

arquivos analíticos de
políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aape | epaa

Arizona State University

Volume 26 Número 128

15 de outubro 2018

ISSN 1068-2341

Avaliação, Estado e Regulação: Repercussões da Prova Brasil na (Con)Formação dos Profissionais e no Gerencialismo nas Escolas

Luciana Leandro da Silva

Universidade Federal de Campina Grande (UFCG, PB)



Álvaro Moreira Hypolito

Universidade Federal de Pelotas (UFPel, RS)
Brasil

Citação: Silva, L. L. da, & Hypolito, Á. M. (2018). Avaliação, Estado e regulação: Repercussões da Prova Brasil na (con)formação dos profissionais e no gerencialismo nas escolas. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(128). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3710> Este artigo faz parte do dossiê especial, *Políticas de administração e gestão em países da Lusofonia: Perspectivas críticas sobre a nova gestão pública e a pós-burocracia em educação*, editada por Almerindo Janela Afonso e Geovana Mendonça Lunardi Mendes.

Resumo: O artigo apresenta algumas reflexões acerca das alterações no papel do Estado no processo de definição de regras, normas e configuração dos sistemas educativos, a partir dos resultados de uma pesquisa mais ampla acerca das repercussões da Prova Brasil nos municípios de Campina Grande (PB) e Pelotas (RS), Foca-se na análise acerca das alterações na relação entre Estado e mercado, bem como no modelo de regulação estatal, que reforçam a implantação de mecanismos gerencialistas nas redes públicas de ensino e nas escolas. Por meio de um estudo documental, bibliográfico e da pesquisa de campo constatou-se que, apesar da peculiaridade com que os municípios e escolas reagem a esta política nacional, há grande preocupação com os

resultados da Prova Brasil e do IDEB, o que se converte em parcerias e implantação de sistemas de incentivo e premiação das melhores escolas. Em Campina Grande a formação tem sido elemento estratégico na conformação dos profissionais à lógica de mercado; em Pelotas, preza-se pela autonomia e pelo trabalho coletivo. Portanto, se, por um lado, o modelo de regulação pós-burocrática e de quase mercado que permeia esse sistema de avaliação fragiliza a autonomia, a profissionalização e a gestão democrática das escolas, por outro, os profissionais que nelas trabalham são sujeitos históricos, capazes de resistir e reinventar suas práticas.

Palavras-chave: Políticas de Avaliação; Regulação; Gerencialismo

Assessment, State, and regulation: Repercussions of Prova Brasil in the (con)formation of professionals and in the managerialism at schools

Abstract: This article presents some reflections on the changes in the role of the state in the process of defining rules, norms, and configuration of educational systems, based on the results of a wider research on the repercussions of Prova Brasil in the municipalities of Campina Grande (PB) and Pelotas (RS). It focuses on the analysis of changes in the relation between state and market, as well as in the model of state regulation that reinforces the implantation of managerial mechanisms in the educational systems and in the schools. Through documental, bibliographic, and empirical data, the findings demonstrate that, despite the peculiarity with which municipalities and schools react to this national policy, there is great concern about the results of Prova Brasil and IDEB, which convert into public-private partnerships the implementation of some incentives such as payment by performance and other compensations for best schools. In Campina Grande, training has been a strategic element in pushing professionals toward a market logic; in Pelotas, professionals try to preserve their autonomy and practice a collective work. Therefore, on the one hand, the post-bureaucratic and quasi-market model of regulation that permeates the assessment system weakens the autonomy, professionalization, and democratic management of schools. On the other, the teachers who work in the schools are subjects capable of resisting and reinventing their practices.

Keywords: Assessment Policies; Regulation; Managerialism

Evaluación, Estado y regulación: Repercusiones de la Prova Brasil en la (con) formación de profesionales y en el gerencialismo en las escuelas

Resumen: El artículo presenta algunas reflexiones sobre las alteraciones en el papel del Estado en el proceso de definición de reglas, normas y configuración de los sistemas educativos, a partir de los resultados de una investigación más amplia sobre las repercusiones de la Prova Brasil en los municipios de Campina Grande (PB) y Pelotas (RS). Se enfoca en el análisis acerca de las alteraciones en la relación entre Estado y mercado, así como en el modelo de regulación estatal, que refuerza la implantación de mecanismos gerencialistas en las redes públicas de enseñanza y en las escuelas. Por medio de un estudio documental, bibliográfico y de la investigación de campo se constató que, a pesar de la peculiaridad con que los municipios y escuelas reaccionan a esta política nacional, hay gran preocupación con los resultados de la Prova Brasil y del IDEB, lo que se convierte en alianzas e implantación de sistemas de incentivo y premiación de las mejores escuelas. En Campina Grande la formación ha sido elemento estratégico en la conformación de los profesionales a la lógica de mercado; en Pelotas, los profesionales buscan valorar la autonomía y el trabajo colectivo. Por lo tanto, si, por un lado, el modelo de regulación post-burocrática y de casi mercado que permea ese sistema de evaluación debilita la autonomía, la profesionalización y la gestión democrática de las escuelas, por otro, los profesionales que en ellas trabajan son sujetos históricos, capaces de resistir y reinventar sus prácticas.

Palabras-clave: Políticas de Evaluación; Regulación; Gerencialismo

Introdução

O presente artigo pretende contribuir para a reflexão acerca das alterações no papel do Estado no processo de definição de regras, normas e configuração dos sistemas educativos, a partir da análise das políticas de avaliação em larga escala, de modo específico, a Prova Brasil.¹ A partir da análise dessa política em específico, busca-se uma compreensão mais ampla acerca das políticas de avaliação em larga escala como manifestação do novo *modus operandi* do Estado, que se baseia na crítica ao modelo burocrático-profissional, analisado por Weber, e a adoção da chamada “Nova Gestão Pública” (*New Public Management*).

A Prova Brasil foi criada em 2005, no processo de reordenamento e aprofundamento da política nacional de avaliação e, a partir de então, foi possível gerar um indicador numérico (IDEB) para comparar escolas e redes em termos de resultados. Trata-se de uma política de escopo nacional, com impactos relevantes em diferentes estados e municípios do Brasil.

Entende-se que as políticas de avaliação em larga escala precisam ser compreendidas a partir de uma análise acerca das mudanças no setor produtivo e na economia, com o entendimento das políticas educacionais como elemento estratégico do processo de reforma do Estado, da reordenação do seu papel no contexto de intensificação do neoliberalismo e da adoção do modelo pós-burocrático de regulação como política hegemônica.

O discurso da modernização do Estado brasileiro tem ganhado força desde a década de 1990, sob o pretexto de flexibilizar e agilizar a gestão das políticas públicas, focalizando-as nos destinatários, não entendidos como usuários ou sujeitos de direito, mas como clientes, o que garantiria maior eficiência na prestação de serviços. Tal modernização também estaria repousada na ideia de que o Estado não poderia ter exclusividade no fornecimento de serviços, mas deveria permitir a participação de novos atores da sociedade civil, para ficar responsável apenas pela avaliação dos resultados. A Nova Gestão Pública, ao mesmo tempo em que alimenta o discurso da flexibilização, descentralização e transparência da gestão, induz a novas estratégias de controle e regulação baseadas na produção de dados estatísticos e de evidências, na comparação numérica e no controle a posteriori, pautado no racionalismo, no neotecnicismo e na meritocracia.

A política nacional de avaliação, mais especificamente a Prova Brasil, precisa ser analisada de modo indissociável dessas mudanças mais abrangentes, sem negligenciar a importância das complexidades e especificidades práticas dessa política, para melhor observar as nuances e os desdobramentos para as redes de ensino e para os/as profissionais implicados no estudo.

Diante desse contexto, o presente artigo apresenta a análise de algumas dimensões que emergiram da pesquisa maior, a qual se baseou em um amplo estudo bibliográfico, documental e na pesquisa de campo realizada em escolas públicas de dois municípios brasileiros; tais dimensões contribuem para a discussão acerca das mudanças no modelo de regulação estatal, posto que a lógica das avaliações induz e legitima a adoção de estratégias gerencialistas nas redes e escolas.

A primeira parte do artigo debruça-se sobre a discussão acerca das alterações nas relações entre Estado e mercado, do uso das políticas de avaliação como parte inerente ao processo de reorganização/deslocamento do papel do Estado no campo educacional; e discute ainda como o setor privado vem desenvolvendo interesses na área. A segunda parte apresenta a discussão dos resultados, com base na análise das estratégias elaboradas a partir da Prova Brasil e do IDEB, discute e questiona o papel da formação, das parcerias e das premiações, a fim de mostrar como o modelo

¹ Tais reflexões derivam dos resultados de uma pesquisa mais ampla intitulada, *Prova Brasil: A produção de currículos e práticas docentes pela ação de um dispositivo*, realizada entre 2015 e 2017, com apoio financeiro do PNPd/CNPq.

de regulação pós-burocrática tem atuado na educação, com sérias implicações para a profissão docente e a gestão democrática das escolas.

Reformas Educativas, Avaliação, e Redefinição do Modelo de Regulação Estatal

A década de 1990 é um divisor de águas quando se busca tecer qualquer análise acerca das políticas públicas brasileiras, devido às diversas reformas amplas e setoriais empreendidas a partir desse momento.

As profundas modificações nas formas de administração/gestão das políticas públicas ocasionaram repercussões sobre o sistema educativo como um todo e, de modo particular, sobre a gestão escolar, o currículo e o trabalho docente.

