

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

ALINE ELISA COTTA D'AVILA

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL:
MOBILIZANDO A ESCOLA PARA MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO**

JUIZ DE FORA
2013

ALINE ELISA COTTA D'AVILA

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL:
MOBILIZANDO A ESCOLA PARA MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO**

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

Orientador: Tufi Machado Soares

JUIZ DE FORA

2013

TERMO DE APROVAÇÃO

ALINE ELISA COTTA D'AVILA

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: MOBILIZANDO A ESCOLA PARA MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

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

Tufi Machado Soares - Orientador

Membro da banca Externa

Membro da Banca Interna

Juiz de Fora, 03 de abril de 2013.

Ao meu filho João.

AGRADECIMENTOS

Essa Dissertação é fruto de muitos esforços compartilhados.

Agradeço a minha família, ao meu pai Carlos e a minha mãe Maria de Lourdes, ao meu irmão Carlinhos, a minhas irmãs Flávia e Raquel e muito especialmente ao meu pequeno filho João, por suportarem as minhas ausências em momentos importantes e me estimularem a seguir firme essa trajetória.

Manifesto minha mais sincera gratidão a Juliana Alves Magaldi e Vanessa Nolasco Ferreira que com competência, dedicação e paciência me conduziram e orientaram ao longo do caminho da produção acadêmica, tão novo para mim. Elas foram verdadeiros anjos da guarda.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Tufi Machado Soares por sua competência profissional e capacidade de correção de rumos, quando deles me desviava. Sua assertividade e sua firmeza foram fundamentais para que esse trabalho chegasse a um bom termo.

Agradeço a meus colegas de mestrado pela intensa convivência e aprendizado conjunto. Muitos se tornaram amigos queridos.

A Professora e Coordenadora do Curso de Mestrado, Profa. Dra. Beatriz de Basto Teixeira e à secretária Débora Vieira, pelo acompanhamento e diligente atenção em todos os momentos.

A todos os professores e tutores do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação Educação Pública pela generosidade e dedicação ao ensino.

Referencio, aqui, o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) pela iniciativa inovadora na formação de gestores da educação pública no Brasil.

Agradeço às lideranças da Secretaria Estadual de Educação do Espírito Santo o apoio e a confiança em mim depositados na condução de políticas tão importantes

para a qualidade da educação e pela oportunidade de entrar em contato com o objeto dessa dissertação.

Agradeço muito especialmente ao subsecretário de Avaliação e Planejamento, Prof. Eduardo Malini pelo apoio incondicional e por sua contribuição na apresentação e discussão de ideias que ajudaram a delinear as propostas apresentadas nesse trabalho.

Externo minha gratidão a Andressa Buss Rocha, Paulo Cesar Possato Aragão, Thiago Dadalto Pissimilio e Ana Eremita Bravim por doarem seu tempo em entrevistas e conversas sem as quais estaria incompleta a compreensão do objeto do meu estudo.

Agradeço, não só nesse momento, mas cotidianamente, a dedicação, a confiança, o apoio e a amizade de toda a equipe da Gerência de Informação e Avaliação da Educação, que tenho a honra de coordenar e que competentemente conduzirão o processo de Avaliação Institucional das Escolas Públicas Estaduais. A todos, muito obrigada.

“a verdade é que somos frequentemente oportunistas. Nos dias pares, recusamos os números. Nos dias ímpares, utilizámo-los a nosso favor. [...] Que os textos e os números circulem, é a lei da democracia. Que sejam discutíveis, é uma evidência empírica. Que seja necessário responder às tentativas de manipulação, não por outra manipulação, mas pelo uso dos dados à disposição, é um princípio ético. [...] Criticar, de acordo. Discutir, de acordo. Contradizer, sempre de acordo. Mas *com* os números, não *sem* os números. *Com* os textos, não *sem* os textos.” (MAULINI, 2002, p. 3)

RESUMO

Nos anos de 1990, um novo paradigma se estabelece para a escola pública no Brasil. A escola precisa despir-se de suas práticas assistencialistas impostas pela massificação da escolarização e assumir o papel de responsável por garantir o aprendizado. No entanto, a escola parece não conseguir mobilizar seus recursos para cumprir com o objetivo que a sociedade lhe propõe. Para construir autonomia, uma organização deve conhecer com clareza seus objetivos e orientar suas ações para esses fins. Um método que leve a escola a definir seus objetivos e a partir deles avaliar suas ações apresenta-se como necessário apoio para que alcem patamares mais elevados de autonomia. O objetivo deste Plano de Ação Educacional (PAE) é propor um modelo de Avaliação Institucional para as escolas estaduais de educação básica do Espírito Santo que forneça informações aos diversos níveis da gestão pública sobre os processos em curso na escola e que, concomitantemente, introduza a escola no núcleo da avaliação e sirva como apoio à mobilização de suas práticas no sentido de provocar mudanças efetivas. Os métodos de avaliação institucional já implementados nas escolas no Brasil partem das diversas dimensões da ação, como a gestão pedagógica, a gestão participativa e a gestão de pessoas. Os processos educacionais são avaliados, mas os resultados não são sistematicamente utilizados por gestores e escolas para transformar e inovar o trabalho. Os fundamentos e princípios de autonomia, legitimidade e participação são elementos comuns a diversas experiências de avaliação institucional de escolas, no Brasil e em outros países, que preconizam a melhoria na qualidade do ensino. A conjugação da avaliação externa e da avaliação interna, ou autoavaliação, também é evidenciada em muitas iniciativas de avaliar escolas. O Sistema de Avaliação Institucional proposto deverá, portanto, orientar-se aos objetivos definidos, estar centrado na aferição dos resultados obtidos, considerar os processos e meios mobilizados no alcance de tais resultados, valorizar a avaliação interna e externa no processo de gerenciamento e envolver os usuários no sistema de avaliação.

Palavras-chave: Avaliação. Institucional. Escola.

