelo permite que esses itens sejam divididos em subconjuntos. Cada um composto por 13 itens, fazendo com que se tenha 13 blocos. Estes são organizados em grupos de três diferentes combinações. Cada combinação resulta em um caderno de prova, e todas as combinações resultam em 26 cadernos diferentes.

Essa distribuição assegura que sejam superados fatores intervenientes na resposta aos itens, com o cansaço do aluno ou a falta de tempo para responder às questões que aparecem no final da prova. Utilizam-se ainda, blocos de itens comuns entre os anos e as séries investigadas (ARAÚJO; LUZIO, PACHECO, 2005, p. 16).

Desde 1995, o SAEB adotou as metodologias de construção e análise de instrumentos baseadas na Teoria de Resposta ao Item (TRI). Este é um modelo matemático e estatístico que permite comparar o desempenho dos alunos em diferentes períodos. Este sistema permite realizar uma análise longitudinal, comparando os desempenhos entre os anos e entre as séries avaliadas, construindo escalas pedagógicas únicas por áreas investigadas, Língua Portuguesa e Matemática.

Na disciplina de Língua Portuguesa, são avaliadas as habilidades que traduzem o foco com a leitura. Essas habilidades abrangem a capacidade do aluno de localizar informações em

um texto, identificar o tema, as relações de causa e consequência, sempre em textos de gêneros diversos, conforme a série avaliada. Em Matemática, as habilidades compreendem a capacidade do educando para resolver problemas, utilizando conceitos e operações da linguagem matemática.

Avaliar não significa que estamos colocando nossos alunos em competição. Avaliar é pensar na educação e sobre a educação, é refletir sobre como podemos melhorar e contribuir para um ensino de qualidade, as avaliações fazem parte do cotidiano das escolas. Tanto as utilizadas pelos professores como ferramenta de análise da aprendizagem dos alunos, como as realizadas por Sistemas de Avaliações com o propósito de verificar a qualidade da educação em nível mais abrangente.

### 2.3 PROVA BRASIL O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO RENDIMENTO ESCOLAR DO RIO GRANDE DO SUL

Segundo o Ministério da Educação e conforme tratado no item anterior, a Prova Brasil e o SAEB são avaliações diagnósticas, em larga escala, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Estes têm como objetivo avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos (BRASIL, 2007).

Ainda segundo o próprio Ministério, o SAEB gera informações que viabilizam a produção de indicadores de qualidade e de equidade da educação brasileira. As provas são realizadas a cada dois anos em amostras de alunos dos sistemas públicos e particulares, abrangendo o ensino fundamental e o ensino médio. As informações destinam-se a subsidiar a formulação de políticas públicas educacionais e a produzir comparações entre anos e séries escolares. Os dados produzidos não podem ser usados para identificar escolas, turmas ou alunos, uma vez que os resultados se referem às médias de desempenho por grupo de alunos da amostra.

Já a Prova Brasil gera informações sobre a qualidade do ensino ministrado nas escolas, com vista a contribuir para o desenvolvimento de ações pedagógicas e administrativas

direcionadas à correção de distorções, superação de desafios e melhoria do ensino. Acontece a cada dois anos, de forma censitária, e almeja promover o desenvolvimento de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria de padrões de qualidade e equidade da educação brasileira, bem como do adequado controle social de seus resultados. Informa a média geral e o percentual de estudantes por nível de aprendizagem de cada escola de ensino fundamental.

A Prova Brasil abrange alunos da 4<sup>o</sup> e da 8<sup>o</sup> séries (ou do 5<sup>o</sup> e 9<sup>o</sup> anos do ensino fundamental), matriculados em escolas públicas urbanas com pelo menos 20 alunos na série avaliada. Enquanto que o SAEB extrai amostras de turmas representantes de escolas da 4<sup>o</sup> série (5<sup>o</sup> ano) do ensino fundamental da rede pública da zona rural e urbana, com número de matrículas entre 10 e 19 alunos na série; turmas representantes de escolas da 4<sup>o</sup> série (5<sup>o</sup> ano) do ensino fundamental da rede particular da zona urbana e rural, com número de matrículas de 10 alunos ou mais na série; turmas representantes de escolas da 8<sup>o</sup> série (9<sup>o</sup> ano) do ensino fundamental da rede pública da zona urbana em escolas, com números entre 10 e 19 alunos por série, além de representantes de escolas da 8<sup>o</sup> série da rede particular. O SAEB estuda também turmas da 3<sup>o</sup> série do ensino médio, matriculados nas redes pública, urbana e particular de ensino, com número de matrículas de 10 alunos ou mais.

Nessa amostra não são incluídas na aplicação da Prova Brasil/SAEB as matrículas em turmas multisseriadas em escolas que oferecem exclusivamente o ensino especial, na educação de jovens e adultos e em escolas indígenas que não ensinam a Língua Portuguesa.

O INEP, a partir dos dados coletados pelo Censo da Educação Básica, define automaticamente as escolas públicas, urbanas e rurais que possuem alunos na 4<sup>o</sup> e 8<sup>o</sup> série (5<sup>o</sup> e 9<sup>o</sup> ano) do ensino fundamental, de vinte ou mais alunos. Os municípios não precisam realizar nenhuma matrícula para a adesão da Prova Brasil, todas as escolas públicas que se adequarem aos requisitos estabelecidos acima estão matriculadas na prova.

Toda a escola participante da Prova Brasil receberá um boletim de desempenho por série avaliada em matérias com informações adicionais. Os boletins com os resultados são disponibilizados no site do INEP para consulta de toda a sociedade.

Além destas avaliações externas nacionais, os estados da Federação também estão criando as suas avaliações em larga escala, adaptando-os às peculiaridades regionais. O Rio Grande do Sul teve a sua primeira experiência em 1996, depois 1997 e 1998. O Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (SAERS) foi reativado novamente

em 2005 e reaplicado em 2007. Hoje esta avaliação acontece anualmente em todos os estabelecimentos estaduais da rede pública de ensino e nas redes municipais e particulares que a ela aderirem.

Segundo a Secretaria Estadual de Educação (RIO GRANDE DO SUL, 2007), coordenadora deste processo, essa avaliação foi criada para obter informações sobre a qualidade do ensino nas escolas gaúchas. Nesse processo são avaliadas turmas da 2ª e 5ª série do ensino fundamental de oito anos letivos ou do 3º e 6º ano do ensino Fundamental de nove anos letivos e as turmas do 1º ano do ensino médio, em Língua Portuguesa e Matemática. Também são aplicados questionários aos alunos, professores e diretores, para identificar as condições internas e externas da escola que interferem no desempenho escolar dos alunos.

A Secretaria considera necessária a existência da prova do SAERS por três motivos: primeiro, pelo fato de a Prova Brasil não ser aplicada em escolas rurais e o SAERS ter essa abrangência; segundo, para divulgar questões das provas que não são divulgadas pelo MEC, para as escolas e professores utilizarem no aperfeiçoamento de sua prática em sala de aula; e, por fim, para avaliar outras séries que não as avaliadas pelo MEC e que são momentos decisivos no percurso escolar dos alunos.

Percebemos que as avaliações aqui mencionadas têm como princípio diagnosticar a educação local ou até mesmo estadual. As avaliações em larga escala avaliam os sistemas educacionais, como está sendo gerenciada a educação local, federal e que qualidade da educação estamos buscando.

Questões como essas serão retomadas no capítulo de gestão municipal da educação.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS QUE VISAM À AVALIAÇÃO

O assunto políticas educacionais é um tema que está em questão há algum tempo. Neste capítulo procura-se esclarecer o que é uma política educacional e o que estas políticas trazem sobre as avaliações e as avaliações em larga escala.

Para Ferreira (2007), política é uma ciência da organização, direção e administração de nações ou estados. A ciência política é a atividade dos cidadãos que se ocupam dos assuntos públicos. Portanto, para esta autora, política pública é a ciência que cuida da sociedade, que luta e dita, ao mesmo tempo, os direitos e os deveres dos cidadãos. Políticas públicas são diretrizes tomadas que visam à resolução de problemas ligados à sociedade como um todo, englobando saúde, educação, segurança e tudo o que se refere ao bem-estar do povo.

Segundo o Dicionário de Política (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1986), o termo política é derivado do adjetivo originado polis (politikós), significa tudo o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social. O termo política expandiu-se graças à influência da grande obra de Aristóteles (1997), intitulada Política, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisões do Estado, e sobre as várias formas de governo, com a significação mais comum de arte ou ciência do governo. Segundo esta mesma referência, o termo política foi usado durante séculos para designar principalmente obras dedicadas ao estudo daquela esfera de atividades humanas que se refere de algum modo às coisas do Estado.

Em busca de um conceito para o termo política educacional em algumas obras, deparou-se com termos para a palavra política, já anunciada neste texto.

O tratamento das políticas educacionais no Brasil é, muitas vezes, tomado sob a predominância da esfera federal. Com isso, pode-se deixar de tratar de modo procedente políticas educacionais que estão sob a responsabilidade de Estados, municípios e do Distrito Federal (FERREIRA, 2007, p.113).

A educação se assenta em diretrizes e bases nacionais e cuja elaboração é competência da União. O Ministério da Educação exerce papel único na organização nacional da educação.

Por isso, a investigação e a análise de políticas educacionais não podem se alhear das incumbências que esse regime impõe aos Estados, aos municípios e ao Distrito Federal, com suas características diferenciais e com suas responsabilidades em matéria de políticas educacionais. Isso não quer dizer que a União deva fazer letra morta de sua função redistributiva e supletiva (FERREIRA, 2007, p.114).

Para melhor compreender a citação, discute-se a lei maior do País, a Constituição Federal.

A Constituição de 1988 permaneceu fiel ao modelo federativo. Esse documento determina que a União, os Estados e os Municípios, juntamente com o Distrito Federal, são entes ligados entre si pelo vínculo federativo, mas cada um tem as respectivas tarefas e, para poder executá-las, os respectivos poderes. Esses poderes são distribuídos pela Constituição entre estes sob a forma de competências.

[...] é aquela parcela do poder que o ente que tem a competência das competências dá aos outros entes que lhe são subordinados. A competência das competências pertence ao detentor da suprema soberania, ou seja, ao povo, que por intermédio de seus representantes na Assembléia Constituinte. Pode-se dizer que essa outorga de competências se refere basicamente aos poderes de legislar e administrar (RESCIA, SOUZA, GENTILINI, RIBEIRO, 2007, p.17).

Segundo o artigo 211 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizam-se em regime de colaboração. A União organizará o sistema federal de ensino e dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio, e os municípios atuarão no ensino fundamental e na educação infantil. Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização de ensino obrigatório.

O artigo 205 da Constituição Federal garante que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Após esta breve análise neste documento e o que ele traz sobre as políticas educacionais referentes à avaliação, em nenhum momento ela foi mencionada, porém em diversos artigos a palavra qualidade foi encontrada. Através de leituras e estudos sobre as avaliações e as avaliações em larga escala, observa-se que quando falamos em melhorar a qualidade, garantir um padrão de qualidade, estamos falando de avaliações.

Além da Constituição Federal de 1988, destaca-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº9394 de 20 de dezembro de 1996, lembrando que sua elaboração veio acompanhada de grandes lutas, conflitos de interesses e disputas políticas.

Interesses contrários travavam um grande debate em torno do que deveria constar nas leis que regulamentam a educação do país, tanto no processo de aprovação da primeira LDB 4024/61, quando na aprovação da nova LDB 9394/96 (RESCIA, SOUZA, GENTILINE, RIBEIRO, 2007, p. 23).

Em um país democrático, as ideias e os debates são necessários para o aperfeiçoamento das instituições, consolidações e construção de mecanismos de participação e diálogo com os mais variados segmentos sociais.

Segundo Nogueira (2001), as políticas estão associadas com poder, autoridade, interesses, ambições, força e persuasão, “leis e armas”, afeto e repressão, que seria possível a política ser apenas a expressão do justo, do correto e do que é bom. Enfatiza ainda que a política coage, reprime, busca se impor e obter obediência.

A política é um estado onde o indivíduo e grupos postulam a condição de determinar, a conduta, as orientações e concepções demais. Costuma ser praticada com base num arsenal enorme de recursos. Por meio da força e da coação, da ameaça da sedução e do ocultamento; com uso intensivo da sagacidade da inteligência, da sensibilidade, do jogo de compaixões e emoções (NOGUEIRA, 2001, p.26).

Nogueira (2001) afirma ainda que a política aposta nas vantagens da comunidade, tanto quanto aposta em uma determinada forma de ampliar as margens de liberdade, interferir nas discussões coletivas, reconstruir os fundamentos da vida comum.

É importante estudar a LDBEN, pois este texto oficial focaliza as políticas educacionais do País. Segundo Fernandes, (2007), a Lei 9394/96 teve o apoio total do MEC, tanto em sua elaboração como aprovação. É uma lei ampla e muitas vezes vaga, permitindo reformas pontuais.

Foi durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/2003) que ocorreram importantes reformas na área educacional. Convém lembrar que foi Paulo Renato de Souza quem respondeu pela pasta de Educação durante estes dois mandatos. Este período foi acompanhado por uma ativa participação do MEC, principalmente no que tange à aprovação da Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional.

Três aspectos podem ser citados como de principal relevância na política educacional neste período (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007, p. 60):

1. Revalorização da racionalidade técnica, desta vez concentrada no financiamento, atividade meio com a qual se almejava equacionar os problemas de acesso e de qualidade do sistema educacional;
2. Ênfase no ensino fundamental;
3. Valorização da política educacional baseada em evidências, o que se expressou por meio da ênfase em avaliação, o que não deixa de ser uma forma de acionar mecanismos de racionalidade técnica em outros domínios da política educacional.

Foi a partir de 1995 que a avaliação em larga escala encontrou contexto particularmente fértil para sua consolidação (BONAMINO, 2002,p.32). Alinhada a este processo, em 1996 a LDBEN fixa a obrigatoriedade da avaliação dos diferentes níveis do sistema educacional.

O Art. 9º da LDBEN: A União incumbir-se-á de:

- V coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
- VI assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
- VII baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- VIII assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiveram responsabilidade sobre este nível de ensino;
- IX autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

O Art. 10º da LDBEN: os Estados incumbir-se-ão de:

- III elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;
- IV autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições superiores e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Observamos nos artigos acima que a LDBEN estabelece diretrizes para a União e para os Estados em busca de um padrão de qualidade. Ela assegura em seus sistemas de ensino avaliações periódicas e objetivas.

Continuando essa discussão sobre as políticas públicas educacionais que visam à avaliação, destaca-se o Plano Nacional de Educação. Criado pela Lei nº 12.102, de 12 de dezembro de 2001, aprovado pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o PNE visava a elevação progressiva dos níveis de desempenho para a educação básica, garantindo qualidade, a qual o Plano procura assegurar com as avaliações em larga escala e os indicadores que o SAEB apresenta.