Apesar das resistências, observa-se o predomínio do ideário neoliberal nas reformas educacionais implantadas nas últimas décadas, e a educação configura-se como estratégia inerente do processo de reformulação do modelo de regulação estatal a partir dos anos 1990.

Uma das políticas que tem incidido fortemente na realidade das escolas públicas de todo o país diz respeito à implantação de sistemas de avaliação em larga escala, política que vem sendo aprofundada e reforçada ao longo dos últimos anos, sob o pretexto de melhorar a qualidade dos sistemas educativos.

Nesse sentido, muitos autores (Afonso, 2000, 2001; Barroso, 2005; Gentili, 1997; Neave, 1998; Robertson e Dale, 2001; entre outros) têm apontado para a predominância de um Estado avaliador², que assume um papel regulador, empenhado em medir resultados e não necessariamente envolvido com a melhoria dos processos educativos.

Ao tratar de regulação em seus diferentes níveis (transnacional, nacional e local), Barroso (2006) suscita importantes reflexões acerca das alterações no papel do Estado no processo de definição de regras, normas e na configuração dos sistemas educativos, a partir da incorporação de novos atores nesse campo, o que tem gerado um deslocamento e uma crescente desresponsabilização do mesmo pelas políticas sociais.

O termo regulação é polissêmico e adquire diferentes significados e manifestações, a depender dos sujeitos, contextos e interesses em jogo. No debate acerca da administração do Estado na educação,

A referência à regulação aparece como resultado de um certo efeito de moda (ou *aggiornamento* linguístico), com o fim de reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador de uma “nova administração pública” que substituiu um controlo directo e a *priori* sobre os processos, por um controlo remoto, e a *posteriori* baseado nos resultados (Barroso, 2005, p. 732).

Essa tendência expressa o rumo que a modernização imprimiu à administração da educação pública em diferentes países. Barroso cita o estudo realizado por Lessard, Brassand e Lusignan sobre as tendências evolutivas das políticas educativas no Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido, para mostrar que:

O Estado não se retira da educação. Ele adopta um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se

² Esse termo foi utilizado primeiramente na obra de Neave e Van Vught (1994) e, posteriormente, empregado por muitos outros autores, sinalizando para as mudanças no papel do Estado ante a emergência de políticas neoliberais.

os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo (2002, apud Barroso, 2005, p. 732).

Barroso afirma que “a difusão, no domínio educativo, do termo ‘regulação’ está associada, em geral, ao objetivo de consagrar, simbolicamente, outro estatuto de intervenção do Estado à condução das políticas públicas” (2005, p. 727). O termo regulação por desempenho designaria algo mais flexível na definição dos processos e um controle mais rigoroso na avaliação da eficiência e da eficácia dos resultados, enquanto que a “regulamentação”, proveniente do modelo racional burocrático, estaria centrada no controle dos procedimentos.

Nesse sentido, Maroy (2008) trata acerca do surgimento de novos modelos de regulação pós-burocrática dos sistemas educacionais na atualidade: a) regulação por resultado, que se fundamenta no aumento da legitimidade da avaliação sobre os sistemas educacionais, na qual importa mais a valorização dos resultados e a busca da eficácia e o exercício do controle pela via da responsabilização; b) regulação por quase-mercado, caracterizado por privilegiar a atuação de operadores privados sobre a educação por meio do crescente incentivo do Estado à oferta privada dos serviços educacionais nos sistemas de ensino.

Dessa forma, a avaliação adquire centralidade política e se contrapõe à regulação de matriz burocrática profissional, em que uma racionalidade instrumental prescritiva enfatiza meios necessários para atingir as finalidades pretendidas. Ao mesmo tempo, é possível perceber maior atuação de empresas privadas na educação, em muitos casos como decorrência da imposição de uma suposta necessidade de melhorar os resultados.

Assim como em outros países, alterações significativas nas relações entre Estado e mercado vêm se processando com a reafirmação das teses neoliberais, as quais avançam com força no Brasil a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), tendo sido colocadas em prática com graus e intensidades diferentes durante os governos que o sucederam (Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rouseff, 2003-2016).

A partir do diagnóstico neoliberal de que o modelo de Estado seria o culpado pela crise, há uma diminuição da sua atuação no campo das políticas sociais, sendo que este continua a atuar de modo proeminente e centralizado na normatização e regulação das políticas, descentralizando a sua gestão e execução, por meio de estratégias como a privatização, a terceirização e a publicização³.

Redefine-se, portanto, o papel tanto do Estado como das escolas (...). Estamos, pois, diante de um tecnicismo: o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados. É pela avaliação dos resultados que se buscará garantir a eficiência e a produtividade. E a avaliação converte-se no papel principal a ser exercido pelo Estado, seja mediatamente, pela criação das agências reguladoras, seja diretamente, como vem ocorrendo no caso da educação (Saviani, 2013, p. 439).

³ A privatização refere-se à transferência completa da execução e gestão das políticas para o setor privado; a terceirização refere-se ao repasse da execução e a publicização ao repasse do controle e da gestão dos sistemas para o setor privado. Todas essas formas vêm se proliferando atualmente, com destaque para a publicização, que gera um novo setor chamado “público não-estatal”, já que o fundo público é alvo de disputa permanente e, neste caso, acaba sendo repassado diretamente ao setor privado, para que este exerça a gestão e o controle das políticas. É preciso destacar o papel do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) lançado em 1995, pelo então ministro Bresser Pereira, na legitimação e efetivação dessas estratégias.

Nesse sentido, os sistemas de avaliação se convertem em um mecanismo de dupla funcionalidade: são expressão desse novo papel assumido pelo Estado, no controle dos resultados, incentivando a atuação de “novos atores” desejosos de participar da gestão e implantação de políticas educacionais; ao mesmo tempo, tem sido funcional à introdução e legitimação da lógica gerencial no interior das escolas.

Segundo Pauline Lipman e Haines, as políticas neoliberais foram introduzidas em dois momentos diferentes. Um primeiro que se caracterizou mais pela implementação dos exames, testes, classificações (rankings), assim como políticas de avaliação em larga escala e definição de padrões curriculares nacionais/regionais. Um segundo, mais recentemente identificado, que se caracterizou mais pela introdução das parcerias público-privadas, de relações de quase-mercado, com mudanças na gestão e na organização escolar, a partir de modelos gerencialistas (Lipman & Haines, 2007). De fato, é um único processo com momentos distintos das mesmas políticas. Essas políticas acabam por dar consequência tanto para as políticas mais típicas do Estado regulador e avaliador, que já insinuam políticas de quase-mercado, como para as políticas do estado gerencialista, políticas mais consolidadas de quase-mercado, não somente pelas parcerias público-privadas mas também pelas políticas de escola (Whitty, 1997).

De acordo com Ball, o gerencialismo “representa a inserção, no setor público, de uma nova forma de poder [...], desempenha o importante papel de destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos” (Ball, 2005, p. 544). Para o autor, é preciso também considerar outra importante tecnologia da reforma, a performatividade, que remete a “uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança”. Ela é obtida por meio da “construção e publicação de informações e de indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados” (Ball, pp. 543-544).

Newman e Clarke também analisam o gerencialismo no contexto do Reino Unido, trazendo à tona o conceito de “dispersão de poder”, já que as mudanças ocorridas a partir dos projetos de reforma do Estado “Contribuíram para a criação de uma forma de estado disperso no qual a proliferação de agências e organizações era coordenada por uma combinação de lógicas: relações mercantilizadas e conexões contratualizadas; autoridade gerencial; e um aparelho expandido de avaliação de desempenho” (2012, p. 365).

No Brasil, os representantes do setor privado estão amplamente organizados e representados nas instâncias deliberativas do Estado, atuando e pressionando por dentro e por fora do aparato estatal, com evidente interesse em (des)regulamentar as regras do jogo político e econômico em seu próprio benefício. Foi desse modo que a agenda do empresariado tomou caráter de política de Estado⁴, mostrando o quanto os reformadores empresariais estão interessados em controlar o processo pedagógico nas escolas, especialmente no atual momento da economia, no qual se evidencia “esta contradição entre ter que qualificar um pouco mais e, ao mesmo tempo, manter o controle ideológico da escola, diferenciando desempenhos, mas garantindo acesso ao conhecimento básico para a formação do trabalhador hoje esperado na porta das empresas” (Freitas, 2014, p. 1089).

É nesse contexto que as políticas de avaliação externa ou em larga escala avançam no Brasil e se configuram como a expressão mais nítida do reordenamento do papel do Estado: a cultura da

⁴ Referimo-nos ao Compromisso Todos pela Educação, incorporado ao Plano de Desenvolvimento da Educação em 2006, às pressões e influências desse movimento sobre o PNE aprovado (2014-2024) e, atualmente, sua atuação no Movimento pela Base, para a aprovação de uma BNCC mais próxima aos seus interesses.

avaliação gera um amplo mercado que se organiza em torno desse processo e se encarrega de várias etapas, desde a elaboração, aplicação e correção das provas, até a oferta de serviços e consultorias que se encarregariam de garantir o alcance das metas estabelecidas.

A Prova Brasil foi criada em 2005, a partir da reordenação e ampliação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), constituindo-se como uma das principais políticas de avaliação em larga escala da educação básica atual. Desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), a Prova Brasil constitui-se em um modelo de avaliação diagnóstica, na medida em que, como parte do SAEB, tem o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo Sistema Educacional Brasileiro (Brasil, 2015a). As provas são aplicadas a cada dois anos aos estudantes do quinto e do nono ano do ensino fundamental, os quais respondem a questões de Língua Portuguesa, com foco em leitura, e de Matemática, com ênfase na resolução de problemas.