ABSTRACT

In the 1990s, a new paradigm is established for public schools in Brazil. The school needs to abandon the assistencialist practices imposed by the massification of scholarization and to assume the role of guaranteeing learning. However, the school does not seem to be able to mobilize its resources to fulfill the goal proposed by society. In order to construct autonomy an organization must know with clarity its goals and the guide its actions to such ends. A method that leads the school to define its goals and from them assess its actions presents itself as a necessary support to reach high standards of autonomy. The goal of this Educational Action Plan (PAE, in Portuguese) is to propose a model of Institutional Assessment to state schools of basic education in the state of Espírito Santo which may provide information to various levels of school management regarding the processes occurring in the school and that, simultaneously, may introduce the school to the core of assessment and work as a support to the mobilization of its practices in the sense of causing effective change. The methods of institutional assessment already implemented at Brazilian schools address several dimensions, such as the pedagogical management, participative management and human resources. The educational processes are assessed, but the results are not systematically utilized by managers and schools to transform and innovate the work. The fundamentals and principles of autonomy, legitimacy and participation are common elements to various experiences of institutional school assessment, in Brazil and in other countries, which endorse the improvement in the quality of teaching. The connection between the external assessment and the internal one, or self-assessment, is also made clear in many initiatives of school assessment. The proposed Institutional Assessment System shall, therefore, be guided by the defined goals, be centered in the measurement of the results obtained, consider the processes and means mobilized to reach such results, value the internal and external assessments in the management process and involve the evaluation system users.

Key words: assessment, institutional, school.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Carteira de programas, projetos e ações prioritárias, segundo eixos (2008-2011).....	27
Quadro 2 – Carteira de programas, projetos e ações prioritárias do eixo organização do trabalho (Planejamento estratégico 2012-2014)	31
Quadro 3 - Resultados do IDEB, posição relativa do Espírito Santo e Projeção do IDEB, por etapas de ensino (2009-2011)	38
Quadro 4 - Detalhamento de custo estimado, segundo fases do Programa de Avaliação Institucional.....	106
Quadro 5 - Cronograma físico de um ciclo do Programa de Avaliação Institucional.....	107

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa estratégico da Secretaria de Estado da Educação (2008-2011)	26
Figura 2 - Gráfico da evolução das médias de proficiência em Língua Portuguesa urbanas estaduais do Espírito Santo (1995-2011).....	34
Figura 3 - Gráfico da evolução das médias de proficiência em Matemática urbanas estaduais do Espírito Santo (1995-2011).....	35
Figura 4 - Gráfico do IDEB da rede estadual do Espírito Santo (anos iniciais do ensino fundamental)	36
Figura 5 - Gráfico do IDEB da rede estadual do Espírito Santo (anos finais do ensino fundamental)	37
Figura 6 - Gráfico do IDEB da rede estadual do Espírito Santo (ensino médio)	37
Figura 7 – Diagrama das estratégias e resultados esperados do programa.....	92

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de alunos da rede estadual de ensino por padrão de desempenho no PAEBES, por série e disciplina (2010 e 2011)	32
Tabela 2 - Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática observadas, esperadas e déficit de aprendizagem nas escolas urbanas não federais do Espírito Santo (2011)	39
Tabela 3 - Plano amostral das escolas participantes do projeto de avaliação institucional, estratificada por superintendência regional de ensino	102

LISTA DE SIGLAS

CPM – Círculo de Pais e Mestres
CNE – Conselho Nacional de Educação
CAIED – Coordenadoria de Avaliação e Inovações Educacionais
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GEIA – Gerência de Informação e Avaliação Educacional
GEMPRO – Gerência de Monitoramento de Projetos
IDE – Indicador de Desenvolvimento das Escolas Estaduais do Espírito Santo
IEE – Indicador de Esforço da Escola
IRE – Indicador de Resultado da Escola
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP – Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IIEP-UNESCO – *Istituto Internacional de Planeamiento de la Educación* – UNESCO
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA – Lei Orçamentária Anual
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola
PPA – Plano Plurianual
PRADIME – Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
PAEBES – Programa de Avaliação da Educação Básica do Estado do Espírito Santo
PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PDE – Programa de Desenvolvimento da Educação
PEDDE – Programa Estadual Dinheiro Direto na Escola
SEB – Secretaria de Educação Básica
SEDU – Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo
SEME – Secretaria Municipal de Educação de Igrejinha/RS
SIMAVE – Sistema de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas
SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar no Estado de São Paulo
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SPAECE – Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica
SRE – Superintendência Regional de Educação
TRI – Teoria de Resposta ao Item
PISA – *The Programme for International Student Assessment*
TIMS-R – *Third International Mathematics and Science Study*
UE – União Europeia
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 . QUANDO A AVALIAÇÃO ENCONTRA A ESCOLA	21
1.1 Os caminhos para o fortalecimento da gestão na rede pública estadual de ensino e a necessidade de avaliar as escolas.	22
1.2 Os resultados do sistema de ensino da rede pública estadual: o que revelam os indicadores	32
1.3. Avaliação como instrumento de promoção da qualidade na educação: formas, finalidades e uso dos resultados pelas unidades gestoras e escolas da SEDU	40
1.3.1. Avaliação da gestão das escolas – A ação da Supervisão Escolar	46
1.3.2. O uso dos resultados das avaliações pelos gestores na SEDU e as finalidades de um programa de avaliação institucional.	50
2. AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: FUNDAMENTOS E DIRETRIZES	57
2.1. O novo paradigma institucional da escola pública e a gestão das unidades de ensino.	57
2.2. Fundamentos metodológicos das iniciativas de avaliação institucional das escolas públicas	64
2.3. Experiências em avaliação institucional de escolas	67
2.3.1. Experiências em avaliação das escolas nos países da União Europeia	68
2.3.2. Experiências brasileiras em avaliação da educação básica e de escolas públicas	75
2.4. Considerações finais sobre o capítulo dois	86
3. PROPOSTA PARA UM PROGRAMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO	88
3.1. Desenho do Programa de Avaliação Institucional	92
3.1.1 Avaliação Institucional Externa	93
3.1.2 Mediação para a avaliação institucional interna	95
3.1.2.1 Fases da mediação para avaliação institucional interna	97
3.1.3. Devolutivas das avaliações externas e Articulação Institucional Regional	99
3.1.4 Monitoramento e avaliação do Programa	99
3.2. Abrangência do Programa de Avaliação Institucional das escolas da rede estadual de ensino.	100
3.2.1. Metodologia para definição do plano amostral das escolas participantes da etapa de mediação para avaliação institucional interna.	101
3.3. Estrutura Operacional técnica e financeira para implantação do Programa de Avaliação Institucional.	102
3.4. Cronograma de execução física	106
3.5 Considerações finais sobre o programa proposto	108
REFERÊNCIAS	111
ANEXO I	114
ANEXO II – ROTEIRO DE ENTREVISTA	131
ANEXO III – FASES E ATIVIDADES DO PROGRAMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DE ENSINO	133
ANEXO IV – REAPRESENTAÇÃO DA FIGURA I	137

INTRODUÇÃO

O objetivo deste Plano de Ação Educacional (PAE) é apresentar uma proposta de modelo de Avaliação Institucional para as escolas públicas estaduais de educação básica do Estado do Espírito Santo. A implementação de uma metodologia de avaliação institucional a ser desenvolvida e testada constitui-se em uma etapa de consolidação da política de desenvolvimento institucional da Secretaria Estadual de Educação do Espírito Santo – SEDU/ES, desenvolvida ao longo de uma década – 2003 a 2012 – na qual se sucederam quatro administrações do Sistema Estadual de Educação.