O Plano Nacional de Educação tem como objetivo: a elevação global do nível de escolaridade da população; a redução das desigualdades sociais e regionais ao acesso e à

permanência na educação pública e democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O PNE define as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação; as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino e, por fim, define as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação. Considera ainda que, para as definições de metas gerais para o conjunto da Nação, são necessárias adequações às especificidades locais e definições de estratégias, a elaboração de planos estaduais e municipais de educação.

Este documento engloba todos os níveis da educação, desde a educação infantil até o ensino superior. Faz referências à formação de professores, à educação continuada e ao ensino na pós-graduação. Nesta parte do capítulo sobre o PNE, irei me deter especificamente ao que se refere à educação básica.

De acordo com a Constituição Brasileira, o ensino fundamental é obrigatório e gratuito. O art. 208 preconiza a garantia de sua oferta, inclusive para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria. É básico na formação do cidadão, pois de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em seu art. 32, o pleno domínio da literatura, da escrita e do cálculo constitui meios para o desenvolvimento da capacidade de aprender e de se relacionar no meio social e político. É prioridade oferecê-lo a toda a população brasileira (BRASIL, 2001)

A busca pela maior abrangência do ensino fundamental e pela melhor qualidade da educação básica foram elementos importantes para o surgimento das avaliações externas e o SAEB. Com a aplicação dessas provas, o Governo federal pode controlar e ao mesmo tempo verificar se o que está na lei está sendo efetivado nas salas de aula brasileiras.

Segundo o Plano Nacional de Educação, o ensino fundamental, nos primeiros cinco anos vigentes a esta lei, deveria atingir a sua universalização, sob responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. Destaca ainda que o direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão.

O PNE estabelece objetivos e metas para o ensino fundamental, entre os quais estão os objetivos de nº 08, que asseguram que, em três anos, todas as escolas tenham formulado seus projetos pedagógicos com observância das Diretrizes Curriculares para o ensino fundamental e dos Parâmetros Curriculares Nacionais, o de nº 09, que visa à participação da comunidade

da gestão das escolas, universalizando em dois anos a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes. O objetivo de nº 24 estabelece que as atuais funções de supervisão e inspeção estejam articuladas no sistema de avaliação.

Visando à qualidade da educação básica, a meta de nº 26 assegura a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos estados e municípios que venham a ser desenvolvidos.

Observamos que, nos três documentos mencionados, o termo qualidade da educação ou sistema de avaliação foi citado. Desde 1988, com a criação da Constituição Federal, via-se a necessidade de garantir um padrão de qualidade para o ensino público. Com a nova LDB, em 1996, começamos a assistir mais efetivamente ao SAEB, e atribuições que visam à qualidade da educação foram dadas a este sistema de avaliação. Em 2007, em plena vigência do Plano Nacional de Educação o governo federal instituiu o Plano de Desenvolvimento da Educação.

Para continuar esta discussão é importante destacar o Plano de Desenvolvimento da Educação, o qual sustenta-se em seis pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social, que são desdobrados em princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento.

O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo-local, regional ou nacional. O PDE passa do conceito a ação (PDE, 2007, p. 12).

Os programas do PDE estão organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Este plano compreende 40 programas e engloba diversos eixos, entre eles: Formação de professores e piso salarial nacional; financiamento: salário educação e FUNDEB, Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; a avaliação e responsabilização: o IDEB, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; o plano de metas: planejamento e gestão educacional; reestruturação e expansão das universidades federais: REUNI, Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das

Universidades Federais do Governo Federal e PNAES, Plano Nacional de Assistência estudantil; democratização do acesso: PROUNI, Programa Universidade para Todos, e FIES, Financiamento Estudantil; avaliação como base da regulação: SINAES, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior; educação profissional e educação científica: o IFET, Institutos Federais de Educação; normatização e, por fim, EJA, Educação de Jovens e Adultos profissionalizante. Entre esses eixos, destaco o que trata da avaliação e responsabilização: IDEB.

O PDE estabelece conexões entre avaliação, financiamento e gestão, enfatizando também que todo processo educacional reclama avaliação. O Plano de Desenvolvimento da Educação enfatiza que o SAEB, inicialmente, não permitia uma visão clara da realidade de cada rede e menos ainda de cada escola que integra, necessitando que fosse criada então a Prova Brasil. Esta prova deu nitidez à radiografia da qualidade da educação básica.

O PDE partiu de um diagnóstico de que a aprovação automática e a repetência são perniciosas, nascendo a ideia de combinar os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) num único indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O PDE fixa meta para correção de fluxo escolar, medida adotada para adequar a série à idade dos alunos no ensino fundamental, cujo objetivo é acabar com a distorção idade- série, mas quando se trata da aprendizagem propriamente dita, apenas determina que se assegure “a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do SAEB” (BRASIL, 2007, p.28). O PDE procura superar algumas dificuldades do PNE em torno dessa questão social.

Segundo análise feita por Werle (2009) sobre o PDE, a crítica pode ser feita considerando quatro focos: clima de emulação, ênfase no controle, valorização de parcerias e transparência, nomeação/ declaração de novos personagens na política educacional. Quando a autora menciona clima de emulação, está se referindo ao IDEB, à Provinha Brasil, que avaliam as condições de alfabetização de crianças de seis a oito anos, ao Selo de Município Alfabetizar para aquele que, em 2010, reduzir o analfabetismo. Ao se referir em ênfase no controle e em seus resultados, Werle identifica algumas diretrizes caracterizadas no plano, entre elas: resultados concretos a atingir, alfabetização completada até os oito anos de idade,

acompanhamento das razões de não frequência, divulgação na escola, na comunidade de dados sobre a educação, IDEB, entre outros. Quando mencionadas as parcerias em transparência, enfatizam-se três dos sete eixos apresentados. Acompanhamento e avaliação das políticas públicas da área da educação, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, Conselhos de Controle Social que zelum pela transparência da gestão pública, Promoção da Gestão Participativa na rede de ensino. Percebemos que neste foco há ênfase nas parcerias e na participação pública.

Quando a autora fala de novas entidades na política educacional brasileira, afirma que com o PDE foi instituído um Comitê Local do Compromisso, com a presença de representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregando a sociedade de acompanhar as metas de evolução do IDEB. “O PDE, portanto, instaura um clima de emulação entre escolas e sistemas de ensino, aprofunda o controle por resultados, enfatiza parcerias e institui novos colegiados” (WERLE, 2009. p. 108).

Conforme o que já foi citado acima em relação ao PDE, pode-se perceber que este, antes de ser um plano de educação, é um programa de metas:

Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação com o Plano de Desenvolvimento de Educação, constata-se que o segundo não constitui um conjunto de ações que, teoricamente, se constituíram em estratégias para a realização de objetivos e metas previstas no PNE”. (SAVIANI, 2007, p.05)

Sabe-se que a Constituição Federal, a LDB, o PNE e o PDE são textos oficiais diferentes que surgiram em tempos distintos, porém todos visam à qualidade da educação básica e citam as avaliações de larga escala, enfatizando-as em níveis diferentes. Esses textos se completam, apesar de não serem elaborados ao mesmo tempo.

Por último, são trazidas ainda questões referentes à CONAE. A Conferência Nacional da Educação é um espaço democrático aberto pelo Poder Público para que todos possam participar do desenvolvimento da educação nacional. Essa conferência foi organizada para tematizar a educação escolar, da educação infantil à pós-graduação em diferentes territórios e espaços institucionais, nas escolas, municípios, Distrito Federal, estados do País.

O documento está organizado em seis eixos, dos quais destaco o eixo de número dois. Este tem como título a Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação.

A educação com qualidade social e a democratização da gestão implicam a garantia do direito à educação para todos, por meio de políticas públicas, materializadas em

programas e ações articuladas, com acompanhamento e avaliação da sociedade, tendo em vista a melhoria dos processos de organização e gestão dos sistemas e das instituições educativas. Implicam também, processos de avaliação, capazes de assegurar a construção da qualidade social inerente ao processo educativo, de modo a favorecer o desenvolvimento e a apreensão de saberes científicos, artísticos, tecnológicos e sócio-históricos, compreendendo as necessidades do mundo do trabalho, os elementos materiais e a subjetividade humana (CONAE, 2008, p.27).

Esse eixo tem como princípios o direito à educação, a inclusão e a qualidade social, a gestão democrática e a avaliação emancipatória. Destes princípios irei focar a avaliação da educação. “[...] a avaliação da educação e a necessária articulação entre a concepção de avaliação formativa, indicadores de qualidade e a efetivação de um subsistema nacional de avaliação da educação básica e superior” (CONAE, 2008 p. 39).

A avaliação do sistema educacional vem adquirindo centralidade como estratégia imprescindível para gerar novas atitudes e práticas, bem como acompanhar os resultados das novas competências atribuídas à gestão.

Ao adotar a avaliação como eixo de suas políticas, o Brasil não o faz por meio de um sistema nacional, que envolva a educação básica e superior, mas desenvolve ações direcionadas a esses níveis por meio de instrumentos de avaliação para a educação básica (SAEB, ENEM, IDEB, Prova Brasil) e pela criação do sistema nacional de avaliações da educação superior (SINAES), além daqueles específicos para o sistema de avaliação da pós-graduação e da pesquisa (CONAE, 2008 p. 40).

Em 2010 foi redigido o documento final da CONAE, tendo este como título: Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Este documento referencia a avaliação da educação como uma aliada dos processos de gestão e ao estabelecimento de padrões de qualidade. Aborda, ainda, a avaliação do sistema educacional como uma estratégia importante para produzir novas atitudes e práticas para a melhoria dos processos educativos.

Assim, os textos oficiais que foram apresentados surgiram em contextos diferentes, porém todos com a mesma preocupação – a qualidade da educação brasileira. São textos que se completam trazendo enfoques pertinentes às avaliações em larga escala tanto de âmbito nacional quanto de atuação dos Estados e Municípios.

Segundo Mainardes (2006), foram realizadas algumas considerações sobre estes contextos e as políticas aqui enunciadas. Essa abordagem do ciclo de políticas destaca cinco contextos: contexto de influência, contexto da produção do texto, contexto da prática, o contexto dos resultados e o contexto de estratégia política.

A política de fato constituía-se pelos textos políticos e textos legislativos que dão forma à política proposta e são as bases iniciais para que as políticas sejam

colocadas em prática. Por último, a política em uso referia-se aos discursos e às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuam no nível da prática (MAINARDES, 2006, p.02).

Com as palavras enunciadas acima, percebe-se que a política perpassa todos os contextos trazidos por Ball, desde o momento em que se começa a pensar em um documento oficial, na hora de sua escrita, elaboração, até a sua prática.

Apoiados na discussão trazida por Mainardes, (2006) procura-se esclarecer um pouco mais estes contextos e relacioná-los com as políticas públicas educacionais do Brasil.

O primeiro é o contexto de influência no qual as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. Nele, os grupos de interesse disputam para influenciar nas finalidades sociais da educação. Atuam neste contexto as redes sociais dentro de partidos políticos, o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a seqüência de reuniões da CONAE podem ser considerados agências de influência sobre o processo de criação de políticas educacionais.

Essas influências podem ser percebidas no momento de elaboração do novo documento da LDB, nas discussões que foram feitas quando a Constituição de 1988 foi formulada e, mais recentemente, nas discussões da CONAE. As ideias da comunidade participativa, os governos que regem o país, os estados, os municípios, ONGs, fundações e entidades da sociedade civil, como também os organismos internacionais produzem influências na construção de uma política pública.

O segundo contexto, trazido no ciclo de políticas, é o contexto da produção do texto. O qual está intimamente ligado ao contexto de influência.

A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção. Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política. Políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades (MAINARDES, 2006, p.4).

A produção do texto legal manifesta interpretações e forças políticas, mas outras articulações, apropriações e discussões continuam sendo feitas sobre ele. Para além da produção do texto há um terceiro contexto, o contexto da prática. Nele a política está sujeita a interpretação e recriação, é nele que se produzem efeitos e consequências que podem

representar mudanças e transformações significativas na política original. Mainardes (2006) conclui que no contexto da prática ocorrem microprocessos políticos.

Percebe-se que cada um destes contextos se inter conecta. Assim acontece com as políticas educacionais que foram discutidas neste texto, todas foram construídas dentro de um contexto de influência, passaram pelo contexto da produção do texto e vivem em um contexto de prática, cada uma em seu tempo.

Na realização desta pesquisa não se tem como objetivo discutir por que estas avaliações foram assentadas, nem quais foram os objetivos de implantá-las. O principal objetivo desta dissertação é identificar os procedimentos de gestão adotados por municípios, tendo em vista a questão da avaliação externa e o uso de seus resultados, porque se acredita que essas avaliações devam ser encaradas como integrantes do processo de aprendizagem e não somente a busca de um índice classificatório. A qualidade da educação não está em um número, mas na construção que cada aluno fez durante o ano letivo para a sua aprendizagem e melhoria do Sistema.

#### 4 GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

A partir da Constituição Federal de 1988 e da LDBEN de 1996, a formação dos sistemas municipais de ensino passa a ser reconhecida como parte integrante do processo de democratização da gestão educacional municipal. Isso acontece uma vez que estes são propulsores de políticas educacionais, tendo em vista a mediação do diálogo entre as instâncias de participação democrática no âmbito do poder local. Este é um movimento inicial em certos municípios e mais aprofundado em outros, que não pode ser desconhecido ou negado por processos impositivos, centralistas e que desmotivem a autonomia local.

Segundo Saviani (1999), Sistema de Ensino é uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, planejamento articulado entre todos os componentes do Sistema, como a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação, as escolas e todos os seus membros.

Assim, é pertinente falar que o surgimento do SME aparece em um momento em que o município ganha força e expressão autônoma do ponto de vista político. Portanto, o sistema de ensino, apesar de ter sido criado em conjunto com os demais espaços de participação, como o Conselho Municipal de Educação, segundo Andrade (2010), é somente no momento em que o município cresce ao nível de ente federado autônomo que o ideário de funcionamento sistêmico passa a ser extensivo, em condições de se atingir sua concretude, no âmbito municipal.

Conforme afirmado anteriormente, foi a partir da Lei nº 9394/96 que os municípios começaram a construir seus SME. Precisa-se ter clara a ideia de que a criação do Sistema não é uma ação passageira de um ou de outro governo, mas uma estrutura permanente, na qual o Poder público municipal assume responsabilidades, estruturando a educação local.

[...] um município que assume a responsabilidade pela educação criando o SME é também a existência de uma proposta pedagógica ou o esforço de empreender, construir um projeto de educação. É a crença de que é possível articular a educação para além da instabilidade de governos, de que é possível e necessário superar procedimentos burocráticos e mecanicistas, que esvaziam o significado humano, político, pedagógico e gratificante do esforço educativo (WERLE, THUM, ANDRADE, 2008, p. 85).