Nesse mesmo momento, e por pressão do empresariado, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) o qual é definido como indicador de qualidade que combina informações de desempenho em exames padronizados com informações sobre o rendimento escolar (aprovação). O Brasil tem o objetivo de alcançar a média nacional 6,0 no IDEB até 2022, valor da melhor performance dos países desenvolvidos. Esta comparação internacional foi feita por uma técnica de compatibilidade entre proficiências observadas no Programa para Avaliação Internacional de Estudantes (PISA) e o Saeb (Brasil, 2015b).

Para Carvalho (2016), o PISA tem sido o canal pelo qual as políticas educacionais têm encontrado o suporte teórico, metodológico, assim como o respaldo dos especialistas em educação. O exame, na medida em que regula a educação, principalmente direcionando suas ações para as periferias mundiais, acaba por moldar como pensamos o ensino nas escolas. Assim, muito mais do que influenciar o campo epistemológico escolar, o PISA acaba por materializar a “transnacionalização” da educação, a intervenção dos países hegemônicos, por meio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em políticas educacionais de outros países.

De acordo com Teodoro (2016), os principais mecanismos de avaliação e regulação de políticas educacionais, neste momento de globalização neoliberal, encontram-se nos grandes inquéritos estatísticos (números), que são conduzidos por organizações intergovernamentais como a OCDE. Tais indicadores se colocam como mecanismos fundamentais para a formulação de uma agenda global para a educação. Desse modo, os princípios norteadores da educação surgem em um determinado contexto de regulação da economia, representando os interesses hegemônicos da classe detentora dos meios de produção e repercutindo diretamente na formulação de currículos e práticas educacionais que reforçam a (con)formação/fabricação de sujeitos úteis.

Entendemos que, na atual conjuntura, os dados se tornaram necessários para legitimar as ações do Estado, de modo que suas intervenções e parcerias sejam afirmadas e apoiadas por indicadores numéricos, já que no imaginário social, estes são interpretados como elementos objetivos, legítimos e inquestionáveis, dando a entender que, mesmo diante das instabilidades e incertezas que o contexto neoliberal e pós-moderno apresentam, esses números seriam evidências seguras e confiáveis para basear a tomada de decisões políticas e sustentar as intervenções do Estado e do mercado no campo educacional (Popkewitz & Lindblad, 2001).

Metodologia e Procedimentos

A pesquisa mais ampla teve por objetivo analisar as repercussões da Prova Brasil na produção de currículos e práticas docentes em escolas municipais de Campina Grande (PB) e de Pelotas (RS). Como foi dito anteriormente, o presente texto apresenta os resultados relacionados a algumas dimensões emergentes da pesquisa de campo e relacionadas à discussão a que se propõe o artigo. A escolha desses municípios deu-se devido à colaboração estabelecida entre os pesquisadores e as universidades participantes desse projeto. Além disso, são cidades de médio porte, de considerável relevância econômica, política e social em cada um de seus respectivos estados e estão localizadas em distintas regiões, o que nos permitiu obter uma visão ampliada acerca das repercussões de um mesmo instrumento de avaliação em diferentes regiões do país.

Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa de caráter qualitativo, que consistiu em um amplo estudo bibliográfico e documental e em uma pesquisa de campo, a qual envolveu visitas a oito (08) escolas municipais, quatro (04) em cada cidade, com a utilização de instrumentos de observação e entrevistas⁵ com diretoras e professoras que lecionavam no 5º ano do ensino fundamental. As escolas foram escolhidas com base nos resultados no IDEB (escolas com alto e baixo desempenho) e de acordo com a proximidade e facilidade de acesso às informações.

Além disso, realizamos observações em reuniões pedagógicas e outros momentos formativos organizados pelas Secretarias de Educação, de modo a conhecer mais de perto a realidade das redes e das escolas.

A análise dos dados foi feita por meio da organização, sistematização, triangulação e comparação das informações recolhidas por meio da análise bibliográfica e documental, bem como por meio da observação dos contextos e das entrevistas realizadas com atores envolvidos diretamente na aplicação prática das políticas de avaliação nas escolas.

A apresentação dos resultados foi organizada a partir de algumas dimensões analisadas durante o processo de investigação, que emergiram ao longo da pesquisa, sob as quais estruturamos as descrições e interpretações acerca das diferentes realidades analisadas: a) Repercussões da política de avaliação nos municípios e escolas estudadas, que apresenta e analisa alterações introduzidas nas redes por ocasião da aplicação da Prova Brasil; b) Avaliação, (con)formação e desprofissionalização: surgiu após o diagnóstico de que frequentemente as ações formativas estão voltadas para dar conta das exigências impostas pela avaliação externa; c) Parcerias e premiações, posto que se observou o reforço das mesmas após a implementação desse sistema de avaliação; e d) Gestão democrática fragilizada, pois observou-se o paulatino abandono de algumas práticas (eleições de diretores, reuniões de conselho, etc.) que garantiriam maior participação, e adoção de maior controle, especialmente na rede municipal de Campina Grande.

Caracterização dos Municípios Pesquisados

O município de Pelotas está localizado na região do pampa gaúcho, região sul/sudeste do estado do Rio Grande do Sul, a 250 km da capital, Porto Alegre. Trata-se da terceira maior cidade do estado, com uma população de 342.873 habitantes, segundo as estimativas do IBGE para 2015.

A economia da cidade de Pelotas esteve assentada na economia da indústria da alimentação, em especial do doce e na produção agrícola de fruticultura. Atualmente sua economia está mais atrelada ao setor de serviços, comércio, tecnologias, serviços públicos, saúde e educação, com 92% da população residente na zona urbana.

⁵ Foram realizadas 22 entrevistas no total, sendo 10 em Campina Grande e 12 em Pelotas. Como a maioria das entrevistadas eram mulheres, usaremos predominantemente o gênero feminino.

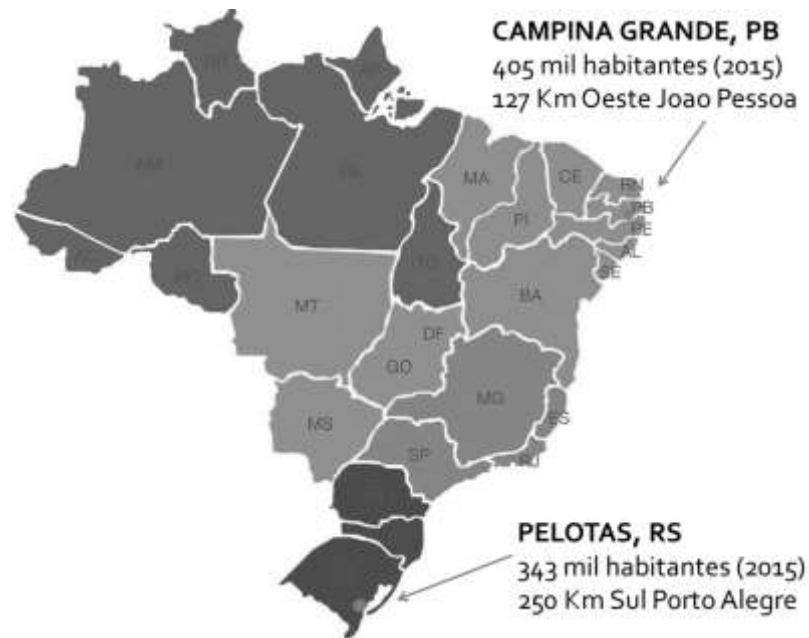


Figura 1: Localização dos municípios pesquisados

O município de Campina Grande encontra-se na região oriental do Planalto da Borborema, no agreste paraibano, a 127 km da capital, João Pessoa. Trata-se do segundo município mais populoso do estado, com 405.072 habitantes, segundo as projeções do IBGE para 2015⁶.

É um dos polos industriais e tecnológicos da região nordeste, cujo desenvolvimento econômico no início do século XX se deu basicamente pelo cultivo do algodão, que ficou conhecido como o “ouro branco”, já que atraía milhares de pessoas para a cidade. Atualmente, a cidade conta com um forte setor de serviços, comércio e tecnologias, além de importantes indústrias de calçado, o que contribui para que 95% da população resida na zona urbana. Com relação aos dados das redes públicas municipais de educação, Pelotas conta com 88 escolas de educação infantil e ensino fundamental, sendo que uma delas também oferece vagas no ensino médio. Em 2013 as matrículas eram da ordem de 21.467 e o município contava com 2.759 professores.

A rede municipal de ensino de Campina Grande possui 152 unidades educacionais, com mais de 29 mil matrículas, que abrangem desde a creche até os anos finais do Ensino Fundamental. Para atender a esse contingente, o município conta com 2.356 professores, segundo os dados de 2013.

⁶ Estimativas disponíveis na plataforma IBGE Cidades: <http://cidades.ibge.gov.br/>

Tabela 1

Número de escolas, matrículas e professores das redes municipais de educação – Ano 2013.

| Municípios | Campina Grande | Pelotas |
|-------------------|-----------------------|----------------|
| Escolas | 152 | 88 |
| Matrículas | 29.760 | 21.467 |
| Professores | 2.356 | 2.759 |

Fonte: PME/SEDUC, 2014; IUNES (2014).

A tabela mostra a dimensão das duas redes municipais implicadas nesse estudo: Campina Grande, como município mais populoso, possui número maior de matrículas na rede, com maior concentração na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental. Pelotas possui grande parte das matrículas nos anos finais do ensino fundamental e atende, inclusive, um número significativo de matrículas no ensino médio, de modo que isso explica, em parte, o fato de possuir maior quantitativo de professores.