Esse período foi marcado por transformações importantes no modelo de gestão pública no estado, com a institucionalização do planejamento, o foco na excelência, na profissionalização das administrações, no reequilíbrio financeiro e nos resultados da ação governamental.

No âmbito da experiência estadual em ações de avaliação e produção de informação sobre a eficácia das escolas e do sistema de ensino foi definido como projeto prioritário a construção, em 2008, do Sistema Capixaba de Avaliação Periódica da Educação Básica. Esse sistema foi concebido sendo composto por dois programas direcionados à avaliação de escolas e alunos. O primeiro refere-se ao Programa de Avaliação da Educação Básica do Estado do Espírito Santo (Paebes), que se traduz em um sistema de avaliação externa e de larga escala dos resultados de aprendizagem dos alunos. O segundo foi a criação e a institucionalização do Indicador de Desenvolvimento das Escolas Estaduais (IDE) que busca resumir os fundamentos básicos da qualidade dos sistemas educacionais: garantir o acesso, a permanência e a aprendizagem para todos, no tempo certo, respeitando as diferenças e necessidades específicas dos contextos internos e externos às unidades escolares. Esse indicador mede o desempenho das escolas em promover a aprendizagem e serve como subsídio à política de bonificação dos profissionais da educação.

A consolidação desses programas gerou a produção de uma vasta gama de informações sobre alunos e escolas. Essas informações evidenciaram, entretanto, grandes desafios a serem enfrentados principalmente no que se refere aos níveis de qualidade da educação oferecida pelas escolas estaduais. A constatação dos baixos

níveis de aprendizagem dos alunos, explicitados pelas medidas da qualidade da educação ou do desenvolvimento das escolas, instiga os gestores das unidades de ensino e a equipe técnica da SEDU, a buscarem respostas em investigações mais amplas de quais são os fatores que fazem diferença para que todos os alunos sigam aprendendo ao longo de seu percurso escolar, nos diversos contextos existentes e a questionarem sobre o papel desempenhado pela escola no processo de mudança e melhoria da educação.

Assim, a Secretaria de Educação, tendo desenvolvido e implantado políticas e projetos que sedimentaram os caminhos para o fortalecimento da gestão e promovido a geração de informações sobre os resultados alcançados pelas escolas, percebe a necessidade de conhecer os processos de gestão internos as unidades de ensino e de apresentar a estas instituições oportunidades de refletirem sobre sua prática e de inseri-las no esforço global de melhoria da qualidade da educação.

As dificuldades das escolas em dar respostas às demandas da sociedade estão associadas a um contexto de mudanças paradigmáticas na concepção de escola e na sua forma de interação nos sistemas educativos, verificadas na América Latina e no Brasil, pautadas em reformas de descentralização de decisões e recursos para elevação da qualidade da educação. As reformas descentralizadoras orientaram-se no sentido de promover mudanças na forma de gerir as escolas para que objetivos de maior eficiência dos processos educacionais, de elevação da qualidade do ensino e de maior equidade fossem alcançados (NEUBAUER; SILVEIRA, 2008).

As estratégias para consecução dessa nova ideia de organização da escola apoiam-se na autonomia, na participação e na construção coletiva dos projetos e das práticas de ensino. A escola é conduzida, assim, ao núcleo das atenções por seu papel na promoção das mudanças esperadas em um contexto de descentralização e autonomia. Na perspectiva de valorização da autonomia da escola, é exigida dos gestores dos sistemas educativos a formulação de intervenções direcionadas a essas organizações que apresentem contornos capazes de mobilizar esforços coletivos na produção de consensos e de objetivos compartilhados (NOVOA, 2011, p. 21).

É nessa perspectiva de reformas apoiadas em estratégias de garantir maior autonomia das organizações escolares para gerir recursos cada vez mais descentralizados que se inserem as diversas iniciativas de avaliação, entre elas a

das instituições escolares e para a gestão do sistema de educação do Espírito Santo não foi diferente.

Após a condução de reformas que exigiam maiores responsabilidades dos dirigentes escolares e a implementação de processos avaliativos para acompanhar o desempenho das escolas, foi necessário erigir um mecanismo de levantamento de informações sobre os processos e as práticas em curso dentro das unidades de ensino, já que não respondiam com a velocidade necessária às exigências de aperfeiçoamento e melhoria da qualidade da educação.

A demanda dos gestores por informações e análises acerca dos processos e atividades inerentes à organização escolar culminou, em 2011, ao final do processo de Planejamento Estratégico da Secretaria Estadual de Educação (SEDU), na inserção da Avaliação Institucional na agenda de políticas públicas da educação no Espírito Santo. A elaboração e implementação do programa de avaliação institucional para as escolas da rede estadual foi indicado como um dos projetos estruturantes do desenvolvimento da educação para os quatro anos seguintes. O Programa de Avaliação Institucional a ser desenhado e implantado na rede estadual de educação pública foi associado, na Carteira de Projetos Estratégicos da SEDU, na dimensão da Gestão, ao eixo de Organização do Trabalho.

Ao associar a avaliação institucional à dimensão da gestão com o objetivo de auxiliar na organização das atividades, a SEDU indica a finalidade do programa de prover informações atualizadas e abrangentes acerca das necessidades e deficiências das escolas para subsidiar decisões de gestão no tocante ao direcionamento eficiente de recursos.

O processo de desenvolvimento e implantação do programa estará a cargo da Gerência de Informação e Avaliação Educacional (GEIA), da qual a autora dessa dissertação é a gestora, que já responde pelas avaliações do PAEBES e pela organização e disseminação de dados estatísticos, informações e estudos sobre a educação do Estado do Espírito Santo.

Assim, o desenvolvimento de dispositivos de avaliação das escolas como organizações aparecem em um cenário de mudança que coloca essas instituições (escolas) e suas finalidades no centro da cena. Nessas circunstâncias, os processos de avaliação só ganham sentido se forem instrumentos de aperfeiçoamento efetivo da escola, levando-as a focar os objetivos de ensino e o aumento da aprendizagem.