Essas autoras complementam ainda que a instituição do SME é uma forma de as forças sociais locais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira, explicitando traços característicos de identidade próprios, incluindo a ação na criação de estruturas institucionais, focalizando a educação escolar”. A criação do SME é o exercício da prática da autonomia dando responsabilidades aos atores locais, como conselhos, sindicatos, associações, entre outros. Werle, Thum, Andrade (2010), enfatizam que nesta discussão da autonomia política dos governos locais, é importante lembrar que os municípios não são uma voz única, ao se articularem de diferentes formas em busca de seus interesses, como em associações regionais. Entre eles há intensa diferenciação cultural, social, demográfica e econômica, bem como educacional. Instituir o Sistema exige esforço, problematização consciente e criação de uma proposta que expanda as características e valores locais, sendo capaz de contemplá-los para uma proposta também pedagógica.

A possibilidade de constituição do Sistema Municipal de Ensino pode significar um nível de autonomia municipal nunca visto antes. Instituir um sistema municipal de ensino é responsabilidade muito grande e precisa ser uma decisão compartilhada; não é, portanto, uma atividade exclusiva do prefeito ou do secretário municipal de educação.

Criar o seu Sistema Municipal de Ensino indica a intenção de assumir pedagógica, administrativa e politicamente a educação local. Com isso o município assume a responsabilidade de construir uma proposta pedagógica com finalidades, normas próprias e comuns, buscando alcançar um funcionamento integrado mediante a articulação entre as suas partes.

assim, as leis que nascem na instância municipal acatam certos temas, articulam, institucionalizam e estruturam processos mais sintonizados com interesses e forças de âmbito local, embora também sensíveis a processos de desencaixe. (WERLE, ANDRADE, WERLE, 2009, p. 576)

Todos estes apontamentos citados não significam que o sistema implantado no município vá dar conta da demanda da educação local. Porém implantá-lo é estar aberto para um diálogo com a comunidade, estimulando a participação desta e buscando sua autonomia. Para que o sistema esteja sempre se aperfeiçoando, o Conselho Municipal de Educação pode debater com o órgão executivo municipal as normas necessárias para a melhoria deste.

Bordignon (2009) ressalva que com a criação do Sistema, encontra-se um espaço de poder social, ao destinar ao município competência para elaborar as normas e diretrizes educacionais próprias, aproximando as decisões dos cidadãos. Essas ações viabilizam

políticas de gestão apropriadas com as necessidades dos cidadãos, aumentando as possibilidades de melhoria da qualidade da educação.

Qualidade esta que vem procurando encontrar estratégias para melhorá-la através da gestão municipal e dos seus sistemas municipais de ensino. A possibilidade de a instância municipal formular, localmente, propostas e planos educacionais, é evidência de uma visão menos centralizadora das políticas públicas brasileiras.

É importante destacar que a gestão da educação, seja esta desenvolvida na escola ou no Sistema, implica uma reflexão sobre as políticas de educação, pois a gestão transforma os objetivos propostos nestas políticas em ações concretas. Gestão da educação é processo de mudança contínua, fundamentada na concepção de qualidade na educação, definindo perfis de gestão para o município e para a própria escola.

Segundo Bordignon e Gracindo (2001), a gestão do sistema municipal de ensino constitui-se como processo de articulação para o desenvolvimento do Projeto Político Pedagógico das escolas, fundamentando este em duas concepções: uma de educação e a outra de sociedade educando e gerindo para cidadãos. A gestão do Sistema e das escolas, segundo estes autores, é, essencialmente, administrar, em níveis diferentes, a elaboração e o acompanhamento do projeto de qualidade da educação que se deseja.

“A gestão do sistema municipal de ensino requer um enfoque que implique trabalhar decisões a respeito do rumo futuro e se fundamenta na finalidade da escola e nos limites e possibilidades da situação presente” (BORDIGNON, GRACINDO, 2001, p: 159).

A gestão da educação trabalha com todos os sujeitos envolvidos no Sistema, pais, alunos, professores, gestores, conselheiros e suas relações com o ambiente educativo e social, como sujeitos participativos, responsáveis e de compromisso. Sendo uma de suas finalidades coordenar a construção do Plano Municipal de Educação e o Projeto Político Pedagógico das escolas, tendo rumo e finalidades maiores que a do secretário municipal de educação e o diretor da escola. Assim a gestão busca por uma liderança, uma finalidade, priorizando a autonomia e a participação.

O poder está no todo e é feito de processos estabelecidos coletivamente pelo conhecimento e pela afetividade, construindo-se em espaço aberto de criação, não sendo um ambiente desorganizado, sem objetivos, sem estratégias e sem um norte. A gestão municipal é um campo ocupado por pessoas com circunstâncias pessoais e responsabilidades distintas,

assim o gestor, o coordenador é o mediador de todo este processo, sendo este coordenado por iguais e não por subordinados.

Falar de sistemas municipais de ensino implica a gestão através do sistema busca por uma organização, dinamização dos processos e qualidade na educação local. Percebe-se que essa qualidade vem sendo averiguada através das avaliações externas em larga escala, para avaliar os sistemas de ensino e a educação municipal, estadual e federal. Portanto falar em gestão da educação municipal remete a temas desenvolvidos durante esta dissertação já que gestão da educação, sistema municipal de ensino, qualidade da educação e avaliações em larga escala são temas que se completam e que merecem ser trabalhados juntos.

#### 4.1 A AMESNE E A GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO

Este texto tem como objetivo proporcionar uma visão geral da Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste da Serra Gaúcha, procurando aprofundar a leitura de características educativas dos seus municípios que possuem Sistema Municipal de Ensino. Para tanto são trabalhadas informações do questionário aplicado aos sete municípios da AMESNE que possuem Sistema e a tabela, apêndice III, na qual buscou-se sistematizar dados da educação e características de todos os trinta e quatro municípios pertencentes a associação.

Fundada em 03 de junho de 1966, a AMESNE foi criada tendo por objetivo a valorização do municipalismo. Esta é a sexta das vinte e seis associações pertencentes à Famurs (Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul).

A AMESNE foi fundada dez anos antes da própria federação estadual. O objetivo da Famurs era reunir essas dezenove associações em uma entidade estadual, que as representassem e discutissem os assuntos de interesse de todos os municípios gaúchos. Constituiu-se assim a Federação, cujo principal objetivo é associar, integrar e representar as Associações Regionais.

A AMESNE possui um presidente geral, sendo que este é sempre um prefeito eleito pelos 34 prefeitos dos demais municípios que pertencem à associação. Cada presidente geral fica na presidência durante dois anos.

Essa associação contempla discussões sobre educação, saúde e assistência social. O segmento da educação atende mais três facetas: Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, e as secretarias municipais de educação que possuem a cultura no mesmo departamento também fazem parte dela. Os presidentes eleitos dessas são: os secretários municipais de educação, presidentes de conselhos municipais de educação, secretários municipais da cultura, respectivamente.

Para que essa associação possa funcionar mantendo sua sede e um funcionário, cada um de seus municípios colabora com o valor mensal de quinhentos reais para estas despesas operacionais.

Cada um dos municípios que compõe a AMESNE estão caracterizados na tabela 1 (apêndice III) desta dissertação. Esses municípios apresentam grande disparidade populacional entre si, variando de 410 mil a 1.492 habitantes. Essa disparidade influencia outras situações nos municípios, como, por exemplo, o número de escolas de educação básica. Os maiores, como Caxias do Sul, Bento Gonçalves e Farroupilha, possuem o maior número de escolas de ensino fundamental. Já municípios como Marau e Garibaldi, com mais de 30 mil habitantes, possuem 17 e 12 escolas de educação básica, respectivamente. Os demais municípios, com mais de 10 mil e menos de 30 mil habitantes, possuem de oito a cinco escolas de educação básica municipal, exceto Nova Bassano, que possui 10 mil habitantes e possui 12 escolas municipais de educação básica.

Municípios com menos de 10 mil habitantes possuem de uma a duas escolas de educação básica, com exceção de Boa Vista do Sul, sete escolas; Santa Tereza, seis escolas, e Coronel Pilar, com nove escolas municipais de ensino fundamental.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) destes municípios também é bastante diversificado. Segundo o Ministério da Educação, assim como referido anteriormente, o IDEB foi criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do Inep (Prova Brasil) e em taxas de aprovação (censo escolar). Assim, para que o IDEB de uma escola ou rede aumente, é preciso que o aluno aprenda, não repita o ano e frequente a sala de aula.

O IDEB da instituição é apresentado numa escala de zero a dez. O índice é calculado a cada dois anos, e o objetivo é que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais,

tenha nota 6 em 2022 – correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos. Ele serve tanto como diagnóstico da qualidade do ensino brasileiro, como baliza para as políticas de distribuição de recursos financeiros, tecnológicos e pedagógicos do MEC. Se uma rede municipal, por exemplo, obtiver uma nota muito baixa, ela terá prioridade de recursos.

Dos trinta e quatro municípios pertencentes à AMESNE, dezessete possuem o IDEB para os anos iniciais de 4,5 a 4,9, sendo considerada uma média baixa, já que esta é uma região desenvolvida e com baixas taxas de repetência, evasão escolar e até mesmo analfabetismo. Nos demais municípios, o IDEB para os anos iniciais varia de 5,1 a 6,3. O maior índice encontrado foi no município de São Jorge, 6,3, um dos menores da região, que possui somente duas escolas de educação básica e 133 matrículas na rede municipal. Já o IDEB para os anos finais ficou um pouco abaixo do índice dos anos iniciais. Em seis, dos trinta e quatro municípios, o IDEB encontra-se abaixo de 4,0. Os demais municípios possuem em média de 4,0 a 4,9.

Mais de 50% dos municípios analisados com maior número de matrículas possuem o melhor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Aqueles com mais de mil e menos de 2.000 mil matrículas possuem IDEB variado de 4,0 a 5,1. Os demais municípios com matrículas inferiores a mil variam o IDEB de 3,4 a 4,9, com exceção de Montauri, cujo índice para as séries iniciais é de 5,9, muito bom frente a média nacional e frente aos demais municípios pertencentes a AMESNE.

Além de instrumento de análise, o IDEB é também um sistema de metas, as quais são estipuladas de acordo com o patamar atual de cada instituição, mas todas devem melhorar seus índices. Estados e municípios devem usar os resultados do IDEB como parâmetro para orientar a melhoria do ensino em sua rede, qualificando a educação local.

A AMESNE tem características econômicas relacionadas ao setor industrial, móveis e calçados, agroindústria, beneficiamento da uva com destaque para o turismo. É uma das mais ricas associações pertencentes ao Rio Grande do Sul, com muita disponibilidade de empreendedorismo.

Para que a associação possa funcionar de fato, são realizadas reuniões mensais em Porto Alegre, na UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação). Nestas reuniões são tratados assuntos nacionais, estaduais, locais como, por exemplo, calendário escolar, programas do governo federal, programas do governo estadual, entre os quais estão as

avaliações externas. Tais temas são discutidos, estudados e avaliados para depois serem rediscutidos com os municípios pertencentes às demais associações.

Além da reunião geral da UNDIME, a AMESNE se organiza por meio de reuniões mensais. A reunião inicia com a apresentação de um projeto do município sede, que esteja qualificando a educação local, e depois são discutidos os assuntos referentes à reunião da UNDIME e às peculiaridades de cada município.

Percebemos que o funcionamento da UNDIME, através dessas reuniões, possibilita uma articulação entre os municípios pertencentes ao Estado do Rio Grande do Sul. Articulação esta que possibilita também a troca de experiências em suas respectivas associações regionais. É importante também ressaltar a relevância dessas associações locais como organismos articuladores e mobilizadores para qualificar a educação, destacando sua importância para este estudo.

#### 4.2 PROCEDIMENTOS DE GESTÃO DOS MUNICÍPIOS DA AMESNE COM SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

Considerando que as Secretarias Municipais de Educação são órgãos importantes na tradução das políticas de avaliação em larga escala e que numa perspectiva de gestão democrática<sup>2</sup> podem realizar a mediação das requisições e metas propostas por estas políticas, esta pesquisa buscou dar um enfoque maior aos órgãos, traçando um perfil da gestão das secretarias dos municípios da Associação que possuem Sistema Municipal de Ensino. Portanto este capítulo segue a partir das respostas dadas no questionário,<sup>3</sup> instrumento usado na coleta de dados, cujo objetivo foi proporcionar um panorama geral sobre a gestão dessas secretarias.

A primeira questão foi sobre o funcionamento do sistema municipal de ensino, a maior parte destes confunde as funções do sistema com as do Conselho Municipal de Educação. Outros consideram o sistema necessário para agilizar os processos educacionais, enfatizando

---

<sup>2</sup> Ver referência sobre Gestão Democrática em: FERREIRA Naura S. Carapeto (Org). *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 2008.

<sup>3</sup> O conteúdo deste capítulo é constituído pela análise das respostas dadas ao questionário por estes sete municípios caracterizados na introdução desse estudo.

que suas ações são articuladas no sentido de normatizar a educação básica e que trabalham em parceria com os demais segmentos.

Quanto a questão relativa à relação da Secretaria Municipal de Educação com o Conselho Municipal de Educação estes consideram a relação uma parceria, uma relação aberta e madura; outras consideram ainda essa complementar, na qual, muitas vezes, há uma certa dependência daquela em relação a este.

Frente à tantas atribuições da Secretaria Municipal de Educação, é importante saber como cada uma delas é composta. Em todos os municípios, foi mencionado que elas são formadas por profissionais da educação, organizada por setores. Duas destas secretarias são compostas por secretária e assessora, portanto, um número muito pequeno de profissionais para sustentar e desenvolver o sistema municipal de ensino local.

Complementando a questão anterior, os respondentes expõem que as respectivas secretarias estão organizadas em Setor pedagógico, administrativo, planejamento, cultura, alimentação escolar e de transporte escolar. Somente as secretarias de Nova Araçá e Paraí não possuem setores, por serem municípios pequenos, com poucos alunos na rede. Nele a secretária e a sua assessora dão conta da demanda do trabalho na educação municipal.

A coleta de dados evidenciou que todos os secretários pesquisados possuem titulação de nível superior, e a maioria complementou sua graduação com especializações. No entanto, dois dos secretários são graduados em outras áreas que não a da educação.

Quando indagados sobre as avaliações em larga escala, se existe dentro destas secretarias algum setor ou alguém que se responsabiliza pelas avaliações externas, duas secretarias designam esta “função” para o setor pedagógico, duas possuem pessoas específicas para acompanhar esse trabalho, coordenadora pedagógica e a assessora pedagógica. As demais não realizam nenhum acompanhamento para com as avaliações em larga escala.