Em Campina Grande, do total de professores que trabalham na rede, 1.867 são efetivos e 489 são prestadores de serviço, o que corresponde a 21% do quadro. Situação mais grave ocorre com os funcionários: no total, são 2.078 funcionários, dos quais 1.195 efetivos e 883 prestadores, 42,5%. A rede conta ainda com 242 técnicos efetivos (psicólogo, assistente social, etc.)

Todas essas peculiaridades das redes municipais, seu contexto, seus dados socioeconômicos e educacionais servem apenas para situar e mapear algumas das dinâmicas, limites e possibilidades da análise acerca das políticas de avaliação.

Discussão dos Resultados

De modo sintético, descrevemos alguns achados de pesquisa no quadro abaixo, destacando algumas semelhanças e diferenças, segundo as categorias que orientaram a pesquisa mais ampla:

Tabela 2

Síntese comparativa dos resultados da pesquisa

| Categorias | Campina Grande | Pelotas |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estratégias desenvolvidas pelas redes em função dos resultados da Prova Brasil | O município criou alguns mecanismos em virtude da necessidade de melhoria dos resultados na Prova Brasil e no Ideb: 14º salário, obrigação de divulgação dos resultados do Ideb e criação do Sistema Municipal de Avaliação da Aprendizagem (SAMA). | No início da pesquisa não havia uma estratégia organizada e direcionada para a melhoria do desempenho nas avaliações externas, mas em 2017 houve mudanças na gestão municipal e esta começou a sinalizar para uma cobrança maior em termos de resultados. |
| Mudanças no currículo e nas práticas docentes | Os relatos apontam para maior sistematização do trabalho em torno dos descritores da Prova Brasil; isso é feito mediante a oferta de cursos de formação ao longo do ano para preparar professoras e equipes gestoras para o cumprimento das metas. | As observações e entrevistas demonstraram que as profissionais têm maior autonomia para planejar e avaliar suas atividades, ainda que algumas professoras apliquem simulados para preparar os alunos; Observou-se a realização de cursos de formação para o uso de plataformas digitais de ensino de matemática (Khan Academy). |
| Mecanismos de controle, regulação e presença de parcerias | Diante da instituição de mecanismos de premiação, algumas escolas apostaram por fortalecer a parceria com as famílias para ajudar no reforço das crianças com dificuldades de aprendizagem; destaca-se atualmente a parceria com a Fundação Lemann para a formação das equipes gestoras das escolas (Curso de Gestão para a Aprendizagem) | Em 2011, tentou-se parceria com a Falconi, mas a comunidade educacional impediu; atualmente há parcerias com postos de saúde e com as universidades, por meio do PIBID, mas teme-se pelo fim desse programa. A Fundação Lemann está presente formando os professores para o uso da plataforma Khan Academy. |
| Impactos na organização e gestão das escolas | As exigências para o alcance das metas introduzem novas atribuições, que dificultam a realização de reuniões dos Conselhos Escolares; além disso, desestimulam muitos diretores eleitos, o que demonstra a fragilidade do princípio da gestão democrática. | A ausência de uma cobrança direta da Smed permite maior grau de autonomia às escolas, podendo exercer uma partilha maior das decisões. Nesse contexto, observa-se maior participação e poder de decisão dos sujeitos que estão no chão da escola na definição da política. |

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados na pesquisa.

Os resultados apontam para algumas dimensões importantes que merecem ser analisadas em profundidade: repercussões da política de avaliação; avaliação, (con)formação e desprofissionalização; parcerias e premiações. Destaca-se ainda a dificuldade de concretização do princípio constitucional da gestão democrática (Brasil, 1988), especialmente em Campina Grande, onde há um alinhamento maior da rede municipal com a política nacional de avaliação. Apresenta-se, a continuação, uma análise mais detalhada dessas dimensões.

Repercussões da Política de Avaliação nos Municípios e Escolas Estudadas

Com o entendimento da Prova Brasil e do IDEB como elementos centrais nesse processo de reordenamento da educação, no contexto de reorganização do papel do Estado, e aprofundamento da política de avaliação no país, um dos questionamentos que fizemos às profissionais que atuam nas escolas foi acerca das mudanças que vêm ocorrendo na rede pública de ensino em função das políticas de reforma educativa.

Constatou-se algumas semelhanças e diferenças com relação à importância atribuída à Prova Brasil e ao IDEB, de acordo com os contextos e sujeitos implicados nesse processo. O município de Campina Grande abraçou fortemente a política nacional de avaliação, pois a preocupação com a Prova Brasil e com o IDEB passou a ser um elemento central da política municipal em educação, por meio da implantação das seguintes estratégias de indução e de responsabilização:

- adoção do 14º salário como mecanismo de premiação instalado no ano de 2013, por meio da Lei n. 072, de 10 de abril de 2013, o qual é pago aos/às funcionários/as das escolas com melhor rendimento no IDEB – política de bonificação e pagamento por desempenho;
- aprovação da Lei n. 5372, de 03 de dezembro de 2013, que torna obrigatória a divulgação do IDEB pelas escolas do município;
- criação de um sistema próprio de avaliação, conhecido como Sistema Municipal de Avaliação da Aprendizagem (SAMA)⁷.

As duas primeiras estratégias buscam claramente alterar a performance da rede, por meio da publicação de informações e de indicadores e da criação de mecanismos para estimular e comparar profissionais em termos de resultados (Ball, 2005). Com relação ao SAMA, percebeu-se que se tem constituído como estratégia de preparação dos alunos e professores para as avaliações externas, na medida em que vem sendo aplicado nos anos em que ocorrem ou que antecedem a realização das avaliações nacionais.

De acordo com as falas das entrevistadas, observou-se que a Secretaria Municipal de Educação de Campina Grande (Seduc), atualmente, está empenhada em estudar formas de aplicar a avaliação externa bimestralmente, aliando esta avaliação com a avaliação que já é realizada pelas escolas. Percebemos que está em marcha um alinhamento tal, que se percebe o risco de que as avaliações externas suplantem definitivamente as avaliações aplicadas pelas escolas e elaboradas pelos próprios docentes. A nosso ver o processo de regulação dos resultados tenderia a se acirrar e a vetar qualquer tentativa de exercício da autonomia docente.

Com relação a esse tema, podemos destacar a fala de uma diretora de escola que, ao referir-se à avaliação externa que vem sendo aplicada pela Seduc, afirma que “a Seduc faz um calendário sem consultar quem executa, e a gente não sente... de repente é essa data, eles marcam a data e avisam” (Diretora, Escola 3CG).

⁷ O SAMA não foi criado por legislação específica, mas tal política está prevista no Plano Municipal de Educação, Lei n. 6.050 de 22 de junho de 2015.

Desse modo, as datas e a frequência com que o SAMA é realizado são definidas de forma unilateral, sem diálogo ou consulta à escola e passa por cima do calendário e do planejamento escolar. Percebe-se, assim, que o mesmo processo “invasivo” que ocorre em nível nacional se reproduz em nível local/municipal.

Em Pelotas, verificou-se que a avaliação externa ainda estava em segundo plano, pois não havia por parte do município uma estratégia organizada e direcionada para a melhoria do desempenho nas provas, ainda que a atual gestão municipal esteja começando a sinalizar para a adoção de algumas medidas nesse sentido. Em 2011, houve a tentativa de implementação de um modelo de gestão gerencial, com a contratação de uma empresa (Falconi) que estaria encarregada de formar os gestores, processo que foi duramente rebatido e questionado pela comunidade educacional, de forma que o contrato foi cancelado. Apesar disso, algumas entrevistadas afirmam que isso não significa que a Secretaria Municipal de Educação de Pelotas (Smed) tenha desistido de conduzir uma política de acirramento do controle e de cobranças sobre as escolas, responsabilizando o magistério pelo (in)sucesso das políticas.⁸

Todavia, não se observou no contexto da investigação uma política de forte indução para elevar o desempenho nas avaliações externas, de modo que as escolas pelotenses possuem maior espaço de autonomia para trabalhar a partir de suas necessidades específicas e com aquilo que consideram adequado ao contexto social em que se encontram. Por isso, na maioria das escolas existe a concepção de que a melhoria do rendimento é resultado de um processo, o qual deve ter como ponto de partida a própria realidade escolar.

Apesar de não haver forte pressão da Smed ou das equipes diretivas, algumas professoras entrevistadas se sentem responsáveis pelos resultados dessas avaliações, pois conhecem a lógica embutida nas mesmas e, mesmo admitindo que não há uma preocupação específica em preparar os alunos para os exames padronizados, preocupam-se com o desempenho e a autoestima de seus alunos, buscando familiarizá-los com aquilo que será cobrado, por meio de simulados ou provas com questões objetivas, como as que são cobradas na Prova Brasil. Tal comportamento pode ser, a nosso ver, considerado com parte de um processo de autoresponsabilização provocado pela lógica que acompanha as políticas de avaliação.

Avaliação, (Con)Formação e Desprofissionalização

O município de Campina Grande apostou fortemente na formação de professoras e equipes diretivas como elemento de adaptação e conformação das profissionais à lógica das avaliações, na medida em que as ações formativas estão muito focadas nas avaliações e são organizadas a partir dos descritores e das exigências da Prova Brasil, e norteiam todo o trabalho pedagógico da escola, especialmente nos anos em que a prova é aplicada.