Qual é, contudo, o modelo de avaliação capaz de mobilizar a escola para mudança de suas práticas e para promoção da inovação? Como inserir a escola no esforço de melhoria da educação por meio da avaliação institucional? A proposta defendida nesse PAE é a de que deve ser privilegiado o desenho de uma avaliação com finalidade mais ampla, indo além da avaliação de resultados, e mais integrada às demais ações de intervenção e análise da escola, já desenvolvidas por diversas gerências na SEDU. O modelo de avaliação institucional a ser construído deverá oferecer informações sobre a atuação das escolas e ir mais avante, ao ser capaz de motivar a ação pedagógica na escola no sentido de promover melhorias nos níveis de desempenho.

A avaliação institucional deve levar a escola a identificar seus objetivos institucionais, conhecer sua cultura e obter consensos em torno de suas finalidades e práticas. Assim, o primeiro fundamento de um processo de avaliação institucional que promova a mudança deverá ser a ênfase na definição clara dos objetivos da escola. Para obtenção de consensos, deve haver, primeiro, reconhecimento por todos os envolvidos da pertinência dos critérios de avaliação adotados; o segundo fundamento de uma avaliação institucional mobilizadora é a legitimidade dos processos e parâmetros; o terceiro fundamento metodológico refere-se à garantia de ampla participação de todos os envolvidos no trabalho educacional. Para tanto, deve-se garantir a produção de meios para o envolvimento direto de todos os segmentos da instituição, internos e externos à organização da escola. Por fim, o quarto fundamento sobre o qual repousa o conceito de avaliação institucional mobilizadora diz respeito à continuidade e à retroalimentação do processo.

Dessa forma, a avaliação institucional não se limita a quantificar os dados disponíveis da organização, mas tenta compreender os valores implícitos no significado das relações que ela estabelece, em diferentes níveis, que seguem, por caminhos diversos, construindo cada instituição. Assim, ao lado dos indicadores clássicos de ordem quantitativa, os processos de avaliação implicam em dimensões qualitativas que possibilitam o julgamento de valor que supõe o exame apurado da realidade a partir de parâmetros de julgamentos derivados dos objetivos que orientam as escolas.

A metodologia proposta prevê a realização das ações do Programa de Avaliação Institucional em cinco fases, algumas concomitantes, e outras complementares, a saber: fase preliminar, avaliação externa, mediação para

avaliação institucional, articulação regional para o desenvolvimento institucional e monitoramento e avaliação do programa.

A fase preliminar destina-se à organização dos trabalhos internos da gerência coordenadora do processo de desenvolvimento e implementação, para realização das ações de comunicação do programa e sensibilização das escolas.

A etapa de avaliação externa é destinada à aplicação de instrumentos de avaliação dos parâmetros de gestão definidos pela Gerência de Monitoramento de Programas e Projetos, responsável pela supervisão das escolas. Esses instrumentos constituem-se de um relatório de supervisão e de questionários a serem aplicados aos professores, diretores, alunos, pais e demais profissionais da educação que atuam nas escolas.

A terceira fase de avaliação interna é composta por sete oficinas para o desenvolvimento da mediação interna com os representantes das escolas. Nessas oficinas, a serem mediadas por articuladores externos às escolas, os envolvidos no processo de avaliação serão levados a definir objetivos institucionais, analisar resultados de desempenho, refletir sobre os problemas enfrentados e as prováveis causas das dificuldades, a propor soluções e a rever a proposta pedagógica da escola.

O conceito defendido nessa proposta é baseado em uma avaliação essencialmente dinâmica, que conjuga a autoavaliação pela escola com a avaliação externa realizada no nível do sistema, de forma a trazer as partes interessadas para comparar seus resultados e definir os passos mais propícios para orquestração da mudança nas práticas.

Na quarta etapa, as escolas participantes da avaliação interna, nas diversas regiões do estado serão chamadas a compartilhar suas experiências e a discutir em nível territorial os problemas que as afetam com o objetivo de propor um plano de ação regional de melhorias.

Finalmente, a quinta etapa constitui a organização das ações de monitoramento e avaliação do programa no que se refere ao cumprimento das atividades previstas e ao monitoramento dos resultados alcançados.

O referencial teórico e conceitual no qual se apoia a elaboração da proposta de avaliação institucional, apresentada nesse PAE, é referente às linhas de pesquisas em Políticas Públicas, Educação e Avaliação Educacional, que

compreendem as subcategorias de análise em Avaliação de Rendimento Escolar, Avaliação de Sistema, Avaliação em Larga Escala e Avaliação Institucional.

O primeiro capítulo tem o objetivo de apresentar a experiência de gestão na esfera da administração central da educação no Espírito Santo, nos últimos dez anos, período de implementação de importantes reformas na gestão da educação pública no estado, até a incorporação da avaliação institucional das escolas da rede pública na agenda de políticas educacionais. A narrativa tem foco nas iniciativas de avaliação, nos usos dos resultados dos programas de aferição da qualidade do sistema de ensino e na descrição das expectativas dos gestores em relação às finalidades dos processos de avaliação institucional no estado.

Os recursos metodológicos para elaboração dessa análise foram as pesquisas documentais em relatórios de gestão da SEDU, livros, documentos legais e pesquisas e estudos realizados sobre a experiência estadual em avaliação de sistemas educacionais. Para levantamento das expectativas dos gestores acerca dos objetivos e características da avaliação institucional das escolas, optou-se por realizar entrevistas semiestruturadas, com a elaboração de um modelo padrão de roteiro, com questões previamente definidas.

As questões formuladas buscavam delinear a perspectiva desses gestores em relação à utilidade das informações disponíveis na SEDU para elaboração de projetos e programas voltados para as escolas; à existência de lacunas de informações necessárias e à expectativa em relação à implementação de um programa de avaliação institucional. Foram realizadas entrevistas com seis membros da equipe executiva da unidade central. Os entrevistados foram o gerente de planejamento e a gerente de apoio escolar, os assessores de planejamento e gestão estratégica e de gestão escolar e os subsecretários de educação básica e de planejamento e avaliação educacional.

No segundo capítulo, são apresentados os fundamentos conceituais da avaliação institucional a ser proposta e a descrição de experiências nacionais e internacionais em avaliação de escolas. Para construção do arcabouço teórico que apoiou a definição dos fundamentos metodológicos do programa, foi realizada pesquisa bibliográfica para conhecimento de conteúdos específicos inerentes à temática, utilizando-se de fontes como artigos, livros de referências e publicações.