As secretarias que realizam esse acompanhamento fazem um trabalho de análise e interpretação dos dados, para recuperar a aprendizagem. A maioria das secretarias reúne seus diretores e supervisores, refletindo sobre possíveis metodologias que possam contribuir com a situação educacional dos respectivos municípios. Em um segundo momento, esses diretores fazem trabalhos com seus professores, analisando e interpretando os dados das avaliações em larga escala. Uma das secretarias que realiza essa análise possui um *blog* para as escolas divulgarem as práticas pedagógicas que alcançaram bons resultados. Esse se situa no site da

secretaria municipal de educação e tem por objetivo ampliar a discussão sobre os resultados das avaliações externas entre as escolas da rede.

O questionário se encerra com três questões que reportam ao perfil dos respondentes. A maioria destes são coordenadoras pedagógicas, sendo que um questionário foi respondido pelo próprio secretário municipal de educação, um pela assessora da secretária e um pela assessora pedagógica.

Somente dois dos profissionais estão no magistério há menos de dez anos. Os demais estão na profissão há mais de vinte anos e trabalham na secretaria municipal de educação há mais de cinco anos, todos são graduados na área da educação, em sua maioria, em Pedagogia, e buscaram nas diversas modalidades das especializações a complementação para seus estudos.

Neste capítulo presenciemos como a AMESNE está organizada, como ela é gerenciada para que todos estes trinta e quatro municípios possam se integrar. Observamos também dados estatísticos, como o IDEB, número de matrículas e estabelecimentos escolares em cada município. Neste capítulo também foram trabalhados dados obtidos mediante questionário<sup>4</sup> aplicado para os sete municípios com Sistema, conhecendo um pouco melhor a realidade de cada um deles.

---

<sup>4</sup> Os dados obtidos através do questionário foram pouco aprofundados, portanto decidimos aprofundá-los com as entrevistas, revisão de documentos e observações de reuniões.

## **5 PROCEDIMENTOS DA GESTÃO MUNICIPAL**

Este capítulo traz informações sobre cada um dos quatro municípios da AMESNE que, durante a aplicação do questionário, demonstraram realizar em suas secretarias municipais de educação um trabalho diferenciado com as avaliações externas.

Os dados a seguir apresentados foram coletados durante a realização de entrevistas semiestruturadas, observações de reuniões e análise de documentos. A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizacionais de sociedade civil e nas manifestações culturais.

Segundo a Constituição Federal, a educação tem como princípios a liberdade nos ideais de solidariedade humana, tendo por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, o seu preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho.

Realizando um estudo nas leis que criaram os Sistemas Municipais de Ensino destes quatro municípios, (Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha e Guaporé), percebemos que todos priorizam o ensino com base nos seguintes princípios: Igualdade de condições para acesso, permanência e sucesso na escola; gratuidade do ensino público; liberdade de aprender, ensinar e pesquisar; valorização do profissional da educação; gestão democrática do ensino público; construção do conhecimento numa perspectiva interdisciplinar; respeito à liberdade e garantia de um padrão de qualidade.

## 5.1 GESTÃO MUNICIPAL EM CAXIAS DO SUL<sup>5</sup>

Como visto ao longo desta dissertação, Caxias do Sul é o maior deste conjunto de municípios, possui uma economia diversificada, e seu sistema é bastante diverso. Neste município o SME é constituído pelas instituições de ensino fundamental, educação infantil, educação especial e de jovens e adultos, Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação.

Procurando cumprir com suas incumbências, a Secretaria Municipal de Educação de Caxias do Sul destaca três políticas. São políticas que visam qualificar a educação local, como o coordenador pedagógico nas escolas, a escolha para a função de bibliotecário e a forma de organizar o ambiente escolar.

Em Caxias do Sul há eleição para diretor das escolas municipais. A comunidade escolar elege este representante e o mesmo compõe sua equipe escolhendo, inclusive o coordenador pedagógico. Foi a partir dos resultados do SAERS de 2005 que a secretaria viu a necessidade de implantar a coordenação pedagógica nas escolas da rede municipal. A partir desta decisão a própria secretaria acredita que melhores resultados com as avaliações externas foram atingidos, pois, foi e está sendo realizado um trabalho mais detalhado com as mesmas.

Estes mesmos resultados foram importantes também para a implantação de bibliotecários nas instituições municipais. A partir destes resultados a secretaria percebeu que com um maior auxílio à leitura os índices do município poderiam aumentar qualificando a educação local. Assim todas as escolas da rede passaram a ter um profissional qualificado em suas bibliotecas escolares. Este procura manter o ambiente organizado e com bibliografias que acenem para a melhoria da aprendizagem e do Sistema.

---

<sup>5</sup> A próxima nota se refere as condições políticas das diferentes instâncias do Estado. Uma hipótese deste trabalho é que há influência do partido político no exercício do governo na escolha de ações e na proposição de políticas educacionais, tanto no âmbito federal, como estadual e municipal. Por isso a seguir indicamos qual o partido político predominante “encabeça” o governo em cada uma das instâncias tratada neste trabalho. Administração Federal: (2002- 2010), PT; PC do B; PL; PMN; PCB. Administração do Governo do Estado do Rio Grande do Sul: (2006- 2010), PSDB; DEM; PPS; PMDB; PDT. Caxias do Sul (2008-2012): PMDB; PDT; PTB; PP; PSDB; DEM; PSB; PV; PPS; PHS; PR; PRB; PSC; PSDC. Bento Gonçalves (2008-2012): PT; PSB Farroupilha (2008-2012): PMDB; PP; PSDB; DEM; PRB; PR. Guaporé (2008-2012): PP; PTB. Portanto, Caxias do Sul, Farroupilha e Guaporé eram parceiros políticos do Governo Estadual, já Bento Gonçalves manteve esta parceria com o Governo Federal.

Como terceira política a secretaria destaca a livre escolha das instituições de ensino de organizar o ambiente escolar. As escolas municipais de Caxias do Sul podem optar entre ciclos de formação ou séries. Feita a escolha as escolas apresentam para a secretaria um relatório especificando o porquê desta opção. Através desta escolha as escolas mostram uma autonomia frente à Secretaria e esta frente ao Sistema.

Como visto através dessas políticas, esse município dedica-se mais aos resultados do SAERS do que os obtidos mediante as demais avaliações externas. As assessoras pedagógicas acreditam que a prova do SAERS retrata mais a realidade do aluno gaúcho do que as demais avaliações nacionais, como a Prova Brasil.

Para que a secretaria possa orientar e fiscalizar as instituições de ensino conforme estabelecido na lei de sistema, o setor pedagógico possui quarenta assessores. Cada assessor é responsável por duas ou três escolas municipais, pois, como foi afirmado anteriormente há 87 escolas municipais em Caxias do Sul. Esses fazem assistência direta nas escolas pelas quais são responsáveis. Assim, a Secretaria fica informada de todas as ações das escolas do município.

Esses assessores recebem os resultados das avaliações externas (SAERS e Prova Brasil) antes dos diretores e coordenadores pedagógicos escolares. Dessa forma, os assessores estudam estes resultados para depois repassar para as respectivas escolas pelas quais são responsáveis. Em nenhum momento os resultados de uma escola são comparados com os de outra.

Caxias do Sul possui uma estrutura ampla em número de profissionais e organizada na Secretaria. Há um bom número de assessores para atender as escolas municipais, as quais ficam bem assistidas, podendo realizar reuniões específicas sobre as avaliações externas. Esse município demonstrou uma maior preocupação com a avaliação em larga escala estadual do que com as federais (SAEB e Prova Brasil).

A construção do Sistema Municipal de Ensino permite às secretarias municipais de educação uma maior autonomia na gestão de seus processos internos e externos. Assim a própria secretaria percebe quais são as reais necessidades que o município necessita e as realiza como visto na implantação do coordenador pedagógico nas escolas e demais políticas municipais mencionadas.

## 5.2 GESTÃO MUNICIPAL EM BENTO GONÇALVES

O Sistema Municipal de Ensino de Bento Gonçalves é composto por 25 estabelecimentos de ensino incluindo escolas de educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial, educação de jovens e adultos, educação profissional, conselho municipal de educação e secretaria municipal de educação, abrangendo mais órgãos municipais que o Sistema de Caxias do Sul.

Nesse município, a Secretaria de Educação tem o papel de administradora da educação municipal, tendo como competências orientar, planejar, coordenar, executar, supervisionar e avaliar as atividades de ensino no âmbito da educação básica. Também propõe medidas e programas para capacitar, atualizar e aperfeiçoar os professores integrantes da rede pública municipal, além de observar e cumprir as normas emanadas do Conselho Municipal de Educação.

A Secretaria Municipal de Educação, nesta lei de sistema, prima ainda pelos princípios de gestão democrática, das unidades escolares que integram o Sistema Municipal de Ensino, priorizando a descentralização das decisões em termos pedagógicos, administrativos e financeiros.

Procurando fazer as capacitações e aperfeiçoamentos citados na lei de sistema deste município, a Secretaria de Bento Gonçalves tem como principal política a formação continuada, destacando os programas do Governo federal, adaptados conforme a realidade da região e projetos desenvolvidos conforme as necessidades do município como escola sustentável, grupo vida livre, horta escolar entre outros.

No papel de administradora, esta Secretaria, orientou, planejou, coordenou e construiu o seu Plano de Ações Articuladas (PAR). Neste, as demandas ficam na forma de execução sob responsabilidade do município, da secretaria e outras do Governo Federal.

Para que essas políticas possam ser efetivadas, a Secretaria Municipal de Bento Gonçalves possui uma diretora geral que responde por toda a secretaria, tanto na parte pedagógica quanto na administrativa, junto com a secretária municipal de educação e o setor pedagógico é dividido em três coordenações: uma coordenadora para educação infantil, uma para séries iniciais e uma coordenadora para séries finais e EJA, todas professoras do município graduadas e com especializações. Apesar dessa divisão, todas as coordenações

dialogam, debatem sobre os assuntos, procurando estratégias para solucionar as divergências do dia a dia.

As coordenadoras pedagógicas da secretaria visitam as escolas do município, realizando reuniões para falar sobre os resultados das avaliações em larga escala, em especial os resultados da Prova Brasil, já que o município de Bento Gonçalves não realiza as provas do SAERS. Nessas reuniões, são apresentados os dados destas avaliações externas, e são sugeridas atividades para serem desenvolvidas com estes índices, além de outros assuntos que surjam no cotidiano escolar, havendo assim uma participação coletiva deste processo.

Portanto, Bento Gonçalves é um município que possui qualificação profissional, sua secretaria está minimamente organizada, porém, ainda se refere às políticas da União para reformular ou até mesmo formular suas políticas municipais.

### 5.3 GESTÃO MUNICIPAL EM FARROUPILHA

A secretaria municipal de Farroupilha, mais especificamente o setor pedagógico é composto por três coordenadoras pedagógicas graduadas no ensino superior e professoras da rede municipal e estadual de ensino. Diferente do que foi visto no município de Bento Gonçalves neste, essas coordenadoras não são divididas uma para cada especificidade da educação básica. Todas respondem por tudo que diz respeito ao setor.

Neste município, as coordenadoras pedagógicas da Secretaria Municipal de Educação realizam reuniões pedagógicas na própria secretaria com os diretores e vice-diretores das escolas da rede municipal sobre os resultados das provas do SAERS. Não é realizado nenhum trabalho diferenciado com as demais avaliações externas. A secretaria faz uma mediação, auxilia na interpretação dos dados e em como as escolas podem trabalhar para que os alunos avancem nas proficiências que não atingiram.

A Secretaria Municipal de Educação, como as instituições de educação infantil e de educação básica, o Conselho Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, e o Conselho de Alimentação Escolar são membros constituintes do Sistema Municipal de Ensino do município de Farroupilha.

Assim como os demais membros do Sistema, a Secretaria Municipal de Educação é o órgão da administração municipal e possui atribuições como: organizar e manter as instituições oficiais do Sistema; exercer ação redistributiva em relação as suas escolas, considerando seus projetos, planos de atividades e regimentos; supervisionar os estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino; orientar e supervisionar as instituições privadas integrantes do Sistema e por fim, elaborar o Plano Municipal de Educação.

Este Plano foi elaborado e aprovado em 2006 e estrutura-se em nove componentes: Caracterização geral do município como localização, clima, vegetação; aspectos educacionais, história, escolas, professores; aspectos culturais; educação básica; modalidades de ensino como, EJA, ensino técnico e a distância e a educação especial; temas como a educação ambiental, educação de trânsito, cultura afro-brasileira, meio rural também são abordados. Formação de professores e valorização do magistério assim como o acompanhamento e a avaliação do plano também fazem parte deste documento.

A Secretaria Municipal de Educação de Farroupilha destaca três políticas de formação continuada para qualificar a educação local, sendo estas: Circuito Campeão, Classes de aceleração (Acelera Ayrton) e o projeto Escola Ativa.. As coordenadoras pedagógicas acreditam que estas políticas inseridas no município são políticas de estado e não de governo, portanto, se há troca de governo, as políticas continuam.

Duas das políticas anunciadas pela secretaria fazem parte do Instituto Ayrton Senna, Circuito Campeão e Acelera Ayrton e a outra é uma parceria do MEC com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e os municípios, criando assim o projeto Escola Ativa. Portanto, nenhuma destas políticas de fato é criada pela própria Secretaria Municipal e sim adaptada por esta.

Farroupilha, como os demais municípios sinalizados, possui profissionais capacitados na composição de sua secretaria e Sistema. Procura desenvolver um trabalho de acompanhamento com os dados das avaliações externas, SAERS, e suas políticas são de formação continuada baseadas em programas do governo federal, estadual e institutos não governamentais.

#### 5.4 GESTÃO MUNICIPAL EM GUAPORÉ

O Sistema Municipal de Ensino de Guaporé possui estrutura organizacional semelhante à do Sistema de Farroupilha. Dos quatro municípios analisados, somente estes dois se equiparam. Os demais se diferenciam em algum momento na sua composição. Além dessa semelhança, os dois municípios se igualam nas atribuições da Secretaria Municipal de Educação.

Conforme a Lei de Sistema menciona, a Secretaria é um órgão de administração do município, que possibilita a criação e o desenvolvimento de políticas municipais. O município de Guaporé desenvolveu um projeto com ações de qualificação do ensino, nomeado Circuito dos Saberes, desenvolvido pela coordenação pedagógica da Secretaria Municipal de Educação. Além deste, são realizadas periodicamente formações continuadas para docentes e monitores.

A principal política destacada pela Secretaria é o Sistema de Gestão da Qualidade de Ensino (SGQE). Este tem por objetivo dinamizar e promover a melhoria da qualidade do ensino local; executar as determinações legais conforme a legislação federal, regulamentada pelas determinações municipais, além de supervisionar, coordenar e assessorar o trabalho pedagógico em cada instituição de ensino. Para que este Sistema de Gestão funcione, a Secretaria<sup>6</sup> criou procedimentos que envolvem acompanhamento pedagógico escolar e dela própria.