Estabelece-se, assim, o autocontrole e o autogoverno, já que os indivíduos são levados a acreditar, “por meio de discursos às subjetividades docentes” (Del Pino, Vieira & Hypolito, 2009, p. 119), que o fracasso dos/as alunos/as está diretamente ligado à precária preparação profissional, cabendo às docentes, sob pena de serem acusadas de acomodadas e de que suas escolas não recebem recursos por causa de seu desempenho. Veem-se obrigadas a buscar formação continuada para se tornarem mais competentes.

Esse processo coaduna-se com a Teoria do Capital Humano, segundo a qual a educação e a formação do indivíduo são consideradas fator preponderante de competitividade. Desse modo, as pessoas são estimuladas a investir na sua própria formação como elemento fundamental do processo

⁸ Nos dias atuais o envolvimento da Secretaria Municipal de Educação de Pelotas com as políticas de avaliação já está mais evidente do que no período de coleta de dados. Em 2017, por exemplo, provas de avaliação formuladas em âmbito municipal foram aplicadas nas escolas.

produtivo e competitivo, haja vista que são responsabilizadas pelo seu próprio desempenho. No âmbito das escolas, as avaliações externas introduzem essa lógica, por meio da responsabilização de professores e professoras pelo sucesso ou fracasso estudantil na avaliação.

Apesar da forte pressão para que as professoras adaptem o seu planejamento às exigências da avaliação externa, algumas profissionais, especialmente aquelas que atuam em escolas de menor IDEB, entendem que a sua prática vai além daquilo que é exigido nas avaliações e apontam também algumas limitações desses instrumentos de avaliação: “a Prova quer saber de números, resultados, mas não quer saber como aquela criança, aquela comunidade se encontra, ela não avalia o outro lado, o lado humano ...” (Diretora, Escola 4CG).

Além da formação de professoras, a Seduc vem apostando na formação dos técnicos da secretaria e das diretoras da rede, por meio da parceria com a Fundação Lemann, que conduz, desde setembro de 2016, um curso chamado “Gestão para a Aprendizagem.” Tal curso estava inicialmente direcionado às diretoras das escolas com menor IDEB da cidade, mas em 2017 foi expandido para toda a rede. Como se trata de um curso online, com apenas um encontro presencial por semestre, a Seduc considerou que o custo de inserção dos demais profissionais seria irrelevante diante da influência que o curso poderia exercer com essa formação.

A maior parte do curso ocorre a distância, por meio de uma plataforma de aprendizagem colaborativa. Na participação que tivemos nas sessões presenciais desse curso, pudemos observar pelos discursos, terminologias e materiais utilizados, que se baseia nos princípios da gestão estratégica e de resultados, amplamente difundida no mundo dos negócios. Um exemplo disso está no uso da avaliação estratégica FOFA⁹ (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) que se trata de uma metodologia voltada para o estudo acerca da situação competitiva de uma empresa no mercado.

Muitas das diretoras entrevistadas reconheceram a contribuição do curso para o fortalecimento da gestão das escolas e afirmam que trouxe algumas “inovações” tais como a criação dos Grupos de Acompanhamento Pedagógico (GAP)¹⁰ e a implantação dos conselhos de classe. No entanto, algumas diretoras também relevam as resistências na hora de implementar essas “inovações” nas escolas, o que ficou evidente no comentário de uma delas durante o curso, acerca da dificuldade de trabalhar em equipe nas escolas, devido à resistência de algumas professoras em acolher as demandas e exigências advindas desses cursos. Diante de tal comentário, a formadora afirmou que era preciso ter tranquilidade para lidar com isso e que, se o professor ou a professora não deseja trabalhar daquele modo, há muitas outras escolas onde ele/ela possa trabalhar.

Desse modo, observa-se concretamente que esse modelo de gestão gerencial, tão propagado e incentivado nas diferentes redes públicas de ensino, preza por mecanismos de precarização e fragilização da situação laboral dos docentes, destruindo, como afirma Ball (2005), os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, substituindo-os pelos critérios seletivos e excludentes do mercado. Assim, o ideal é acabar com a estabilidade e a efetividade do vínculo empregatício, bem como com os planos de carreira e salário, tornando os docentes mais vulneráveis e contribuindo para a desmoralização do magistério e o desmonte do serviço público (Freitas, 2012).

⁹ Em inglês tal estratégia é conhecida como SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities e threats*) e trata-se de uma ferramenta estrutural da administração que tem como finalidade avaliar os ambientes internos e externos, formulando estratégias de negócios para a empresa com a finalidade de otimizar seu desempenho no mercado.

¹⁰ De acordo com informações da Seduc, o GAP intermedeia a relação entre escolas e SEDUC, com a missão de melhorar a sistematização do trabalho, favorecer o engajamento de todos no trabalho pedagógico. Tem foco na solução de problemas, de modo a melhorar a aprendizagem dos alunos.

Entende-se que os modos de gestão que se baseiam no novo gerencialismo têm como um dos seus principais enfoques o processo de trabalho docente, mesmo com o discurso em prol da profissionalização, os encaminhamentos das proposições neoliberais conduzem a processos desqualificadores e desprofissionalizantes (Del Pino, Vieira & Hypolito, 2009).

Nesse sentido, confirma-se o que Barroso (2005) aponta em seu estudo: a ruptura com o modelo burocrático-profissional, baseado na aliança entre Estado e docentes, e são impulsionados modelos de governança e regulação conhecidos como pós-burocráticos, os quais se organizam em torno dos referenciais de Estado avaliador e de quase-mercado (Whitty, 1997)¹¹, algo que ameaça a estabilidade dos profissionais, a autonomia das escolas e dificulta a efetivação de uma gestão realmente democrática na educação.

Parcerias e Premiações

O conhecimento das realidades educacionais de Campina Grande e Pelotas revelou que algumas das estratégias para melhorar o desempenho dos alunos estão relacionadas com o estabelecimento de parcerias com as famílias, universidades e, principalmente, com institutos e empresas.

Em Campina Grande, as escolas com alto IDEB têm estimulado o envolvimento das famílias em atividades de reforço escolar, devido à falta de profissionais para atender tal demanda. A participação das famílias e da comunidade também é considerada fundamental no momento de conduzir os alunos para os momentos de preparação para a Prova Brasil, os chamados “aulões” que acontecem fora do horário normal das aulas.

Com isso, percebe-se o reforço de mecanismos gerencialistas, que incitam uma pseudoparticipação da comunidade, que é chamada apenas para executar tarefas já decididas e não necessariamente a tomar parte nas decisões que envolvem a escola. Além disso, estimula a colaboração e o envolvimento de todos via trabalho voluntário; tal aproximação dos pais e das famílias, ao contrário daquilo que se espera de uma gestão democrática, acaba por responsabilizá-los pelo (in)sucesso dos alunos, assumindo um lugar que o Estado não tem ocupado devidamente. Percebe-se que o modelo de gestão compartilhada tem predominado nesse contexto.

Nas escolas com maior IDEB de Pelotas, destacam-se as parcerias com postos de saúde (Programa Saúde na Escola) e com as universidades. Nesse último caso, mencionou-se a importância do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação a Docência (PIBID) e o receio com a descontinuidade do mesmo, já que as mudanças propostas recentemente, fizeram com que este programa ficasse restrito apenas a escolas com menor rendimento no IDEB. Desse modo, as escolas com melhor desempenho têm sido menos visadas por esses programas e, de certo modo, penalizadas, já que os mesmos estão alinhados à necessidade de alcançar as metas do IDEB.

Nas escolas com baixo IDEB de ambos os municípios, menciona-se a dificuldade dos pais de dar suporte aos filhos, devido ao baixo grau de instrução e altas taxas de analfabetismo nos bairros onde estão localizadas.

A pesquisa constatou a marcante presença de parcerias entre as redes públicas e empresas privadas: a Secretaria Municipal de Educação de Pelotas (Smed) tentou implantar em 2013 um processo de gestão gerencialista nas escolas da rede, por meio da contratação da empresa de consultoria Falconi, com a justificativa de melhorar o desempenho dos estudantes no IDEB. Tal consultoria chegou a oferecer um curso de formação para os diretores da rede, com o tema “Gestão

¹¹ Este texto apresenta uma excelente revisão de pesquisas que tratam do que vem a ser denominado políticas educativas de quase-mercado.

para Resultados na Educação”¹², mas houve uma reação muito forte e organizada da comunidade pelotense, por parte de entidades sindicais, universidades, equipes diretivas e professores que foram contrários à contratação de serviços dessa empresa, pois isso representaria um custo expressivo, o qual poderia ser revertido para projetos e políticas da própria rede.

Além disso, uma das diretoras entrevistadas afirmou que não houve diálogo com as escolas, nem houve interesse em fazer parceria, por exemplo, com as universidades localizadas no município, as quais teriam talvez muito mais legitimidade para dar suporte à rede, sem ônus para o poder público. Mesmo tendo sido barrada a contratação da empresa, por ação do Ministério Público que cancelou o contrato por ausência licitatória, isso não significa que a administração municipal tenha abandonado uma perspectiva de gestão gerencialista na educação.¹³

A secretaria continua trabalhando numa perspectiva de gestão gerencial, com o acirramento do controle através de alguns dispositivos como a questão da carga horária; os professores podem produzir projetos sim, mas dependem de uma carga horária que é disponibilizada pela Smed, o projeto só ocorre se a secretaria liberar (Diretora, Escola 1Pel).

Desse modo, a secretaria continua trabalhando numa perspectiva de controle, utilizando-se de alguns mecanismos como a carga horária¹⁴ para regular o que ocorre no interior das escolas. Verifica-se ainda que, com essa lógica gerencial, a gestão é entendida como elemento chave, na medida em que atua de forma repressora e controladora do trabalho do professor junto aos estudantes e no sentido de atender aos índices e atingir às metas. Mesmo assim, percebe-se que algumas escolas têm atuado na resistência, aproveitando o seu espaço de autonomia pedagógica para realizar seus próprios projetos.