A pesquisa bibliográfica realizada cumpriu a dupla finalidade de subsidiar a construção do referencial teórico do PAE descrito nesse capítulo e de abordar o

contexto mais amplo em que se insere a discussão sobre as práticas de avaliação de escolas em países da União Europeia e no Brasil. A análise dessas experiências permitiu identificar características comuns e as boas práticas na implementação dos processos avaliativos já desenvolvidos. Permitiu ainda, elencar as “lições aprendidas” na execução dos modelos, de tal sorte a apontar os erros cometidos, deixando alertas ao formulador de programas semelhantes.

Por fim, no terceiro capítulo, apresenta-se o desenho do programa de avaliação institucional proposto para as escolas públicas estaduais do Espírito Santo e faz-se o detalhamento de seus objetivos, estratégias de consecução e resultados esperados. São descritos, ainda, a composição das equipes executoras e o papel de cada um dos agentes envolvidos. A construção da metodologia apoiou-se nos fundamentos definidos a partir do marco conceitual escolhido e nas experiências analisadas. No entanto, a escolha de algumas estratégias e de modos operacionais tiveram como esteio a experiência profissional da autora deste PAE, também gestora da unidade responsável pelo desenho e execução do programa, do funcionamento e da cultura interna do sistema de educação e das escolas do estado.

1 . QUANDO A AVALIAÇÃO ENCONTRA A ESCOLA

Este capítulo tratará de apresentar a trajetória das ações das políticas públicas direcionadas a reformar o modelo de gestão do sistema de educação pública no Espírito Santo. As estratégias adotadas destacaram os processos de avaliação, mormente aqueles relacionados a medir o desempenho de alunos e escolas refletido nos níveis de aprendizagem. Consolidados esses processos pela criação e institucionalização do PAEBES, uma grande quantidade de dados acerca dos resultados das práticas de ensino foi gerada e disseminada pelo sistema de educação. As informações advindas das análises desses dados apresentaram, entretanto, um quadro pouco estimulante da qualidade da educação ofertada no estado. A constatação do baixo desempenho de alunos e escolas mobilizou os gestores em todos os níveis de administração na busca de respostas e redirecionou os olhares para a prática das escolas.

Como alternativa para conhecer as demandas e as práticas internas das unidades de ensino e para incorporá-las ao esforço orquestrado de melhoria da qualidade da educação, objetivo estratégico do sistema de ensino, os gestores apontaram a necessidade de implementar um mecanismo permanente de avaliação das escolas, avaliação esta que complementaria o modelo já estabelecido de aferição dos resultados com informações sobre os processos desenvolvidos pela escola para o cumprimento de suas finalidades educativas.

Será abordada, aqui, a utilidade dos processos de avaliação de desempenho dos alunos atualmente desenvolvidos na SEDU e as ações da supervisão escolar que monitoram e avaliam, além de aspectos legais, as atividades das escolas relacionadas às diversas dimensões de gestão.

A análise acerca da finalidade e utilidade dos processos de avaliação se apoia em recente estudo desenvolvido por Brooke e Cunha (2011) sobre os usos dos resultados das avaliações externas na formulação de políticas educacionais pelos estados que possuem sistemas próprios de avaliação. Nesse estudo, a Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo foi analisada.

Por fim, nesse capítulo, será apresentada a investigação das expectativas dos gestores da unidade central da SEDU acerca dos objetivos, da utilidade e do modelo do programa de avaliação institucional das escolas estaduais pretendido.

A investigação das expectativas dos gestores identificou uma gama de objetivos para o programa de avaliação institucional das escolas que abrange a finalidade diagnóstica de orientação da política educacional, de aprimoramento da gestão, de promoção da identidade das escolas e de criação de uma ambiência favorável à gestão democrática e participativa.

1.1 Os caminhos para o fortalecimento da gestão na rede pública estadual de ensino e a necessidade de avaliar as escolas

Com o intuito de contextualizar o surgimento da avaliação institucional das escolas na pauta da agenda de políticas públicas no estado do Espírito Santo, serão apresentadas a seguir as iniciativas de planejamento, elaboração e gestão das políticas públicas de educação que caracterizaram um conjunto de reformas educacionais no estado¹. Essas políticas foram promovidas ao longo de cinco gestões da SEDU/ES que perfazem oito anos – 2003 a 2010 – da administração do governador Paulo Hartung e o primeiro ano de gestão do seu sucessor Renato Casagrande – 2011. Esse período se caracterizou por transformações importantes no modelo de gestão pública no estado, com a institucionalização do planejamento, o foco na excelência, na profissionalização das administrações, no reequilíbrio financeiro e nos resultados da ação governamental.

No que são atinentes às políticas de educação, relatadas por Rocha (2010), as reformas promovidas seguiram uma trajetória de transformações institucionais que partiram do reequilíbrio financeiro, passaram por processos de descentralização e ampliação da oferta de serviços educacionais, organização de um currículo mínimo. Foram promovidos processos de reengenharia e fortalecimento da gestão das unidades central, regional e das escolas. Estabeleceram-se instrumentos de produção e organização de informações administrativas e de aprimoramento da gestão de pessoas. Observou-se, ainda, a construção e implantação de programas de avaliação do sistema de ensino e desenvolvimento da infraestrutura e suporte às escolas.

¹ O relato detalhado da reforma da gestão educacional, com apresentação dos programas e dos resultados alcançados está disponível em Rocha (2010), do qual foram extraídas as informações tratadas nesta seção.

Neste breve histórico, serão tratadas mais profundamente as iniciativas de fortalecimento da gestão das escolas, de produção de dados, informações e indicadores educacionais e dos programas de avaliação de larga escala. Os projetos que estruturam as políticas nessas áreas resultaram no avanço das demandas por informações acerca dos modelos de gestão das unidades escolares por parte das equipes de gerentes da SEDU, ao mesmo tempo em que revelaram a necessidade de fornecer a essas organizações ferramentas de gestão e avaliação de seus objetivos, processos e resultados que se consolidou na priorização, em 2011, do Programa de Avaliação Institucional das escolas estaduais.

Desde 2003, esforços de recomposição financeira e reorganização da gestão pública estadual foram empreendidos em todas as secretarias governamentais e no âmbito da Secretaria de Educação do referido estado, o que se traduziu em quatro ciclos de gestão² que compreenderam o período de 2003 a 2010. O primeiro ciclo caracterizou-se por ações de reequilíbrio financeiro e “decorridos onze meses de administração, cerca de R\$ 72 milhões de dívidas já haviam sido quitadas pelo Governo do Estado. O magistério estadual foi a primeira categoria de servidores públicos a receber os salários atrasados” (ROCHA, 2010, p. 34).