Esse acompanhamento pedagógico escolar envolve uma ação direta da coordenação pedagógica da Secretaria nas escolas da rede. Esta faz um planejamento, acompanha reuniões e avalia relatórios. Há também uma ação docente, na qual os professores devem ter o seu plano de aula com atividades complementares, e estes devem ser apresentados para os coordenadores pedagógicos das escolas

As avaliações são realizadas através de fichas de acompanhamento, as quais são respondidas por todos os alunos da educação básica municipal. Os professores, gestores e coordenadores escolares avaliam, através destas fichas, a Secretaria Municipal de Educação. Cada ficha é composta por quatro eixos: Preparação e organização das atividades, aplicação

---

<sup>6</sup> Segundo a Coordenadora e a Supervisora Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, criadoras deste projeto, o SGQE, teve como principal objetivo organizar o trabalho local dos professores municipais, para que cada profissional pudesse exercer suas funções com tranquilidade e com qualidade.

das atividades, relacionamento pedagógico e comportamento profissional. Cada eixo é avaliado em cinco aspectos entre eles: planejamento, estratégias de ensino, recursos e metodologia.

Com este Sistema de Qualidade, a Secretaria acredita que alcançou um trabalho unificado e padronizado, com uma maior participação da SMEC nas escolas, tendo dinamicidade nos processos pedagógicos, havendo mudanças no aprendizado dos alunos.

Diferente dos demais municípios, Guaporé realiza um estudo preparatório para essas avaliações externas. Antes de a avaliação externa ser aplicada, a Secretaria trabalha com as coordenadoras das escolas os currículos das séries avaliadas. As coordenadoras escolares chamam os alunos, desenvolvem com eles os conteúdos que vão ser aplicados nas avaliações em larga escala e é realizado um estudo para estas avaliações.

*“Caso os conteúdos que vão cair na prova não estejam sendo estudados trocamos a grade curricular do segundo para o terceiro semestre e os do terceiro para o segundo semestre e deixamos outros que não precisam ser trabalhados naquele momento para mais tarde”.*

*“Os professores realizam as provas modelos destas avaliações para estudar”.*

(Coor. Pedg. Da Sec. Guaporé)

Na reunião pedagógica realizada pela Secretaria, os coordenadores escolares entregam um relatório com as medidas adotadas pelas escolas para melhorar ou manter os índices destas avaliações, e a Secretaria Municipal de Educação gerencia este processo. Os relatórios são compostos com observações sobre como está de dando a educação local e o que cada um, professores, alunos, coordenadores e a própria secretaria pode fazer para qualificar a educação local. Portanto, nesse município, ela desempenha a função de administradora da educação local.

## **6 DESTAQUES EM RELAÇÃO A POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRUTURA E PROCESSOS DE GESTÃO NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL**

O objetivo deste capítulo é dar destaque à ação dos municípios com Sistema, em termos de políticas públicas, estrutura da secretaria e processos de gestão em relação à avaliação em larga escala. Os dados coletados foram analisados transversalmente considerando os quatro municípios estudados elegendo estes três temas, que se mostraram relevantes a partir da coleta de dados. Estes temas que se fizeram presentes nos quatro municípios de forma diferente em cada um deles.

Analisando este conjunto de quatro municípios, percebemos que a grande maioria deles consegue criar pelo menos alguns projetos com certa estrutura autônoma de atendimento ao diagnóstico feito no local. Entre eles, por exemplo, estão Caxias do Sul, Bento Gonçalves e Guaporé. Entretanto, fica muito presente a adoção de ações propostas por outras instâncias de governo e instituições da sociedade civil, como PAR, Instituto Ayrton Senna e o SAERS.

### **6.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

Dentre os municípios da AMESNE que possuem Sistema, alguns citam políticas públicas de âmbito federal e projetos de Institutos da sociedade civil como iniciativas assumidas localmente para melhoria da qualidade do ensino e trabalho com os dados resultantes das avaliações em larga escala. São citados especificamente o PAR e projetos vinculados ao Instituto Ayrton Senna.

Segundo o Ministério da Educação o Plano de Ações Articuladas é uma das ferramentas do PDE, que, em regime de colaboração entre as unidades federadas, estados e municípios, a partir de um diagnóstico de caráter participativo, tem o objetivo de promover uma análise compartilhada da situação educacional da rede pública de ensino. Esse instrumento foi elaborado para qualificar informações sobre a rede municipal de ensino da educação básica de todos os municípios do País que tivessem obtido resultados no IDEB menores ou iguais a 2,7. A partir da avaliação da situação da educação básica em cada município, apontada pelo IDEB, o Governo federal se propõe a destinar recursos financeiros e

apoio técnico aos municípios cujo desempenho estivesse aquém do esperado. Isso será feito desde que estes realizem o PAR e se comprometam formalmente com o desenvolvimento de ações que possibilitem o alcance das 28 metas estabelecidas no Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. (Decreto n.º 6.094, de 24/04/2007).

Na AMESNE, somente dois dos trinta e quatro municípios não finalizaram o seu Programa de Ações Articuladas<sup>7</sup>, e somente o município de Bento Gonçalves citou-o como sendo uma política da Secretaria Municipal de Educação, adotando este programa como seu.

Assim como o município de Bento Gonçalves adota o PAR como uma política municipal, Farroupilha destaca dois projetos do Instituto Ayrton Senna como políticas municipais, quais sejam Circuito Campeão e Acelera Brasil.

Segundo o site desta instituição,<sup>8</sup> este Instituto atua desde 1994, desenvolvendo programas para “combater os males da educação pública, que impedem milhões de crianças e de jovens de seguirem com sucesso seus estudos”. Seus programas educacionais têm a intenção de reduzir o analfabetismo, a reprovação e o abandono escolar, provocando mudanças no aprendizado do aluno e na gestão das redes de ensino. O trabalho do Instituto Ayrton Senna está focado na educação como via para o desenvolvimento humano, porque acredita que esse é o caminho mais eficaz para transformar o potencial de cada um em competências e habilidades que garantam uma participação ativa na sociedade. Desde 2004, o Instituto integra a rede de Cátedras UNESCO no mundo e colabora para que o Brasil possa atingir as metas propostas pela ONU para prover educação básica de qualidade a todas as crianças e a todos os jovens até 2015.

Para que mudanças possam ser efetuadas no aprendizado dos alunos, conforme anunciado, o Instituto possui programas contemplados em três grandes áreas: educação formal, educação complementar e educação e tecnologia. Implementados em grande escala com estratégias e metas, os programas recebem acompanhamento e avaliações periódicas para alcançar os objetivos propostos pela Instituição.

Os programas da educação formal têm como foco a gestão da educação, considerando quatro áreas: a aprendizagem, o ensino, a rotina escolar e a política educacional. São cinco os

---

<sup>7</sup> Dados estes coletados no mês de maio de 2009, no site do Inep.

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.senna.globo.com>>.

programas da educação formal: *Se liga*, *Acelera Brasil*, *Circuito Campeão*, *Gestão Nota 10* e *Fórmula da Vitória*.

*Se Liga* é um programa criado em 1999, tendo por objetivo corrigir o fluxo escolar no ensino fundamental, pois combate o analfabetismo nas primeiras séries e contribui para a evasão escolar. Em um ano, alfabetiza crianças que repetem a série porque não sabem ler nem escrever, para que possam frequentar o *Acelera Brasil* e, depois, retornar à rede regular.

O *Acelera Brasil*, programa usado pelo município de Farroupilha, foi criado em 1997 para combater os baixos níveis de aprendizagem que causam a repetência de alunos na primeira fase do ensino fundamental. Segundo a proposta do programa, em um ano, o aluno que repetiu duas ou mais vezes recebe os conhecimentos necessários para seguir com sucesso sua trajetória escolar, na série mais próxima a sua faixa etária.

Outro programa utilizado pelo município de Farroupilha é o *Circuito Campeão*. Ele introduz, nos primeiros anos do ensino fundamental, ferramentas de gestão de aprendizagem como solução para a má qualidade de ensino. Procura garantir o desenvolvimento de habilidades de leitura e escrita, de cálculos matemáticos e de compreensão de fenômenos naturais e sociais, e que possam contribuir para a permanência do aluno na escola.

*Gestão Nota 10* é um programa dirigido aos gestores de educação, que oferece capacitação e ferramentas gerenciais para esse processo. Ele tem por objetivo elevar a qualidade da aprendizagem, promovendo a articulação de todas as condições necessárias para a eficácia dos processos educacionais nas redes públicas de ensino.

O último programa da educação formal é a *Fórmula da Vitória*. Este trabalha com alunos de 5ª à 8ª série (6º ao 9º ano), defasados em alfabetização ou que apresentam dificuldade parcial ou total das habilidades de leitura e escrita. Através deste programa, os alunos passam a ler e a escrever textos em diferentes situações.

A segunda área que o Instituto Ayrton Senna abrange é a educação complementar. Nesta foram criadas soluções educacionais no turno em que a criança e o jovem não estão em aula ou para aqueles que estudam em escolas de tempo integral. São programas cujas metodologias utilizam a arte, o esporte e um trabalho focado no desenvolvimento dos jovens para que possam fortalecer competências e habilidades essenciais ao seu dia a dia. Essa área engloba três programas: *Superação Jovem*, *Educação pelo Esporte*, *Educação pela Arte*.

A terceira e última área que o Instituto Ayrton Senna apóia é a Educação e Tecnologia. Foram criados programas que utilizam a tecnologia para garantir essa inclusão de forma qualificada e que contribua ao aprendizado. São dois os programas criados para esta área: Escola Conectada e Comunidade Conectada.

Das áreas anunciadas pertencentes ao Instituto Ayrton Senna, percebemos que a que mais abrange o cotidiano escolar com programas didáticos é o da educação formal. Nesta encontramos programas que vão ao encontro das políticas de qualidade ofertadas pelo Governo federal, nas quais metas e índices são verificados a todo instante, através de avaliações em larga escala.

Não somente o Governo federal, mas os governos estaduais criaram ou estão criando avaliações externas, visando à qualidade do ensino público em seus estados e no País. No Rio Grande do Sul não foi diferente. Em 1996, foi criada a primeira versão da Avaliação do Rendimento Escolar do Estado do Rio Grande do Sul (SAERS), editado também nos anos de 1997 e 1998 e reativado em 2005. A partir de 2007, esta avaliação vem acontecendo anualmente em toda a rede estadual de ensino, em um projeto coordenado pela Secretaria Estadual de Educação.

O SAERS é considerado pela Secretaria Estadual de Educação um instrumento imprescindível para a construção da escola de qualidade para todos. Segundo o boletim informativo da Secretaria, entre as motivações que levaram à criação e à realização desta avaliação estão: “ avaliar as escolas que não são alcançadas pelos exames do Governo federal; divulgar as provas, após aplicação, para que seja uma ferramenta de análise de erros de aprendizagem; ter resultados mais cedo em relação aos do Governo federal; e aproximar o conteúdo da realidade dos estudantes gaúchos”.

Os objetivos do SAERS declarados pela Secretaria foram os de fornecer subsídios para a correção de políticas educacionais, visando, além da qualidade do ensino, à 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.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br>>.

Além de avaliar os alunos da rede estadual de ensino, o SAERS, desde 2005, é extensivo às redes municipais que aderirem a ele e, a partir de 2007, as escolas da rede particular de ensino também puderam participar.

Nas entrevistas realizadas com educadoras destes quatro municípios, percebemos que o SAERS é hoje um instrumento de mudança para os municípios. Três destes utilizam os resultados desta avaliação para reformular ou até mesmo formular políticas públicas municipais voltadas para a qualidade da educação, como é o caso de Caxias do Sul e Guaporé.

Percebemos que os municípios analisados utilizam programas federais e estaduais, adaptando-os, quando possível, a sua realidade, tornando suas estas políticas públicas. Na medida em que estes programas, estas avaliações e instrumentos constituem as políticas de Estado, especificam áreas de competência, especificam sujeitos e, portanto, definem ingerências e permeabilidades.

Segundo Werle (2005), as ingerências produzidas por meio das políticas e ações administrativas do Estado acabam por formar um consenso de aceitação destas políticas e provocam o convencimento de segmentos da população de que há atendimento educativo de parte da União, estados e municípios convergente com as necessidades e demandas. Isso reafirma o que vem acontecendo nestes municípios analisados durante a coleta de dados, quando solicitados sobre quais seriam as políticas públicas que os municípios criaram nestes últimos cinco anos.

No entanto, conforme afirmado anteriormente, três municípios demonstraram autonomia junto aos seus Sistemas Municipais de Ensino e criaram políticas públicas municipais de sua própria autoria.

Em Caxias do Sul são realizadas eleições entre professores concursados que queiram ocupar o cargo de bibliotecário nas escolas municipais. Assim as bibliotecas sempre estão organizadas por pessoas capacitadas, e os alunos podem usufruir deste ambiente tão importante para a aprendizagem. Além disso, as escolas municipais optam por se organizarem por séries ou ciclos. Ao optar por uma, estas devem apresentar um relatório para a Secretaria, informando por qual decidiu e por que se deu esta escolha.

Já no município de Bento Gonçalves foram implementados projetos como Escola Sustentável, Vida Livre, Horta Escolar, cuja responsabilidade é do próprio município, baseados no programa de governo municipal. Este garante o acesso ao conhecimento-

aprendizagem para todos os que estão na escola, promovendo a reestruturação curricular, a partir da realidade contextualizada; da valorização dos diferentes saberes; da articulação do saber popular ao saber científico; do respeito às questões culturais, às histórias e vivências dos sujeitos sociais; do incentivo à pesquisa da realidade e da dialogicidade, como método de construção social do conhecimento.

Por fim, no município de Guaporé, a Secretaria Municipal de Educação administra, gerencia toda a situação educacional, conforme podemos perceber no Sistema de Gestão da Qualidade de Ensino criado pela própria SMEC, para que possa ter uma melhor visibilidade de todo processo educacional do qual faz parte.

O SGQE foi criado pelo município de Guaporé na tentativa de obter uma proposta unificada além da organização na gestão da Secretaria e das próprias escolas que este sistema propiciou.

*“As escolas precisam ter parâmetros, ter subsídios de gerenciamento dos processos de ensino- aprendizagem para que possam amparar os profissionais que nela atuam, a fim de enfrentar os desafios da atualidade”.*

*(Coordenadora Pedagógica SMEC Guaporé)*

Este sistema foi elaborado pela Secretaria Municipal de Educação mais especificamente, pela coordenação pedagógica central com o apoio da administração municipal e está em funcionamento há quase dois anos. Tem por objetivo: dinamizar e promover a melhoria da qualidade do ensino; executar as determinações legais conforme Legislação Federal, regulamentada pelas determinações municipais; supervisionar, coordenar e assessorar o trabalho pedagógico em cada instituição de ensino

Segundo Bordignon (2009), a descentralização remete à questão do poder local e de abertura de espaços para o exercício da cidadania, através da participação. E esta participação foi conquistada através dos Sistemas Municipais de Ensino.