Em Campina Grande é comum a existência de parcerias entre SEDUC e empresas privadas, com a justificativa de melhorar a qualidade da educação. Em 2007, foi firmada uma parceria entre a Secretaria de Educação e o Instituto Alpargatas (IA), que está focada em dois programas principais: Educação pelo Esporte e Educação pela Cultura.

¹² Trata-se também do título de um livro entregue às diretoras que participaram do curso de formação, cujo autor é Vicente Falconi, proprietário da empresa de consultoria.

¹³ Atualmente essa perspectiva foi retomada com convênios com a Comunitas – que é uma organização sem fins lucrativos, mas intermedeia projetos com outras instituições, traçando um caminho tortuoso para voltar à Falconi e outras entidades privadas. Como exemplo, financiado pelo Comunitas (que constituiu um escritório na Prefeitura Municipal de Pelotas) como parte da Rede Juntos, o Ceipe oferece apoio para a Gestão Pedagógica da rede, por meio de um modelo de gestão pedagógica para a melhoria do Ideb em 2017. O projeto também inclui a orientação para o Secretário e sua equipe da Secretaria. Outro projeto em andamento é o Khan Academy, ligado à Fundação Bill e Melinda Gates e à Fundação Lemann. Adiante faremos referência a este projeto.

¹⁴ Para melhor entender este controle da carga horária é preciso contextualizar. Na rede municipal de Pelotas muitos docentes possuem contrato de 20h, podendo expandir até 40h de trabalho, muitas vezes por meio de projetos. Esses projetos complementares foram construídos pelas escolas historicamente para enriquecer os currículos (dança, teatro, projetos sociais, arte e música, dentre outros) e, de alguma forma, oferecer escola integral para muitos estudantes. Esses projetos as escolas acreditam e investiram muito tempo e trabalho. Todavia, a Secretaria de Educação tem atuado no sentido de inviabilizar esses projetos por meio do controle da carga horária e do que os docentes devem trabalhar nesse tempo. Agora muito mais focados nas disciplinas e preparação para o IDEB do que projetos culturais e de arte, conforme orientação das consultorias privadas. Estima-se, por exemplo, que somente com o valor dispendido com a consultora Falconi, a rede de ensino poderia ter custeado 466 projetos.

A parceria com a Alpargatas inclui ainda algumas premiações: o prêmio Gestão Nota 10, que outorga prêmios de R\$5 mil para as escolas melhor avaliadas (dentre os critérios definidos pela empresa, está também o IDEB) e os prêmios Aluno Nota 10 e Professor Nota 10, voltados para os projetos na área da Educação Física. O diretor de uma das escolas com maior IDEB se orgulha de ter ganhado o prêmio Gestão Nota 10 pela terceira vez consecutiva.

É importante ressaltar que essa atuação da empresa tem implicações diretas na autonomia das escolas, pois é o Instituto que define o calendário letivo referente à realização dessas atividades nas escolas; no caso do projeto Educação pela Cultura, estas precisam abordar e organizar mostras acerca da temática indígena e afro-brasileira, uma no primeiro semestre e a outra no segundo semestre do ano. Desse modo, a empresa acaba definindo parte do calendário letivo, o que é bastante preocupante desde o ponto de vista da construção de uma gestão efetivamente democrática, na qual os profissionais e a comunidade definem conjuntamente como e quando realizar tais atividades.

Desde 2016, a Secretaria Municipal de Educação mantém uma parceria com a Fundação Lemann e a Elos Consultoria, por meio do programa Gestão para a Aprendizagem. Segundo informações da Secretaria de Educação, o município participou de um processo seletivo e depois de várias etapas (entrevistas, visitas e encontro presencial) e foi selecionado para participar gratuitamente do curso. Portanto, não há ônus financeiro. No entanto, a Fundação determina três condições que as redes de ensino municipais e estaduais precisam cumprir para participar do curso: possuir no mínimo dez escolas urbanas com ensino fundamental; possuir um quadro estável de gestores pedagógicos e possibilidade de remanejar sua equipe.

Tal parceria foi criada e intensificada a partir da demanda e da pressão que a rede municipal de ensino vem recebendo por melhorar a aprendizagem dos alunos, o que tem sido medido sistematicamente pelas avaliações externas. Desse modo, mesmo que tal parceria não represente diretamente ônus financeiro para o município¹⁵, ela visa alterar radicalmente a gestão, o currículo e a formação dos profissionais da rede, com o objetivo de aumentar o desempenho nas avaliações externas e no IDEB, já que este tem sido o principal indicador para a desejada “melhoria da aprendizagem”.

Recentemente notamos também a presença da Fundação Lemann em Pelotas, por meio do programa Khan Academy, uma plataforma de ensino de matemática. É interessante notar que ambos os projetos envolvem ações de formação com profissionais da rede.

Por meio das entrevistas, percebeu-se que em Pelotas a adoção desse projeto tem ocasionado sobreposição, desperdício e falta de organicidade nas ações, especialmente nas escolas com baixo IDEB, pois, devido à falta de espaço, as escolas tiveram que retirar os computadores que já possuíam e que eram relativamente novos, para trabalhar com os computadores do projeto Khan Academy. No momento da pesquisa, o novo laboratório não estava instalado com os novos computadores e os equipamentos antigos estavam amontoados há meses, sem utilização e sem espaço adequado para armazenamento.

Em Campina Grande, a Seduc adotou o 14º salário como forma de bonificação das escolas melhor avaliadas na Prova Brasil e que superaram as metas no IDEB. As estratégias de premiação e bonificação associadas aos sistemas de avaliação em larga escala têm o intuito de gerar diferentes efeitos sobre o trabalho docente, bem como sobre todos/as os/as profissionais da educação, tanto na individualidade de cada sujeito como sobre todo o coletivo, exercendo um controle a posteriori,

¹⁵ É importante considerar que as empresas que oferecem tais serviços recebem incentivos fiscais, portanto sempre há a contrapartida de financiamento público. O Estado deixa de arrecadar a totalidade dos impostos e permite que as empresas atuem diretamente, prestando serviços nas diferentes áreas sociais e suprimindo um papel que o Estado deveria ocupar.

reforçando a responsabilização (accountability) e a regulação do trabalho realizado em função dos resultados esperados.

Em Pelotas, não há forma alguma de premiação oficial de professores ou outros profissionais, mas no início de 2017 a Smed entregou alguns certificados reconhecendo aquelas escolas que aumentaram o seu IDEB. Além disso, criou um grupo de trabalho para analisar as razões pelas quais as escolas melhoraram o seu índice. Desse modo, percebe-se o interesse crescente, por parte da Secretaria, em criar políticas de incentivo às escolas para que possam elevar os seus resultados no IDEB.

Gestão Democrática Fragilizada

Uma das questões que trabalhamos ao longo da pesquisa foi acerca dos efeitos da política de avaliação sobre a gestão das escolas. Alguns entrevistados demonstraram posição crítica e contrária à lógica imposta pelas avaliações, especialmente quando não há indução por parte das secretarias municipais, permitindo que as escolas exerçam maior espaço de autonomia para trabalhar a partir de suas necessidades específicas e do contexto social em que se encontram.

Nas escolas com maior IDEB de Pelotas, ao contrário do que acontece em Campina Grande, aproveita-se o espaço de autonomia relativa para elaborar outras estratégias e pensar um currículo próprio, baseado nas suas próprias necessidades e na sua realidade, meio na contramão das políticas oficiais, o que revela que a formação, o posicionamento e o compromisso dos gestores com a escola é fundamental no sentido da construção de alternativas às políticas colocadas de cima para baixo e que desconsideram as especificidades das escolas. Essa evidência reforça e evidencia os argumentos desenvolvidos por Ball e colaboradores, no livro *How schools do policy*, de que escolas e professores atuam sobre as políticas educativas e não são somente receptáculos das políticas (Ball, Maguire & Braun, 2012).

Um dos entrevistados supõe que o fato de haver eleições para diretores tem permitido que haja esse espaço de autonomia para escolas: “Aqui nós temos eleições para diretores, não sei se é por isso” (Diretor, Escola 2Pel).

Em Campina Grande também estão previstas eleições para diretores, que são elegíveis por um mandato de três anos, com direito a uma recondução. No entanto, em várias escolas observa-se que tal mecanismo tem sido falho, pois há casos de equipes gestoras que estão há mais de 10 anos no cargo, e diretores eleitos após esses mandatos de “longa duração” têm dificuldade em modificar práticas e fazer um trabalho diferente com a comunidade, devido aos hábitos e vícios colocados por gestores que se perpetuaram nos cargos – isso também ocorre em escolas da cidade de Pelotas.

Sabemos que a gestão democrática, mesmo reconhecida formalmente desde a Constituição de 1988, ainda é uma utopia que o movimento dos educadores tenta consolidar, mesmo com os duros ataques do neoliberalismo. A democracia, em todas as instâncias da sociedade, encontra-se comprometida e enfraquecida, diante da onda conservadora que assola os diferentes países e que tem diminuído e inviabilizado as possibilidades de efetivação da participação da sociedade nas decisões acerca de seus destinos. Por isso, a luta para efetivação da democracia deve ser constante. No âmbito da escola, sabe-se que alguns elementos são imprescindíveis para garantir, ao menos como princípio, a democracia na gestão, tais como a participação efetiva de representantes de toda a comunidade nas reuniões do conselho escolar, a realização de eleições diretas para diretores, planejamento e elaboração coletiva do Projeto Político-Pedagógico, entre outros.