Esse ciclo de gestão foi marcado pelo restabelecimento do equilíbrio financeiro, mas tão importante quanto esse reequilíbrio foi a retomada do diálogo entre a unidade central da SEDU e os profissionais da educação. Durante esse período foram realizados encontros, seminários e reuniões com a participação de professores, diretores e técnicos das unidades regionais e central, com o propósito de discutir e propor os objetivos e os caminhos para a educação estadual.

Desse debate originou o documento “Política Educacional do Estado do Espírito Santo: A Educação é um Direito”(ESPÍRITO SANTO, 2004) que, segundo Rocha (2010), sintetizava os anseios e demandas da comunidade escolar naquela ocasião e serviu como o primeiro guia de ações para a Secretaria de Educação (ROCHA, 2010). As diretrizes emanadas desse documento materializaram-se no início das discussões sobre a construção do Novo Currículo das Escolas Estaduais, no desenho inicial do PAEBES e no Programa Alfabetização é um Direito, com vistas à redução do analfabetismo no estado.

² Conforme Rocha (2010): 1º ciclo – 2003 e 2004; 2º ciclo – 2005, 3º ciclo – 2006 e 2007 e 4º ciclo – 2008 a 2010.

Já naquela época³, ao longo dos Seminários Regional e Estadual sobre Políticas Públicas do Governo do Estado, foi manifestada a importância dada pelos gestores das unidades de ensino à Avaliação Institucional como meio para o aprofundamento e fortalecimento no contexto escolar de ações para o aumento da participação, o comprometimento com a melhoria da qualidade da educação e o assessoramento da SEDU de forma a subsidiar a escola no que ela precisasse. No entanto, essa demanda não se traduziu, naquele momento, em ação de política pública tendo sido priorizada a avaliação do sistema de ensino.

O segundo ciclo de gestão foi caracterizado pelo início do processo de descentralização das ações da secretaria estadual de educação com a municipalização de unidades escolares estaduais de ensino fundamental. Concomitantemente, investimentos foram direcionados para a melhoria da rede física das escolas e para a expansão do programa de informatização escolar. Retoma-se também a política de estímulo à educação profissional com a criação do Centro Estadual de Educação Técnica Vasco Coutinho e com a abertura de diversos cursos técnicos em escolas da rede estadual em todo o estado. Nesse período, as ações foram fundamentadas nas diretrizes expressas no documento “Educação é a Base de Tudo” elaborado em 2005 (cf.ROCHA, 2011).

Em 2006, inicia-se o terceiro ciclo de gestão no qual as ações de expansão da oferta de educação profissional se avolumam por meio da concessão de bolsas pelo estado a alunos nas redes privadas de educação profissional. Outro importante programa desse período foi o Mais Tempo na Escola que amplia a jornada diária de permanência dos alunos na escola. Esse ciclo termina com a elaboração, em 2007, do plano estratégico “Nova Escola” que irá aprofundar a concepção estratégica da gestão na Secretaria Estadual e marcará em 2008 o início do quarto ciclo de gestão.

No período de 2008 a 2010, guiada pelos projetos prioritários definidos no Planejamento Estratégico “Nova Escola”, a equipe gestora da SEDU desenvolveu e implantou um portfólio de programas que possuía como objetivo “entregar” para a sociedade melhoria da qualidade e expansão do atendimento educacional. Segundo Rocha (2010):

³ Essa programação direcionada para a Avaliação Institucional foi resultado de amplo processo de discussão junto aos segmentos da comunidade escolar e representações de classe presentes nos Seminários Regional e Estadual sobre Políticas Públicas do Governo do Estado do Espírito Santo, referente ao tema de avaliação, realizados no decorrer do ano de 2003.

Os documentos **Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025, Política Educacional do Estado do Espírito Santo: A Educação é um Direito, Educação é a Base de Tudo, o Compromisso Todos pela Educação** e o **Plano Estratégico Nova Escola** nortearam a gestão da SEDU entre 2003 e 2010, contendo etapas complementares, cumulativas e progressivas.

O amadurecimento da visão sistêmica permitiu que, em 2008, fosse elaborado o Mapa Estratégico da SEDU, que muito contribuiu para a compreensão das relações de causa e efeito entre os objetivos, projetos/ ações e resultados almejados.

O Mapa consolida a identidade da Secretaria, permite uma visão estratégica compartilhada e serve de guia para a tomada de decisões (p. 48).

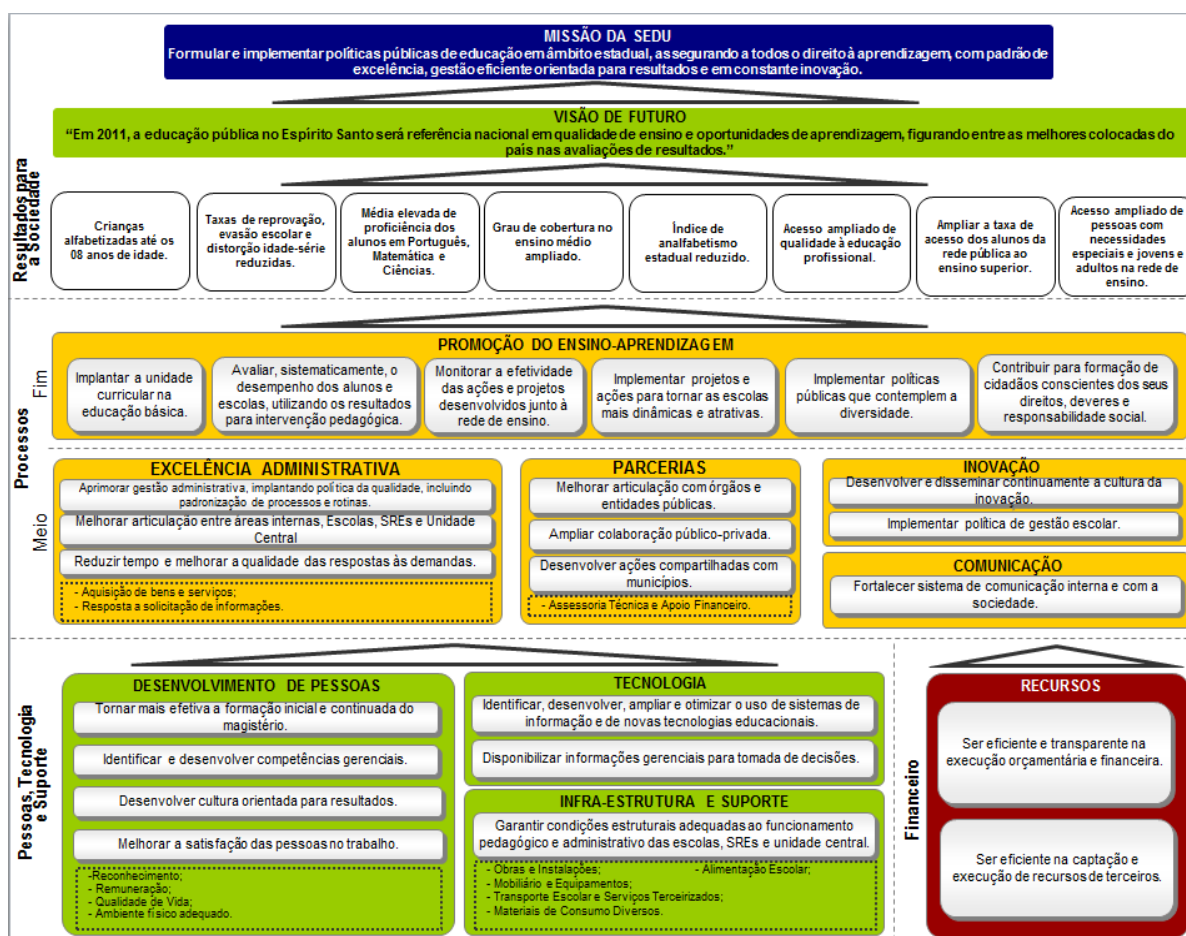
No que diz respeito à formulação da pauta das políticas de avaliação, de produção de informações e da gestão das escolas da rede, objetivos estratégicos para garantir as entregas à sociedade estavam presentes de maneira indireta em vários eixos do planejamento, reproduzidos na figura 1 a seguir (e reapresentada de forma mais legível no anexo IV, ao fim desta dissertação).