Este poder local mencionado por Bordignon se torna visível na autoria dos projetos elaborados pelas secretarias municipais, as quais têm liberdade de criar e aplicar em sua rede o que consideram necessário sem recorrer, a todo instante, às instâncias federais e estaduais, construindo sua própria autonomia.

Para melhor compreender e ter maior visibilidade das políticas aqui mencionadas foi construído um quadro onde são destacadas as principais políticas elencadas por estes quatro<sup>10</sup> municípios.

**TABELA 14 - Políticas Públicas educacionais dos Municípios: Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha e Guaporé**

MUNICÍPIO	DIRETRIZES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DE:
<i>CAXIAS DO SUL</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- A partir dos resultados do SAERS (2005), foi implementado o coordenador pedagógico nas escolas. Através de um decreto do prefeito, depois de analisar os dados, foi implementado o coordenador pedagógico em todas as escolas e turnos tanto nas escolas localizadas na cidade como no meio rural.</li> <li>2- Foi implementado bibliotecário em todas as escolas. Estes são professores concursados da rede que se disponibilizam para esta função. Para ocupar esta função estes professores devem ser eleitos pelos demais colegas de função.</li> <li>3- As escolas do município podem optar por se organizarem por séries ou por ciclo de formação. As escolas estudam as propostas e apresentam para a secretaria aquela que optaram.</li> </ol>
<i>BENTO GONÇALVES</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- O município construiu o PAR- Plano de Ações Articuladas, neste as demandas ficam na forma de execução sob responsabilidade do município, da secretaria e outras do Governo federal. Dentre as estratégias de implementação, o Governo federal oferece adesões a programas que visam melhoria dos indicadores educacionais como um todo. Ex: Formação para gestores da escola pública, CAED, PROEJA, PROINFO, salas de recurso, olimpíadas matemáticas, entre outros.</li> <li>2- O município de Bento Gonçalves considera uma de suas principais políticas a formação continuada.</li> <li>3- Foram implementados vários projetos de responsabilidade do município como: Projeto Escola Sustentável, Grupo Vida Livre, Horta Escolar, entre outros.</li> </ol>
<i>FARROUPILHA</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- A Secretaria Municipal de Educação, junto com o Instituto Ayrton Senna, realizou uma parceria, através do projeto Circuito Campeão. Este tem por objetivo a alfabetização dos alunos do 1º e do 2º ano. É um programa de gerenciamento em que os professores trabalham com a metodologia a que mais se adaptarem. Neste há um acompanhamento da escrita, da leitura, da matemática.</li> <li>2- A secretaria desenvolve uma política para adolescentes que estão fora da idade escolar, adotando classes de aceleração, para as quais estes alunos são recolocados depois que são retirados da escola normal. Segundo os coordenadores pedagógicos, através desta medida, uma nova escola foi criada.</li> <li>3- Através de uma parceria do MEC com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e os municípios, foi criado o projeto Escola Ativa. Este tem por finalidade assegurar a permanência do aluno da zona rural no campo. Este projeto inicia na educação infantil e segue até o 9º ano, incluindo a EJA, e é voltado para as escolas multisseriadas.</li> </ol>
<i>GUAPORÉ</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- A secretaria desenvolve ações de qualificação do ensino, que envolve o Projeto Circuito dos Saberes de 2009. Este é um projeto amplo que inclui coordenação pedagógica, para assessoramento aos educadores em atividades escolares e classes de aceleração de aprendizagem.</li> <li>2- O município desenvolve também projetos de formação continuada, incluídos dentro do Circuito dos Saberes, como: Páginas do saber, formação para docentes, formação para monitores, oficinas de estudos para capacitação de professores.</li> <li>3- A secretaria realiza ações de melhoria do espaço escolar, como: Renovação das salas de multimeios e reestruturação dos laboratórios de ciências.</li> <li>4- A principal política elencada pela secretaria é o Sistema de Gestão da Qualidade de Ensino (SGQE), criado em 2009 pela atual gestão.</li> </ol>

<sup>10</sup> Ao final de cada subtítulo do capítulo seis está apresentado um quadro sistematizando as principais ideias citadas no texto destes.

No quadro onde estão apresentadas as diretrizes das políticas públicas dos municípios pesquisados, encontramos algumas das principais políticas que as secretarias municipais de educação indicam como sendo importantes para um melhor funcionamento da educação local como no caso de Caxias do Sul, Guaporé e Bento Gonçalves a implantação de coordenador pedagógico em todas as escolas da rede municipal. Há também a adoção de políticas estaduais, federais e de institutos não governamentais por municípios como Farroupilha e Bento Gonçalves. A política de formação continuada está presente nos quatro municípios, porém alguns adotam programas externos e adaptam a sua realidade para realizar esta formação e outros criam seus programas conforme suas necessidades.

## 6.2 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Entre os municípios analisados, presenciamos estruturas diferentes de organização das secretarias. Conforme o tamanho populacional, número de matrículas e escolas, as secretarias possuem mais ou menos colaboradores.

Entretanto, todas possuem um secretário (a) de educação graduado e, na sua maioria, na área das ciências humanas, coordenadores pedagógicos desmembrados em áreas da educação, como o município de Bento Gonçalves, ou até assessores pedagógicos que fazem acompanhamento direto nas escolas, como em Caxias do Sul.

Caxias do Sul possui oitenta e sete escolas municipais de educação básica, exigindo assim um alto padrão técnico e de organização da Secretaria Municipal de Educação. Este município possui uma diretora administrativa e uma diretora pedagógica. A primeira fica responsável pela parte burocrática da educação local, já a segunda se responsabiliza pela formação dos professores da rede, as relações humanas e pedagógicas da educação municipal.

Sendo este o maior município da região, a parte pedagógica da Secretaria é subdividida entre coordenadora pedagógica e assessores. A diretora administrativa controla todo o processo, e a coordenadora pedagógica auxilia seus assessores em seus trabalhos com as escolas, exercendo mesmo este papel de coordenação, e os assessores fazem um trabalho direto nas escolas pelas quais são responsáveis.

Em Bento Gonçalves, a estrutura interna da Secretaria se diferencia. Este município possui uma diretora geral, que, junto com a Secretaria Municipal de Educação, cuida da sua administração e da educação local. Há um setor de pessoal que se responsabiliza pela carga horária dos seus professores, salário, concursos, contratações e negociações burocráticas. Já o setor de administração escolar cuida dos processos administrativos das escolas, como eleição de diretores, distribuição de profissionais entre as escolas da rede, verba para estas instituições, entre outros. Diferente dos demais municípios, Bento Gonçalves possui um departamento exclusivo para a merenda escolar, a qual é distribuída entre as escolas municipais. Por fim, como nas demais secretarias, há o setor pedagógico, dividido em três coordenações, uma para cada área da educação básica. Essas coordenadoras se responsabilizam pelo ensino e pela aprendizagem que estão sendo ofertados na educação local.

Em Farroupilha há também esta divisão em departamento, no total de seis. Cada departamento fica responsável por certas atividades, como o departamento administrativo, que cuida da folha de pagamento dos seus profissionais, do número de matrículas, da vida funcional do aluno e dos professores da rede. Há também o departamento de manutenção, responsável pelo patrimônio escolar, pela parte física das escolas, como os prédios, abastecimento de material para limpeza, para a alimentação, entre outros. Já o setor de projetos se responsabiliza pela criação ou manutenção de projetos escolares como a Horta escolar ou projetos da secretaria como Caminhos da Leitura. Este último visa o estímulo da leitura nos seus alunos através de bibliografias nacionais e principalmente gaúchas. Este setor orienta as escolas para criarem os seus ou adotarem os que a secretaria propõe. O transporte, na rede municipal de Farroupilha, é gratuito aos alunos e, para que todo este processo funcione, há o departamento de transporte escolar.

Para poder manter esta rede, que atende a uma população de quase seis mil matrículas na educação básica, a secretaria dispõe de um setor de financeiro. É feito um orçamento entre todos os setores para depois distribuir a verba entre as necessidades de cada um. Por fim, há o departamento pedagógico, administrado por três coordenadoras pedagógicas que se responsabilizam pelas vinte e seis escolas do município. Neste setor, são pensadas as formações continuadas, as discussões acerca das avaliações em larga escala, os programas educacionais propostos pelo Governo federal e também pelo estadual, além de acompanhados e analisados os Projetos Político-pedagógicos das escolas e da própria secretaria. Sendo estas

um número grande de atividades para serem administradas por somente três coordenadoras pedagógicas.

Já no município de Guaporé, o número de setores é menor, somente três, o suficiente para atender três escolas de ensino fundamental e quatro de educação infantil. Como em Farroupilha, o setor administrativo desta secretaria também se responsabiliza pela parte burocrática da educação municipal, como a vida funcional dos alunos e professores. Já o departamento de planejamento fica responsável pelo transporte, pela manutenção das escolas e pela verba destinada a toda esta situação, e o setor pedagógico procura dar apoio à educação infantil e ao ensino fundamental.

Portanto, observamos que o que diferencia uma secretaria da outra na sua estrutura de organização é a quantidade de pessoal, a forma de estruturação dos setores decorrente do número de matrículas e quantidade de escolas. Há municípios com mais departamentos, outros com menos, porém, quando analisamos o que cada um faz na sua origem, percebemos que há uma semelhança. Em relação às políticas e projetos mencionados no item anterior percebemos que quando a Secretaria possui uma organização interna mais democrática onde as atividades são redistribuídas entre os demais setores há melhor andamento destes projetos e das políticas criadas pelo município e uma menor adoção de políticas nacionais e estaduais.

**TABELA 15** - Estrutura Administrativa das Secretarias Municipais de Educação de Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha e Guaporé

MUNICÍPIO	ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
CAXIAS DO SUL	1- Secretário municipal de educação; 2- Diretora administrativa; 3- Diretora pedagógica; 4- Coordenadora pedagógica: com assessores subdivididos em setores; (Formação continuada, assessoria direta as escolas). 5- Coordenadora administrativa: com assessores subdivididos em setores; (Setor financeiro, núcleo de apoio a professores doentes, departamento pessoal, comunicação e eventos, divisão técnica, transporte escolar, legislação, almoxarifado e manutenção, divisão técnica).

*Continua...*

...continuação

MUNICÍPIO	ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
<i>BENTO GONÇALVES</i>	1- Secretária municipal de educação; 2- Diretora geral; 3- Assessoria; 4- Administração interna; 5- Setor de pessoal; 6- Administração escolar; 7- Merenda escolar; 8- Setor pedagógico dividido em três coordenações: a primeira é responsável pela educação infantil, a segunda, pelas séries iniciais e a terceira, pelas séries finais e a educação de jovens e adultos.
<i>FARROUPILHA</i>	1- Secretário municipal de educação; 2- Departamento administrativo; 3- Departamento de manutenção; 4- Departamento de projetos; 5- Departamento de transporte; 6- Departamento de financeiro; 7- Departamento pedagógico: coordenado por três coordenadoras pedagógicas.
<i>GUAPORÉ</i>	1- Secretária municipal de educação; 2- Departamento administrativo; 3- Departamento de planejamento; 4- Departamento pedagógico dividido em setor de coordenação e apoio à educação infantil e ensino fundamental.

Conforme visto no quadro acima as quatro secretarias diferem entre si na sua estrutura administrativa. Algumas possuem um maior número de setores, porém menor número de pessoal, outras menor número de setores e um maior número de profissionais. Conforme o número de matrículas, as necessidades locais e o número de escolas há uma maior necessidade das secretarias se subdividirem em departamentos.

### 6.3 AVALIAÇÃO EXTERNA E PROCESSOS DE GESTÃO

A avaliação em larga escala foi o tema que perpassou toda a pesquisa, tema este que fez nascer esta dissertação, portanto, como último apontamento, destacamos os processos de gestão destes quatro municípios frente a estas avaliações externas. A escolha destas quatro secretarias se deu pelo fato de possuírem um tratamento diferenciado com as avaliações em larga escala em seus municípios.

Em Caxias do Sul, os resultados do SAERS e da Prova Brasil são encaminhados para a secretaria, que os analisa através de seus assessores e depois são organizadas reuniões com as oitenta e sete escolas da rede para discutir esses dados. Juntas, a secretaria e a escola problematizam esses resultados. Cada escola possui uma hora marcada no calendário da

secretaria para esta discussão acontecer. Assim, nenhuma escola fica sabendo do resultado da outra, dos problemas que surgem durante o dia a dia de sua administração, não havendo um ranqueamento entre as próprias escolas da rede. Nessas reuniões são apresentados os dados da respectiva escola, o que estes significam frente às necessidades que a comunidade apresenta e o que ela, em seu todo, pode fazer para melhorá-los.

No município de Caxias do Sul há um trabalho que vem sendo desenvolvido desde 2005 tendo por objetivo qualificar a educação local. As reuniões realizadas na Secretaria demonstram este objetivo já que em nenhum momento foi mencionado a nota da melhor ou da pior escola do município. O objetivo aqui é de explicações trata-se de um momento para reflexão e não de comparações.

Em Bento Gonçalves, o trabalho se diferencia um pouco mais. A coordenadora responsável pelas séries iniciais e a responsável pelas séries finais, junto com assessoras da secretaria vão até as escolas apresentar o IDEB de cada uma. Assim, o grupo vindo da secretaria e o grupo da escola estudam e analisam este indicador, procurando sanar as dificuldades que aparecem. Além deste trabalho, a secretaria de Bento Gonçalves realiza formações com palestrantes convidados que estudam e analisam as avaliações em larga escala específicas para seus professores da rede.

No caso de Bento Gonçalves parece haver um envolvimento da comunidade escolar com um todo na direção de uma perspectiva democrática, já que a Secretaria visita as escolas procurando conhecer a realidade de cada uma para poder entender melhor os índices das avaliações externas além de outros assuntos pertinentes a educação.

No município de Farroupilha alguns profissionais da secretaria chamam os diretores e vice-diretores, pois neste município não há coordenador escolar, para uma reunião pedagógica na secretaria. Essa reunião é realizada com todos os vinte e seis diretores sobre a importância de se avaliar em larga escala, o que isso significa para a educação local e como a escola fica neste processo. A secretaria faz uma mediação na interpretação dos dados destas avaliações e em como os alunos podem trabalhar para que avancem nas proficiências que não atingiram. Portanto Farroupilha envolve o conjunto da rede não tendo as características de trabalho individualizado com cada escola, mas de trabalho em grupo, com o conjunto de escolas.

Por fim, analisamos o município de Guaporé. Este é o único que parece exercer mais autonomia na operacionalização da gestão, através da qual procura administrar e avaliar a

educação local. Em Guaporé, a coordenadora pedagógica das escolas é quem busca os resultados destas avaliações, os estuda e os apresenta para a sua escola. Realizado este estudo, cada escola cria estratégias para melhorar os indicadores e as apresenta para a secretaria. O tratamento dado aos resultados das avaliações externas neste município se diferencia, pois há um estudo preparatório para estas avaliações nas escolas e a secretaria gerencia este processo através do seu Sistema de Gestão da Qualidade da Educação Municipal.