No entanto, o impacto das políticas de avaliação externa na gestão das escolas ao invés de reforçar a gestão democrática, reforça outros mecanismos ligados à lógica gerencial e próprios da gestão compartilhada, baseados em uma pseudoparticipação e no envolvimento das famílias somente em atividades suplementares e de reforço, sem que participem efetivamente da tomada de decisões

(que tampouco envolve o corpo docente). Isso é mais perceptível naqueles municípios que assumem com maior veemência a busca de melhores índices e resultados.

Quando questionadas acerca da gestão democrática, algumas diretoras reconhecem as dificuldades e desafios para a sua consolidação, enquanto outros afirmam:

Aqui a gestão sempre foi democrática, cada um tem que desenvolver seu papel, a direção fica com leme na mão, observa as ações, participa da parte pedagógica, deve sobressair das demandas do dia a dia e acompanhar esse processo. Tem que estar todo o tempo sabendo o que está acontecendo (Diretor, Escola 2CG).

Desse modo, percebe-se que a gestão democrática se confunde com aumento da vigilância e do controle dos processos pedagógicos. Isso não surpreende, na medida em que se trata da fala de um profissional que compõe a equipe diretiva da escola desde a sua fundação, há mais de 10 anos. Percebe-se que o modelo gerencial avança na medida em que diminui e inviabiliza a gestão democrática das escolas.

Já nas escolas com menor IDEB, cujas diretoras foram eleitas recentemente, afirma-se que ainda há muito para mudar, de modo a fazer com que a gestão democrática seja possível, pois entendem que as escolas estão muito fechadas.

A partir da análise das entrevistas, percebemos que alguns instrumentos de gestão incorporados recentemente, especialmente a partir do curso financiado pela Fundação Lemann, têm tido maior incidência nas escolas, como o Grupo de Acompanhamento Pedagógico (GAP), os conselhos de classe e o plantão pedagógico, o que gera alguns questionamentos por parte de diretoras. Além disso, admite-se que a incorporação desses novos instrumentos voltados para o gerenciamento das atividades da escola, aumentam as demandas de trabalho e prejudicam a efetivação da gestão democrática:

Essas demandas fizeram com que as reuniões do conselho escolar acontecessem menos, com menor frequência, porque a gente não tem tempo pra isso, porque quando você está pensando que terminou uma coisa, já vem outra, pois toda semana trazem demandas pra gente fazer... Eles não trabalham nessa perspectiva da gestão democrática, nem perguntam se a gente fez reunião do conselho escolar (Diretora, Escola 3CG).

O GAP foi criado com o objetivo de introduzir uma gestão estratégica, pedagógica e operacional na escola, tendo por foco a aprendizagem e a garantia de melhor desempenho, por isso ele é formado por um técnico da Seduc, que faz o curso da Lemann e que é incumbido de provocar/estimular a equipe gestora.

Na prática, esses instrumentos introduzidos na rede para o gerenciamento das atividades escolares funcionam como mecanismos de controle e vigilância do órgão central sobre as escolas, de modo a dirimir resistências e a possibilidade de exercício de uma gestão efetivamente democrática nas escolas, colocando o projeto neoconservador em marcha.

Consideramos que há uma disputa política sobre a definição da gestão democrática nas escolas, uma vez que as administrações municipais tentam erigir políticas nem sempre democráticas, em oposição às tradições democráticas do movimento docente e das lutas sociais. As escolas também vivem experiências muito distintas e muito influenciadas pelas políticas conservadoras. As lutas estão diretamente relacionadas com a capacidade de articular um sentido particular que possa significar e expressar aspirações mais universais, em um processo de luta constante por hegemonia de significados (Hypolito, Vieira & Leite, 2012, p. 4).

Nesse sentido, consideramos que o reforço dos instrumentos democráticos nas escolas, como as eleições para diretores, os conselhos escolares e o envolvimento da comunidade na elaboração do Projeto Político-Pedagógico, além do compromisso efetivo da comunidade com a luta em defesa da educação pública, são estratégias importantes para construir a qualidade social da escola pública e servem como contraponto às políticas gerencialistas e ao avanço do neoconservadorismo na educação.

Considerações Finais

Por meio de parte dos resultados da pesquisa realizada, a qual foi mais abrangente do que pôde ser aqui apresentado, buscou-se contribuir para a reflexão acerca das alterações no papel do Estado no processo de definição de regras, normas e configuração dos sistemas educativos, a partir da análise das políticas de avaliação em larga escala, de modo específico, a Prova Brasil. Entre as várias implicações e nuances da política, percebe-se como a incorporação de “novos atores” (especialmente o empresariado) tem gerado um deslocamento e uma crescente desresponsabilização do Estado pelas políticas educacionais, com sérias repercussões para a autonomia e para a gestão democrática das escolas.

Desse modo, percebe-se a adoção privilegiada de um modelo de regulação pós- burocrática na educação, que se organiza em torno dos referenciais de um Estado avaliador e das políticas de quase-mercado (Barroso, 2005), baseada no controle a posteriori, focado nos resultados, o que reforça e intensifica mecanismos de avaliação externa.

A Prova Brasil insere-se nesse contexto: além de seu caráter censitário, que avalia o desempenho de todos os estudantes matriculados no 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, permitiu a construção de um indicador numérico (IDEB) para comparar escolas e redes, em função dos resultados, nacional e internacionalmente. Sabe-se que isso também decorre da influência do setor empresarial fortemente organizado e empenhado em intervir na política educacional e em disputar o fundo público.

Constatou-se algumas semelhanças e diferenças com relação à importância atribuída à Prova Brasil e ao IDEB, de acordo com os contextos e sujeitos implicados nesse processo: o município de Campina Grande abraçou fortemente a política nacional de avaliação, enquanto em Pelotas, a implicação dos profissionais e sua aproximação com as universidades públicas lhes outorga maior nível de autonomia, quadro este que tende a se alterar, diante do que a administração municipal sinaliza, no sentido de intensificar a cobrança de resultados nessas avaliações.

O uso da formação para gerar alinhamento (conformação) dos profissionais à política tem funcionado como elemento de descaracterização e desprofissionalização, na medida em que as ações de formação fomentam uma visão técnica e instrumental da educação, o que requer profissionais flexíveis e adaptáveis, que abracem a causa e “vistam a camisa” da avaliação, sem a admissão de visões mais críticas e/ou de resistências. Nesse sentido, percebe-se que a lógica gerencial preza por mecanismos de fragilização, desmoralização e expulsão dos indesejáveis.

Isso também ocorreu com algumas das diretoras eleitas em Campina Grande, especialmente aquelas que se opunham à lógica da SEDUC. Muitas decidiram abandonar seus cargos, o que possibilitou que outros diretores com um perfil mais suscetível à lógica adotada pela Secretaria assumissem a posição. Desse modo, a lógica gerencial avança na medida em que os instrumentos de participação democrática vão sendo esvaziados e subtraídos.

Em Pelotas, o processo de formação e intervenção iniciado pela Consultoria Falconi foi duramente questionado pela comunidade, mas isso não significa que o município tenha desistido de adotar práticas gerencialistas na sua forma de operacionalizar as atividades da rede.

Em ambas as realidades, verifica-se a existência de mecanismos de incentivo (certificados distribuídos às escolas em Pelotas) e de premiação e bonificação (prêmios e 14º salário em Campina Grande) como forma de estimular as escolas e profissionais a melhorar o seu desempenho na avaliação externa. No caso de Campina Grande, percebe-se como tais mecanismos conseguem uma adesão quase unânime da comunidade educacional a essa política, sem que isso provoque uma efetiva melhoria em termos de carreira, salário e condições de trabalho.

A criação de um instrumento de avaliação próprio (SAMA) e a intenção da Seduc de aplicá-lo bimestralmente, de modo a substituir as avaliações realizadas pela escola, tende a acirrar o controle e a vetar qualquer tentativa de exercício da autonomia da escola e dos profissionais que nela trabalham. Além disso, muitas dessas políticas são definidas de forma unilateral, sem diálogo ou consulta, passando por cima do calendário e do planejamento das escolas.

No contexto dessa lógica gerencial, a gestão escolar é entendida como elemento estratégico, na medida em que atua de forma repressora e controladora do trabalho docente junto aos estudantes e no sentido de atender aos índices e corresponder às metas. É o que vem ocorrendo por meio das ações de formação docente patrocinadas por empresas, cujo conteúdo típico da administração de negócios, estimula uma visão de gestor como líder que observa e controla tudo a sua volta.

A pesquisa realizada permitiu averiguar a proliferação de parcerias com diferentes atores da sociedade, especialmente fundações e organizações ligadas a empresas, em nome da melhoria dos resultados das escolas nas avaliações externas. Chamou-nos a atenção o fato de um mesmo grupo empresarial (Fundação Lemann) estar presente nos dois municípios, o que evidencia o protagonismo que esse grupo adquiriu no campo educacional, algo que é comprovado também por meio de sua atuação junto ao MEC para a implantação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Há um aprofundamento daquilo que se denomina quase-mercado na educação. Não é possível aplicar plenamente o modelo de mercado na educação pública, pois não acontece uma privatização propriamente dita, como em outros setores, mas a absorção de formas de gerência típicas do modelo de mercado e da transferência de serviços antes executados pelo estado para agentes terceirizados, não somente nos serviços (merenda, limpeza, etc.), mas cada vez mais presentes em atividades educativas e pedagógicas, como supervisão, formação e materiais de ensino.