De forma direta, iniciativas de promoção e apoio às ações de avaliação de escolas e alunos apareceram em quatro eixos que abrangem a ampliação do uso das tecnologias de informação e comunicação e o desenvolvimento da cultura de gestão por resultados. No eixo de Tecnologia, os projetos visavam a otimizar a produção e a circulação de informações gerenciais.

Nas iniciativas de fortalecimento da gestão aparecem em dois eixos, a saber: Excelência Administrativa com o propósito de melhorar a comunicação entre as unidades escolares, a unidade central e as superintendências regionais com vistas a atender mais prontamente as demandas das escolas e no eixo Inovação, no desenho de uma política para gestão escolar.

As ações de ampliação das ferramentas de avaliação estavam presentes no eixo Promoção do Ensino e Aprendizagem na consolidação e expansão de avaliações do desempenho dos alunos para eficácia das intervenções pedagógicas e no monitoramento dos programas e projetos direcionados às escolas da rede estadual.

Figura 1 - Mapa estratégico da Secretaria de Estado da Educação (2008-2011)



Fonte: Secretaria de Estado da Educação / Assessoria de Planejamento e Gestão Estratégica (2008)

Os objetivos estratégicos de desenvolvimento da educação foram agrupados em cinco eixos de ações – aprendizagem, atendimento especializado, planejamento e gestão, pessoas e infraestrutura e suporte. Para o desenvolvimento das ações de alcance dos objetivos estratégicos, foi elaborado o desenho de 48 projetos estruturantes⁴ distribuídos por todas as áreas de gestão da Secretaria de Educação, listados no quadro 1.

⁴ A construção do Plano Estratégico e os projetos prioritários definidos por área de atuação das gerências executivas da SEDU estão detalhados no documento *Plano Estratégico - Nova Escola* (ESPÍRITO SANTO, 2008b).

Quadro 1 - Carteira de programas, projetos e ações prioritárias, segundo eixos (2008-2011)

Eixo 1 - Aprendizagem	Eixo 3 - Planejamento e Gestão
· Novo Currículo · Ler, Escrever e Contar · Correção da Distorção Idade-Série · Mais Tempo na Escola · Educação Profissional · Centros Estaduais de Idiomas · Leia ES · Esporte na Escola · Cultura na Escola · Ciência na Escola · Paebs · Família Presente na Educação · Educação Ambiental · Conexão Juventude - Reestruturação da Inspeção Escolar	· Concursos Públicos (Magistério e ASE) · Consolidação do Modelo de Gestão da Sedu* * uso de Sistemas Informatizados; acompanhamento e avaliação de gestores; atualização da tipologia das escolas; diagnóstico e solução da nova organização regional (SREs). · Planos Estratégicos das Escolas · Sistema de Gestão Escolar · Plano de Tecnologia da Informação · Sistema de Chamados para Manutenção de Prédios Escolares, Computadores e Serviços Administrativos · Intranet e E-Mail Institucional para Todos os Servidores · Regime de Colaboração Estado-Municípios
Eixo 2 - Atendimento Especializado	Eixo 4 – Pessoas
· Alfabetização de Jovens e Adultos · Revitalização do Atendimento da Educação Especial · Educação Prisional · Classe Hospitalar · Educação do Campo · Educação Étnico-Racial · Educação Indígena · Saúde do Escolar	· Prêmio Sedu Boas Práticas na Educação · Financiamento de Projetos de Aprendizagem · Saúde Ocupacional dos Profissionais do Magistério · Revisão do Estatuto e Plano de Cargos e Salários · Sistema de Certificação Ocupacional do Magistério · Plano de Formação do Magistério · Bônus Desempenho · Programa de Desenvolvimento Gerencial dos Servidores
	Eixo 5 - Infraestrutura e Suporte
	· Sala de Aula Digital · Expansão e Modernização da Rede Física Escolar · Nova Política de Gestão da Alimentação Escolar · Sistema de Controle do Transporte Escolar · Plano Articulado de Segurança Escolar

Fonte: Secretaria de Estado da Educação / Assessoria de Planejamento e Gestão Estratégica (2008)

O desenvolvimento dos projetos prioritários foi realizado nas ou pelas escolas estaduais e se traduziu tanto em aumento da demanda por resultados por parte da unidade central da SEDU, quanto em redução de atividades internas às escolas, principalmente administrativas, que foram transferidas para as unidades regionais e central.

No que tange à produção e à gestão de informações administrativas e gerenciais das unidades escolares, necessárias à tomada de decisões pelos gestores do sistema de ensino e das próprias escolas, foi construído e implementado, como projeto prioritário, nos anos de 2008 a 2010, um sistema informatizado de Gestão Escolar comum a todas as escolas que coleta e armazena os dados dos alunos, professores e escola, bem como do movimento e rendimento dos estudantes. A consolidação desse sistema permitiu a geração de indicadores de monitoramento dos resultados das escolas e da situação acadêmica dos alunos.