Podemos observar que todos os municípios aqui mencionados realizam reuniões com seus professores, destacando a importância destas avaliações e do IDEB para qualificar a educação local. Foi possível notar também que, em três dos quatro municípios, o tratamento com os dados da avaliação do SAERS é mais evidenciado, por diversos motivos, como o citado pela coordenadora de Caxias do Sul, a qual enfatiza a proximidade destas avaliações com o cotidiano dos alunos e a possibilidade de escolha de realizar esta prova anual, bianual, como o município considerar melhor.

Falar em avaliação em larga escala, hoje, não é mais falar de algo desconhecido, sem metodologia, em que diretores, professores, alunos buscavam interpretar o que seria cada indicador no gráfico, apresentado por estas avaliações. Os resultados ainda precisam ser mais bem compreendidos e abordados pelas escolas e até pela própria SMEC. Mas acreditamos que já alcançamos a conceitualização teórica sobre o que é avaliar em larga escala, sobre o IDEB e a proficiência em português e em matemática.

**TABELA 16** - Procedimentos de Gestão relacionados a Avaliação Externa propostos pelos municípios de Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha e Guaporé

MUNICÍPIO:	AVALIAÇÃO EXTERNA E PROCESSOS DE GESTÃO
CAXIAS DO SUL	<p>A secretaria faz um trabalho de acompanhamento para com estas avaliações em larga escala:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Os resultados do SAERS e da Prova Brasil vão para a secretaria. Esta os analisa, chama as 87 escolas municipais de educação básica e apresenta os dados destas avaliações.</li> <li>2- Juntas, secretaria e escola, problematizam estes resultados. Cada uma das escolas municipais tem uma hora marcada no calendário da secretaria para que essa discussão possa acontecer.</li> <li>3- Para essa reunião entre a secretaria e as escolas, são chamados o diretor e o coordenador pedagógico de cada turno da respectiva escola. Portanto, ficam presentes o diretor, os coordenadores pedagógicos escolares, a assessora responsável por aquela escola e a coordenadora pedagógica da Secretaria Municipal de Educação.</li> <li>4- Nesta reunião são apresentados os dados da respectiva escola, o que eles significam frente às necessidades que a comunidade apresenta e o que a escola, em seu todo, pode fazer para melhorá-los.</li> </ol>

*Continua...*

...continuação

MUNICÍPIO:	AVALIAÇÃO EXTERNA E PROCESSOS DE GESTÃO
<i>BENTO GONÇALVES</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- A coordenadora responsável pelas séries iniciais junto com seu grupo de assessoras vai até as escolas, apresenta o IDEB de cada uma individualmente e, juntos, o grupo vindo da secretaria e o grupo da escola, diretora e coordenadoras, estudam estes dados e veem maneiras de melhorá-los.</li> <li>2- Além destes encontros nas escolas, a secretaria realiza formações na própria sede, com palestrantes sobre as avaliações em larga escala, específicas para professores de todas as áreas.</li> </ol>
<i>FARROUPILHA</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- O setor pedagógico faz uma capacitação com a direção referente a estas avaliações em larga escala;</li> <li>2- As direções escolares trabalham nas suas escolas, com seus professores, pais e alunos, os dados de cada escola;</li> <li>3- A secretaria faz uma mediação, auxilia na interpretação dos dados e em como as escolas podem trabalhar para que os alunos avancem nas proficiências que não atingiram.</li> </ol>
<i>GUAPORÉ</i>	<p>Guaporé realiza um estudo preparatório para estas avaliações externas.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- O professor busca as provas “modelos” que estão à disposição na rede e as aplica em suas turmas, realizando um estudo;</li> <li>2- A coordenadora pedagógica das escolas busca os resultados, os estuda e apresenta para a direção e os professores;</li> <li>3- Realizado este estudo, cada escola cria estratégias para melhorar o índice e apresenta estas alternativas para a secretaria;</li> <li>4- A secretaria gerencia este processo através do Sistema de Gestão da Qualidade da Educação (SGQE), criado por ela.</li> </ol>

Cada município realiza procedimentos diversos no acompanhamento com as avaliações em larga escala. Caxias do Sul faz um acompanhamento mais individual de cada escola não expondo resultados e sim os trabalhos que trouxeram bons efeitos para as demais instituições da comunidade.

Bento Gonçalves se diferencia nas reuniões que realiza com o seu grupo de profissional. Neste município as coordenadoras da secretaria vão até as escolas buscar os resultados encontrar soluções, diferente de Farroupilha onde esta mesma reunião pedagógica sobre os resultados das avaliações em larga escala é realizada com todos os diretores e vices-diretores das escolas da rede municipal, esta já é uma reunião em grupo.

Dentre os municípios analisados o que mais se diferencia no tratamento com os dados da avaliação em larga escala é o de Guaporé este, como mencionado anteriormente estuda para as avaliações e a secretaria municipal de educação gerencia este processo.

Mesmo que o tratamento com os dados destas avaliações seja nomeado de reuniões pedagógicas cada município tem uma especificidade diferente com estes resultados merecendo destaque em sua análise.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa aqui apresentada identificou aspectos importantes de serem analisados. O primeiro deles é o número de municípios da Associação que possuem Sistema Municipal de Ensino. A AMESNE, como dito anteriormente, conta com trinta e quatro municípios, sendo que somente sete destes instituíram a Lei de Sistema. Um número pequeno referente a um conjunto de municípios com certa estrutura econômica, e educacional favorável aos benefícios que esta lei proporciona.

Segundo Werle (2010), a lei de sistema é um momento de equilíbrio de interesses e poder, uma condensação de forças, embora possa ser superado por outras forças e em outros momentos. Os textos das Leis expressam intenções estruturadoras da educação em nível local e constituem interesses resultantes de inúmeros processos de negociações e disputas articulados e reconfigurados em diferentes níveis e instâncias. As leis de Sistema podem ser articuladas como espaço de inovação, previsão e de estabelecimento de responsabilidades de uma ampla cidadania. Não instituir o Sistema Municipal de Ensino é estar negando ao município certa autonomia que por direito é dele.

Outro aspecto relevante é o tratamento dado às avaliações externas por estes municípios. Dos sete que possuem a Lei, somente quatro fazem referência a estes dados, os quais são ignorados pelos demais. Os quatro municípios, Caxias do sul, Bento Gonçalves, Farroupilha e Guaporé, realizam reuniões com a equipe diretiva, diretores, vice-diretores e coordenadores pedagógicos, refletindo a importância dos resultados obtidos para a qualidade da educação local e conseqüentemente à melhoria do sistema.

Além destas reuniões, Bento Gonçalves realiza reuniões de formação continuada para os professores da rede, havendo assim uma interação maior entre a secretaria municipal e seus professores. Guaporé faz um estudo diferente dos demais municípios, realizando provas dos anos anteriores, refletindo sobre seus currículos escolares. Quando necessário, a estrutura do currículo é modificada para que os alunos da rede possam acompanhar os conteúdos que estão sendo “cobrados” nas avaliações externas. O município assim estuda para estas avaliações.

Como visto, em Guaporé, as avaliações em larga escala, Prova Brasil e SAERS, fizeram com que fossem criadas estratégias para melhorar seus índices educacionais, recorrendo ao currículo. Já os demais municípios adotaram, além dessas avaliações,

programas federais e institutos não governamentais como políticas de educação local. É o caso de Bento Gonçalves, com o PAR, e de Farroupilha, com o Instituto Ayrton Senna, havendo assim uma forte influência da União na definição de projetos e ações pelos governos locais. Werle, Andrade, Werle (2010), afirmam que, a partir de 1996 com a Lei de Diretrizes e Bases da educação, há uma transferência de responsabilidades para o nível local, ficando um vácuo em outros níveis, o qual é preenchido pela União, que instaura programas associados com repasse de recursos e convênios, como percebemos nos municípios aqui mencionados.

Stromquist apud Werle (2010, p. 575) ressalva que as políticas públicas não se apresentam como um objeto ou texto concreto e consistente que se transmite de um local para outro, ao contrário são produzidas por indivíduos atuando dentro de contextos, reflexivamente, os quais muitas vezes apresentam limitações, ora oportunidades, ora proximidades e desencaixe. Portanto tanto as Leis de sistema aqui mencionadas assim como as políticas e os projetos de outras instâncias não podem ser “copiados” de um município para outro, ou do governo federal para o municipal. Cada um tem sua individualidade, suas necessidades que precisam ser assistidas por uma política verdadeiramente local a qual englobe toda a instância municipal.

Acredita-se que um trabalho inicial com as avaliações em larga escala já tenha se iniciado. Na AMESNE, ele acontece ainda em pequena escala, mas o importante é que começou. As secretarias municipais de educação estão proporcionando estudos sobre essas avaliações externas com as instituições da rede, as quais não são mais um assunto esquecido ou engavetado, sem nenhum reconhecimento. As avaliações estão acontecendo e isso tem uma grande relevância para a qualidade do ensino.

Além dos aportes elencados, destaco a formação continuada que estas secretarias propõem para seus profissionais. Os quatro municípios já citados usam de programas federais, estaduais e não governamentais para a formação de seus professores, que, segundo eles, adaptam esses programas conforme suas realidades. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional reafirma o princípio da valorização dos profissionais da educação escolar. Nela é expressa os fundamentos, níveis, os tipos de cursos e os programas havendo um detalhamento das exigências de prática de ensino. Nesta lei fica claro que os sistemas incluindo o Sistema Municipal de Ensino, devem se responsabilizar pela valorização dos educadores e pela normatização por meio de planos de carreira, formação continuada, remuneração, progressão

na carreira de tempo para estudo e de condições de trabalho dignas. O município que cria o seu Sistema deve incluir a formação continuada na lei que o constitui.

Outro fator importante é a influência política que a gestão pública municipal tem na escolha destes programas. Como visto anteriormente, somente Bento Gonçalves não realiza as avaliações do SAERS e, no momento atual, o município é oposição ao partido que governa o Estado do Rio Grande do Sul<sup>11</sup>. Os demais municípios procuram realizar as avaliações do SAERS e através destas são pensadas formações para os professores da rede municipal, estratégias de gestão e melhorias para a qualidade da educação local. As secretarias que realizam estes estudos com os resultados do SAERS enfatizam que esta avaliação vai ao encontro da realidade dos alunos, pois traz aspectos regionais do Estado do Rio Grande do Sul, diferente do que é visto nas avaliações nacionais como a Prova Brasil e o SAEB.

Também se destaca um dos objetivos propostos no projeto desta dissertação, que consistia em as avaliações em larga escala fazerem parte dos processos de gestão das secretarias. Os três municípios que iniciaram a pesquisa, Nova Prata, Nova Araçá e Parai, foram excluídos deste trabalho. Durante a pesquisa foram vistas formas de como trabalhar os dados das avaliações externas em quatro dos sete municípios que iniciaram a pesquisa. Apesar de estes fazerem parte da mesma associação de municípios estas estratégias não são repassadas para os demais. Assim o trabalho com os dados das avaliações em larga escala acaba sendo uma tarefa individual de um ou outro município.

Não é possível negar a importância das associações regionais para o desenvolvimento local. Nestas, como visto no capítulo de gestão municipal, são tratados diversos assuntos, os municípios apresentam projetos que estão sendo desenvolvidos nas suas localidades. Entretanto o tema avaliação externa da educação básica ainda não é um assunto enfatizado nestas reuniões, portanto, merece maior atenção destas e das pesquisas que venham a ser desenvolvidas.

Considerações como as citadas podem ser base para um novo estudo. Essas questões merecem ser melhor debatidas e compreendidas, pois seu estudo não foi esgotado. A dissertação desenvolvida no mestrado evidencia a importância dessas Associações para o desenvolvimento local e para a articulação entre os municípios, além de indicar novas contribuições que devam ser elaboradas.

---

<sup>11</sup> O Estado do Rio Grande do Sul é governado desde 2007 pelo partido do PSDB, enquanto que a prefeitura do município de Bento Gonçalves é administrada pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

## REFERÊNCIAS

ABAVE - **Associação Brasileira de Avaliação Educacional**. Disponível em: <<http://www.abave.org.br>>. Acesso em: set. 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional; regulação e emancipação**: para uma sociologia das políticas avaliações contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

AMESNE. Disponível em: <<http://www.amesne.com.br>>.

ANDRADE, Edson Francisco. Instâncias de participação na gestão do sistema municipal de ensino: possibilidades e perplexidades no processo de democratização. **Educação e Sociedade**, Curitiba, n° 37, ago./mai. 2010.

ANPAE - **Associação Nacional de Política e Administração da Educação**. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br>>. Acesso em: 2009.

ANPED - **Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 2009.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução do grego, introdução e notas. Maria da Gama Kury. 3.ed. Brasília: UNB, 1997.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de pesquisa**. São Paulo, v. 35, n.º 126, set./dez. 2005. p.539-564.

BIBLIOTECA DIGITAL de teses e dissertações da **Universidade do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://www.tede.udesc.br>>. Acesso em: set. 2009.

BIBLIOTECA DIGITAL de teses e dissertações da **Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos**. Disponível em: <<http://www.bdt.unisinos.br>>. Acesso em: set. 2009.

BIBLIOTECA DIGITAL de teses e dissertações da **Universidade Estadual de Ponta Grossa**. Disponível em: <<http://www.bicen-tede.uepg.br>>. Acesso em: set. 2009.

BIBLIOTECA DIGITAL de teses e dissertações da **Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS**. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br>>. Acesso em: set. 2009.

BIBLIOTECA DIGITAL de teses e dissertações da **Universidade Tuiuti**. Disponível em: <<http://www.tede.utp.br>>. Acesso em: set. 2009.

BIBLIOTECA DIGITAL de teses e dissertações **Universidade Federal de Rio Grande**. Disponível em: <<http://www.bdtd.furg.br>>. Acesso em: set. 2009.

BOBBIO Norberto; MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. de Luis Guerreiro Pinto João Ferreira Caçais. 9.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

BONAMINO, Alicia Catalano de. **Tempos de avaliação educacional: O SAEB, seus agentes referências e tendências**. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

\_\_\_\_\_; BESSA Nícia; FRANCO Creso (org.). **Avaliação da Educação Básica**. Rio de Janeiro: Editora PUC-RJ, 2004.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema conselho e plano**. São Paulo: Paulo Freire, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Capítulo III; Seção I, II e III..

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB**. Brasília: Senado Federal, 1996.

CAPES - **Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior**. Disponível em: <<http://www.capes.org.br>>. Acesso em: set. 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **Educação, Estado e poder**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

FEEVALE. Disponível em: <<http://www.feevale.br>>. Acesso em: set. 2009.