Por mais que se perceba um aumento das parcerias público-privadas, a geração de um mercado a partir da implantação desses sistemas de avaliação e o acirramento do controle e da regulação dos conteúdos ensinados e do trabalho realizado no interior das escolas entende-se que a comunidade educacional é ativa, formada por sujeitos históricos reflexivos, capazes de intervir e resistir a essa lógica, na busca de construir uma educação de qualidade socialmente referenciada, baseada na autonomia dos profissionais e escolas e numa gestão efetivamente democrática.

Referências

- Afonso, A. J. (2000). *Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação*. São Paulo: Cortez.
- Afonso, A. J. (2001). Reforma do Estado e Políticas Educacionais: Entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, *75*, 15-32.
- Ball, S. J. (2005). Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, *35*(126).
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2012). *How schools do policy – policy enactments in Secondary Schools*. London: Routledge.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, *26*(92), 725–751.
- Barroso, J. (Org.) (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores*. Lisboa: EDUCA.

- Brasil. (2015a). Ministério da Educação. *Prova Brasil*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=210&Itemid=324
- Brasil. (2015b). *O PISA e o IDEB*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Nacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/internacional-novo-pisa-opisaeideb>
- Carvalho, L. M. (2016). Intensificação e sofisticação dos processos de regulação transnacional em educação: O caso do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. *Educação & Sociedade*, Campinas, 37(136), 669 – 683.
- Del Pino, M.A.B., Vieira, J. S., & Hypolito, A. M. (2009). Trabalho docente, controle e intensificação: Câmeras, novo gerencialismo e práticas de governos. In: F. Fidalgo, M. A. M. Oliveira, & N. L. R. Fidalgo (Orgs.). *A intensificação do trabalho docente: Tecnologias e produtividade* (pp. 113-134). Campinas: Papirus.
- Freitas, L. C. (2014). Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. *Educação & Sociedade*, Campinas, 35(129), 1085-1114.
- Freitas, L. C. (2012). Os reformadores empresariais da educação: Da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de ensino. *Educação & Sociedade*, 33(119), 379-404.
- Gentili, P. (Org.) (1997). *Pedagogia da exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação*. São Paulo: Vozes.
- Harvey, D. (2000). *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Malden: Blackwell.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press: New York.
- Hypolito, A. M., Vieira, J. S., & Leite, M. C. (2012). Currículo, Gestao e Trabalho Docente. *Revista e-curriculum*, São Paulo, 8(2), 1-16.
- Lipman, P., & Haines, N. (2007). From Accountability to Privatization and African American Exclusion: Chicago's "Renaissance 2010". *Educational Policy*, 21(3), 471-502.
- Maroy, C. (2008). Régulation des systems éducatifs. In: A.V. Zantez, *Dictionnaire de l'éducation* (pp. 574-578). Paris: Quadrige/ PUF.
- Neave, G. (1988). The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284.
- Neave, G., & Van Vught, F. A. (1994). *Prometeu Encadenado: Estado y Educación en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- Newman, J., & Clarke, J. (2012). Gerencialismo. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, 37(2), 353-381.
- Peroni, V. M. V. (2000) *O Estado brasileiro e a política educacional dos anos 90*. Disponível em: <http://23reuniao.anped.org.br/textos/0508t.PDF>
- Popkewitz, T., & Lindblad, S. (2001). Estatísticas educacionais como um sistema de razão: Relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais. *Educação & Sociedade*, 22(75), 111-148.
- Robertson, S. L., & Dale, R. (2001). Regulação e risco na governação da educação. Gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos Estados competitivos. *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto, 15, 117-147.
- Saviani, D. (2013). *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados.
- Shiroma, E. O., Moraes, C. M., & Evangelista, O. (2002). *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Teodoro, A. (2016). Governando por números: Os grandes inquéritos estatísticos internacionais e a construção de agenda global nas políticas de educação. *Em Aberto*, Brasília, 29(96), 41-52.
- Whitty, G. (1997). Creating Quasi-Markets in Education: A Review of Recent Research on Parental Choice and School Autonomy in Three Countries. *Review of Research in Education*, 22(1), 3-47.

Sobre os Autores

Luciana Leandro da Silva

Universidade Federal de Campina Grande (UFCG, PB)

luleandro@gmail.com

<http://orcid.org/0000-0003-4287-0509>

Possui Licenciatura Plena em Pedagogia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, 2006), Mestrado em Educação pela Universidad de Granada (UGR, 2010) e Doutorado em Educação pela Universitat Autònoma de Barcelona (UAB, 2014). Estágio pós-doutorado na Universidade Federal de Pelotas (UFPel), junto ao Grupo de Pesquisa Gestão, Currículo e Políticas Educativas. Atualmente é Professora Adjunta da Unidade Acadêmica de Educação da Universidade Federal de Campina Grande (PB).

Álvaro Moreira Hypolito

Universidade Federal de Pelotas (UFPel, RS)

alvaro.hypolito@gmail.com

<http://orcid.org/0000-0003-1487-0413>

Concluiu o Doutorado (PhD) em Curriculum and Instruction na Universidade de Wisconsin - Madison. É Pesquisador do CNPq e Professor Titular da Universidade Federal de Pelotas, onde exerceu, dentre outras, a função de Pró-Reitor de Graduação. Atualmente é Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação. Atua na área de educação, com ênfase em estudos sobre Trabalho Docente, Currículo, Gestão e Gerencialismo.

Sobre os Editores

Almerindo Janela Afonso

Universidade do Minho – Uminho

ajafonso@ie.uminho.pt

<https://orcid.org/0000-0001-9879-5814>

Sociólogo, Doutor em Educação, Professor Associado (com tenure) da Universidade do Minho/Portugal e pesquisador do Centro de Investigação em Educação (CIEd). É coordenador da especialidade de Sociologia da Educação e Política Educativa do doutoramento em Ciências da Educação, foi diretor do Departamento de Ciências Sociais da Educação, membro do Conselho Nacional de Educação e Presidente da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

Geovana Mendonça Lunardi Mendes

Universidade do Estado de Santa Catarina

geolunardi@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-8848-7436>

Professora Titular do Programa de Pós-graduação em Educação, do Centro de Ciências Humanas e da Educação da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). É vice-presidente da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPED). É editora associada da Revista Brasileira de Educação, da Revista Brasileira de Educação Especial e da Arquivos Analíticos de Políticas Educativas.

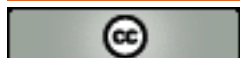
Dossiê Especial
Políticas de Administração e Gestão em Países da Lusofonia

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 26 Número 128

15 de octubre 2018

ISSN 1068-2341



SOME RIGHTS RESERVED O Copyright é retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em **AAPE** são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), [Directory of Open Access Journals](#), Education Full Text (H.W. Wilson), EBSCO Education Research Complete, ERIC, QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China).

Curta a nossa comunidade EPAA's Facebook <https://www.facebook.com/EPAAAPE> e Twitter feed @epaa_aape.

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Ezequiel Gomez Caride** (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon** (Universidad de Granada), **Angelica Buendia** (Metropolitan Autonomous University), **José Luis Ramírez** (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel

DIE-CINVESTAV, México

Pedro Flores Crespo

Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra

Universidad de Granada, España

Mónica Pini

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé,

Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Molly Ott, Scott Marley, Iveta Silova**, (Arizona State University)

| | | |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Cristina Alfaro San Diego State University | Gene V Glass Arizona State University | Susan L. Robertson Bristol University, UK |
| Gary Anderson New York University | Ronald Glass University of California, Santa Cruz | Gloria M. Rodriguez University of California, Davis |
| Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison | Jacob P. K. Gross University of Louisville | R. Anthony Rolle University of Houston |
| Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada | Eric M. Haas WestEd | A. G. Rud Washington State University |
| Aaron Bevanot SUNY Albany | Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento | Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio |
| David C. Berliner Arizona State University | Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro | Janelle Scott University of California, Berkeley |
| Henry Braun Boston College | Aimee Howley Ohio University | Jack Schneider University of Massachusetts, Lowell |
| Casey Cobb University of Connecticut | Steve Klees University of Maryland | Noah Sobe Loyola University |
| Arnold Danzig San Jose State University | Jaekyung Lee SUNY Buffalo | Nelly P. Stromquist University of Maryland |
| Linda Darling-Hammond Stanford University | Jessica Nina Lester Indiana University | Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago |
| Elizabeth H. DeBray University of Georgia | Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago | Adai Tefera Virginia Commonwealth University |
| Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy | Chad R. Lochmiller Indiana University | Tina Trujillo University of California, Berkeley |
| John Diamond University of Wisconsin, Madison | Christopher Lubienski Indiana University | Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago |
| Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute | Sarah Lubienski Indiana University | Larisa Warhol University of Connecticut |
| Sherman Dorn Arizona State University | William J. Mathis University of Colorado, Boulder | John Weathers University of Colorado, Colorado Springs |
| Michael J. Dumas University of California, Berkeley | Michele S. Moses University of Colorado, Boulder | Kevin Welner University of Colorado, Boulder |
| Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder | Julianne Moss Deakin University, Australia | Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics |
| Melissa Lynn Freeman Adams State College | Sharon Nichols University of Texas, San Antonio | John Willinsky Stanford University |
| Rachael Gabriel University of Connecticut | Eric Parsons University of Missouri-Columbia | Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida |
| Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington | Amanda U. Potterton University of Kentucky | Kyo Yamashiro Claremont Graduate University |