FERNANDES, Ângela Viana Machado. O Contexto e o texto da LDB da educação de 1996: 10 anos atrás. In: RESCIA, Ana Paula Oliveira; SOUZA, Cláudia Benedito Gomide de; GENTILINI, João Augusto; RIBEIRO Ricardo (Org.). **Dez anos da LDB**. Araraquara, SP: Junqueira e Martim Editores, 2007, p. 69- 78.

FERREIRA, Naura Syria Carapato; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (org.). **Gestão de educação; impasses perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Polêmicas, fundamentais e análises. Brasília: Líder Livro, 2006.

FIGARI, Gérard. **Avaliar que referencial?** Portugal: Porto Editora, 1996.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil**. Campinas-SP: Autores Associados, 2007.

HADJI, Charles. **A avaliação regras do jogo**. Das intenções aos instrumentos. Portugal: Porto Editora, 1994.

LÜCK, Heloisa. Estratégia para a ação global e coletiva do ensino. **Gestão em Rede**, Curitiba, nº 3, nov.1997.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para análise de olíticas educacionais. **Revista Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 27, nº 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MALAVAZI, Maria Sergrist; BERTAGNA, Regiane Helena; FREITAS, Luis Carlos de (org.). **Avaliação desafios dos novos tempos**. Campinas- SP: Komedi, 20006.

MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonia Fabris Editor, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: SENAC 2001.

PESTANA, M. I. **O Sistema de Avaliação Brasileiro. Anais do Seminário de Avaliação Educacional**: Rio de Janeiro 1 a 3 de setembro. Brasília: MEC/ INEP

PONTIFÍCIA Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Disponível em: <<http://www.puc.rs.br>>. Acesso em: set. 2009.

PORTAL DO MEC. **PDE**. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br/pde>>.

RESCIA, Ana Paula Oliveira; SOUZA, Cláudio Benedito Gomide de; GENTILINI, João Augusto; RIBEIRO Ricardo (Org.). **Dez anos de LDB**. Araraquara, SP: Junqueira e Martim Editores, 2007.

RICESU - **Rede de Instituições Católicas**. Disponível em: <<http://www.ricesu.com.br>>.

RICO, Elizabeth Mello (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais, 2007.

SAMPAIO, Maria dos Mercês Ferreira. **O cotidiano escolar face às políticas educacionais**. Araraquara-SP: Editora JM, 20002.

SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v, 20, n° 69, p.119-136, 1999.

\_\_\_\_\_. O âmbito dos municípios. In: NOGUEIRA, Marco. **Em defesa da política**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

\_\_\_\_\_. O plano de desenvolvimento de educação: análise do projeto do MEC. **Revista Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 28, n° 100, p.1231-1255, out. 2008.

SILVA, Carmem Silvia Bissoli Da. A nova LDB: do projeto progressista a legislação da aliança neoliberal. In: MACHADO, Lourdes Marcelino (org.). **Nova LDB: trajetória para a cidadania?**São Paulo: Arte e Ciência, 1998.

SOUZA, Alberto de Mello (org.). **Dimensões da avaliação educacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

UNIVERSIDADE de Santa Cruz – UNISC. Disponível em: <<http://www.unisc.br>>. Acesso em: set. 2009.

UNIVERSIDADE do Vale do Itajaí - UNIVALI. Disponível em: <<http://www.univali.br/tede>>. Acesso em: set. 2009.

UNIVERSIDADE ESTADUAL de Maringá. Programa de Pós-Graduação. Disponível em: <<http://www.ppe.uem.br>>. Acesso em: set. 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL de Pelotas – UFPEL. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br>>. Acesso em: set. 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Educação. Disponível em: <<http://www.ppgeufsc.com.br>>. Acesso em: set. 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL de Santa Maria. Disponível em: <<http://www.ufsm.br>>. Acesso em: set. 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL do Paraná. Disponível em: <<http://www.ufpr.br>>. Acesso em: set. 2009.

UNIVERSIDADE LUTERANA do Brasil - ULBRA. Disponível em: <<http://www.ulbra.br>>. Acesso em: set. 2009.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; THUM Adriane Brill; ANDRADE, Alenis Cleusa. O sistema municipal de ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**; Associação Nacional de Política e Administração, Porto Alegre, v.13, n°1, jan./jun. 1997; v. 24, n° 1, p.79-109, jan./ abr.2008.

\_\_\_\_\_; THUM Adriane Brill; ANDRADE, Alenis Cleusa. Avaliação e políticas públicas em educação. **Revista Ensaio** - Avaliação de políticas públicas educacionais, Rio de Janeiro, v.17, n°.64, p.397-420, jul./set. 2009.

\_\_\_\_\_. A reiventção da gestão do sistema de ensino: uma discussão do Plano de Desenvolvimento da Educação. **Revista Educação em Questão**, v.35, n°21, p.98-119, mai./ago. 2009.

\_\_\_\_\_; THUM Adriane Brill; ANDRADE, Alenis Cleusa. Sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul: uma contribuição para as políticas educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** ( RBP AE); Associação Nacional de Política e Administração, Porto Alegre, v. 26, n° 2, p. 377- 393, maio/ ago. 2010.

\_\_\_\_\_; WERLE, Carolina Obino Corrêa; ANDRADE, Alenis Cleusa. Sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul, Brasil: um olhar para o professor. **Revista Perspectiva**; Florianópolis, v. 27, n° 2, p. 569- 602, jul/ dez 2009.

## **APÊNDICES**

## **APÊNDICE I - QUESTIONÁRIO PARA SETE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA AMESNE QUE POSSUEM SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO**

Este questionário faz parte de uma pesquisa de mestrado que estuda as avaliações em larga escala e os processos de gestão das secretarias municipais de educação da região da AMESNE, que possuem Sistema Municipal de Ensino.

- 1- Nome da cidade.
- 2- Como está funcionando o Sistema Municipal de Ensino?
- 3- Qual a relação da Secretaria com o Conselho Municipal de Educação?
- 4- Como é composta a equipe da secretaria municipal de educação?
- 5- Qual a formação do (a) secretário municipal de educação?
- 6- Quais são os departamentos que compoortam a secretaria? Como ela está organizada?
- 7- Há alguém ou algum setor que se responsabiliza pelas avaliações externas?
- 8- Como os dados, os resultados das avaliações são tratados pela secretaria municipal de educação? Qual o trabalho realizado com estes dados?
- 9- Qual a função que você exerce na secretaria?
- 10- Há quanto tempo você exerce o magistério? Há quanto tempo você trabalha na secretaria municipal de educação?
- 11- Qual a sua formação?

## APÊNDICE II - ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1- Função dentro da secretaria.
- 2- Município.
- 3- Quais as políticas educacionais que o município criou nos últimos cinco anos para sua rede?
- 4- Qual a estrutura administrativa da secretaria municipal de educação?
- 5- O município tem uma política de avaliação externa específica para sua rede? Se tiver, como é feito? Quem faz? Pra quem?
- 6- Existe alguém/ setor dentro dessas políticas que trabalha com avaliação externa?
- 7- Como é o processo de estudos desses resultados das avaliações? Como estes são trabalhados com a comunidade escolar? Escola? Direção? Professor? Aluno? Pais?

**APÊNDICE III - TABELA 1: CARACTERÍSTICAS REFERENTES  
À SITUAÇÃO EDUCACIONAL DA AMESME<sup>12</sup>**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>POPULAÇÃO</b>	<b>EDUCAÇÃO BÁSICA</b>	<b>NÚMERO DE MÁTRICULA</b>	<b>IDEB/ 2007 Rede Municipal</b>	<b>CARAC. ECON.</b>
CAXIAS DO SUL	410.166 hab.	87 escolas	Educação Inf: 525 Ensino Fund: 32.245 EJA: 2.323	Anos iniciais: 5,1 Anos finais: 4,4	3º maior PIB do RS;
BENTO GONÇALVES	106.000 hab.	25 escolas	Educação Inf: 1.250 Ensino Fund: 5.938 Ensino Médio: 185 EJA: 438	Anos iniciais: 5,3 Anos finais: 4,2	Estrutura diversificada entre os segmentos da indústria, comércio e serviços.
FARROUPILHA	70.000 hab.	26 escolas	Educação Inf: 346 Ensino Fund: 5.627 EJA: 458	Anos iniciais: 5,6 Anos finais: 4,6	Município de perfil industrial
MARAU	36.643 hab.	17 escolas	Educação Inf: 669 Ensino Fund: 2.432 EJA: 272	Anos iniciais: 5,1 Anos finais: 4,4	Destaque setor terciário
GARIBALDI	30.518 hab.	12 escolas	Educação Inf: 308 Ensino Fund: 1.796 EJA: 174	Anos iniciais: 4,9 Anos finais: 4,9	Vitivinicultura, metalurgia, indústria moveleira.
FLORES DA CUNHA	27.27 hab.	08 escolas	Educação Inf: 151 Ensino Fund: 1.849 EJA: 262	Anos iniciais: 4,9 Anos finais: 4,6	Pecuária, agricultura, indústria, comércio
CARLOS BARABOSA	23.962 hab.	08 escolas	Educação Inf: 328 Ensino Fund: 1.154 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 4,9 Anos finais: 4,2	Setor terciário, voltado a cultura da soja e do milho.

<sup>12</sup> Os dados referentes a tabela são da rede municipal de ensino dos trinta e quatro municípios pertencentes a Associação. Somente o IDEB dos municípios que não possuem matrículas na rede municipal se reporta ao índice do estado do Rio Grande do Sul.

VERANÓPOLIS	26.600 hab.	06 escolas	Educação Inf: 318 Ensino Fund: 1.393 EJA: 32	Anos iniciais: 4,8 Anos finais: 4,7	Desenvolvimento na área do biodiesel, metal mecânico, moveleiro, calçadista e vitivinicultura.
NOVA PRATA	24.252 hab.	06 escolas	Educação Inf: 224 Ensino Fund: 1.457 EJA: 13	Anos iniciais: 4,7 Anos finais: 4,0	Indústria e comércio.
GUAPORÉ	22.589 hab.	03 escolas	Educação Inf: 298 Ensino Fund: 1.411 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 5,1 Anos finais: 4,4	Indústria joalheira, mecânica e confecção de moda íntima.
SÃO MARCOS	21.000 hab.	05 escolas	Educação Inf: 232 Ensino Fund: 1.406 EJA/ semipresencial: 157	Anos iniciais: 4,8 Anos finais: 4,5	Indústrias metalúrgicas, transportes de cargas, vitivinicultura
ANTÔNIO PRADO	14.274 hab.	03 escolas	Educação Inf: 63 Ensino Fund: 477 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 4,7 Anos finais: 3,4	Vitivinicultura, agricultura.
SERAFINA CORRÊA	14.733 hab.	05 escolas	Educação Inf: 319 Ensino Fund: 876 EJA: 32	Anos iniciais: 5,3 Anos finais: 4,6	Agricultura, pecuária, indústria e comércio.
NOVA BASSANO	10.000 hab.	12 escolas	Educação Inf: 120 Ensino Fund: 474 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 5,4 Anos finais: 3,6	Metalurgia, suinocultura, avicultura.
CASCA	8.381 hab.	01 escola	Educação Inf: 85 Ensino Fund: 165 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 5,8 Anos finais: 4,6	Setor primário
PARAÍ	6.979 hab.	02 escolas	Educação Inf: 92 Ensino Fund: 218 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 4,7 Anos finais: 4,6	Agricultura
COTIPORÃ	4.887 hab.	01 escola	Educação Inf: 65 Ensino Fund: 218 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 5,2 Anos finais: 4,4	Agricultura
NOVA ARAÇÁ	4.300 hab.	01 escola	Educação Inf: 47 Ensino Fund: 90 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 4,6 Anos finais: 4,6	Agricultura, olericultura, fruticultura, pecuária
VILA FLORES	3.305 hab.	01 escola	Educação Inf: 58 Ensino Fund: 213 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 4,5 Anos finais: 4,2	Setor primário
SÃO DOMINGOS DO SUL	2.854 hab.	Nenhuma escola	Nenhuma	Anos iniciais: 4,0 Anos finais: 3,4	Agricultura
SÃO JORGE	2.764 hab.	02 escolas	Educação Inf: 21 Ensino Fund: 112 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 6,3 Anos finais: 4,8	Agricultura e pecuária
BOA VISTA DO SUL	2.663 hab.	07 escolas	Educação Inf: 34 Ensino Fund: 204 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 4,5 Anos finais: 4,6	Avicultura e agricultura

NOVA ROMA DO SUL	3.754 hab.	03 escolas	Educação Inf: 47 Ensino Fund: 51 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 5,7 Anos finais: 4,9	Suinocultura, avicultura, hortifrutigranjeiros, agroindústrias.
MONTE BELO DO SUL	2.766 hab.	03 escolas	Educação Inf: 33 Ensino Fund: 164 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 4,5 Anos finais: 4,7	Viticultura, Indústria, Comércio e Serviços.
FAGUNDES VARELA	2.508 hab.	01 escola	Educação Inf: 60 Ensino Fund: 107 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 5,2 Anos finais: 3,9	Polimento de metais.
NOVA PÁDUA	2.517 hab.	Nenhuma escola	Nenhuma	Anos iniciais: 4,0 Anos finais: 3,4	Agricultura, comércio, indústria.
PROTÁSIO ALVES	2.114 hab.	01 escola	Educação Inf: 34 Ensino Fund: 117 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 4,5 Anos finais: 4,6	Agricultura, indústria, comércio, pecuária e prestação de serviços.
SANTA TEREZA	1.893 hab.	06 escolas	Educação Inf: 39 Ensino Fund: 62 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 4,5 Anos finais: 3,7	Agricultura e suinocultura
CORONEL PILAR	1.657 hab.	09 escolas	Educação Inf: 17 Ensino Fund: 53 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 4,5 Anos finais: 4,0	Avicultura e vitivinicultura
GUABIJÚ	1.669 hab.	03 escolas	Educação Inf: 21 Ensino Fund: 52 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 4,5 Anos finais: 4,9	Plantio de soja, milho, agropecuária, tendo como principal atividade o leite.
MONTAURI	1.583 hab.	01 escola	Educação Inf: 29 Ensino Fund: 87 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 5,9 Anos finais: 4,1	Agropecuária, avicultura
NOVA ALVORADA	3.452 hab.	02 escolas	Educação Inf: 49 Ensino Fund: 220 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 5,9 Anos finais: 4,0	Culturas comerciais e de subsistência.
UNIÃO DA SERRA	1.666 hab.	Nenhuma escola	A rede municipal não possui nenhuma matrícula, já que o município não possui escolas municipais.	Anos iniciais: 4,5 Anos finais: 3,7 ( índices do estado)	Gado leiteiro, vinicultura e avicultura.
VISTA ALEGRE DO PRATA	1.492 hab.	01 escola	Educação Inf: 27 Ensino Fund: 104 EJA: nenhuma	Anos iniciais: 5,9 Anos finais: 4,4	Agricultura, avicultura, suinocultura e gado leiteiro