Segundo Rocha (2010), ao centralizar e organizar as informações o Sistema de Gestão Escolar, foi possível a racionalização e a otimização do planejamento na distribuição de recursos para escolas e alunos – como o controle de transporte e da merenda escolar – e o registro do plano de aplicação para recebimento de recursos financeiros do Programa Estadual Dinheiro Direto na Escola (PEDDE), também criado durante o 4º ciclo de gestão. As escolas, a unidade central e as regionais possuem acesso on-line ao sistema e que, por estar na *internet*, permite a geração de boletins acadêmicos que estão disponíveis aos pais no site da secretaria de educação. O Sistema de Gestão Escolar foi fundamental para facilitar e ampliar o fluxo de informações entre as unidades do sistema estadual de ensino e delas com toda a comunidade escolar.

Para responder à demanda por melhoria da gestão das escolas, de forma a propiciar ferramentas que auxiliassem os gestores na mobilização de seus recursos para o alcance dos objetivos de melhoria educacional, foi implantado em 200 escolas da rede estadual, em convênio com o Governo Federal, o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE). Essas escolas elaboraram seu Plano Estratégico de Gestão que possuía como foco a elevação da aprendizagem dos alunos.

Mudanças na forma de escolha dos diretores escolares, que passaram a ser selecionados por meio de avaliação de habilidades e competências a partir de uma lista tríptica indicada pelo Conselho Escolar, conferiram maior confiabilidade ao processo de escolha dos gestores escolares, blindaram o sistema contra indicações meramente políticas e garantiram escolhas de profissionais com perfil mais adequado à função de diretor escolar. Foram promovidas ainda, formações em gestão e liderança para os gestores escolares com o objetivo de desenvolver

competências em gestão para resultados, visão sistêmica, compartilhamento e inovação e desenvolvimento de equipes.

Uma iniciativa inovadora de fortalecimento da gestão escolar foi a criação, por meio do Decreto 2177-R, de 12 de dezembro de 2008, do Trio Gestor Escolar. Segundo Rocha (2010), a ação consistiu na formação de uma equipe gestora, composta pelos cargos de Diretor, Gestor Pedagógico e Gestor Educacional, que trabalhe diferentes dimensões da gestão, de modo que o foco na aprendizagem dos estudantes e a participação comunitária sejam os pontos altos da ação da gestão na escola. Esse programa foi implantado em apenas 23 escolas e ainda encontra-se em fase de avaliação, mas diversos entraves já foram identificados para sua expansão, entre eles questões relacionadas às dificuldades dos diretores em compartilhar decisões com os novos atores envolvidos na direção da escola.

No âmbito das ações de avaliação e produção de informação sobre a eficácia das escolas e do sistema de ensino foi definido como projeto prioritário a construção, em 2008, do Sistema Capixaba de Avaliação Periódica da Educação Básica. Esse sistema foi concebido sendo composto por dois programas direcionados à avaliação de escolas e alunos.

O primeiro constitui o PAEBES, que tem por objetivo avaliar, de modo permanente e contínuo, o sistema de ensino, de modo a diagnosticar o desempenho dos alunos em diferentes áreas do conhecimento e níveis de escolaridade, oferecendo informações que subsidiam a formulação e a implementação de políticas/ações de melhoria da qualidade da educação. Em sua vertente da avaliação da alfabetização, o PAEBES é conhecido como PAEBES ALFA e configura-se como instrumento de avaliação diagnóstica de caráter longitudinal, que permite acompanhar, monitorar e avaliar o processo de alfabetização e a consolidação de habilidades de leitura e escrita nas primeiras séries/anos do Ensino Fundamental (1º, 2º e 3º anos).

Para possibilitar o acompanhamento do desempenho das escolas na promoção da aprendizagem em diferentes contextos, foi prevista a elaboração de um Indicador de Desenvolvimento das escolas estaduais do Espírito Santo (IDE) que é uma medida da qualidade da escola que sintetiza informações de “desempenho escolar” e “esforço” e tem por objetivo aferir os níveis de eficácia das unidades escolares e proporcionar informações que permitam avaliar seus processos, verificar suas debilidades e qualidades e planejar a melhoria do processo educativo. O IDE

veio a subsidiar também a política de bonificação por desempenho dos profissionais de educação do estado.

A implementação desses programas e indicadores passaram a oferecer um vasto espectro de informações acerca do desempenho dos alunos e do sistema de ensino e possibilitaram aos gestores de escolas e às equipes técnicas das unidades regionais e central da SEDU, principalmente àquelas responsáveis pela ação pedagógica das escolas, planejarem, acompanharem e monitorarem o resultado das intervenções e dos projetos direcionados a melhoria dos processos de ensino e aprendizagem. No entanto, não havia na SEDU informações acerca dos processos internos de gestão das unidades de ensino. Os processos avaliativos até então ofereciam informações relevantes sobre os resultados alcançados e não contemplavam os meios pelos quais as escolas chegaram a atingi-los.

A lacuna de informações sobre a gestão das escolas estaduais se transformou em uma demanda por parte das equipes gestoras da SEDU no seu esforço em auxiliar as escolas na busca de elevação do desempenho dos alunos. A demanda dos gestores educacionais por informações de gestão das unidades escolares se materializou em projeto prioritário quando da realização dos seminários para elaboração do Planejamento Estratégico da SEDU para o período de 2011 a 2014.

O Planejamento Estratégico 2011-2014 coincide com o início de nova gestão do Governo Estadual e com a obrigatoriedade de elaboração do Plano Plurianual (PPA) por todas as secretarias estaduais. Ao longo de todo o primeiro semestre de 2011 foram realizados seminários com as equipes gestoras da unidade central da SEDU, superintendentes regionais e diretores de escolas para definição das entregas à sociedade, análise situacional da secretaria, priorização de ações e definição de projetos estruturantes.

Assim, decorridos oito anos das primeiras manifestações, em 2003, sobre a necessidade de levantar e organizar informações sobre a gestão da escola, a Secretaria de Educação, tendo desenvolvido e implantado políticas e projetos que sedimentaram os caminhos para o fortalecimento da gestão e promovido a geração de informações sobre os resultados alcançados pelas escolas, percebe a necessidade de conhecer os processos de gestão internos às unidades de ensino e de apresentar a essas instituições oportunidades de refletirem sobre sua prática.

Em decorrência da necessidade de informações sobre a escola e seus processos, a elaboração e implementação de um programa de avaliação institucional para as escolas da rede estadual foi indicado como um dos projetos estruturantes do desenvolvimento da educação para os próximos quatro anos do novo governo.

O Programa de Avaliação Institucional a ser desenhado e implantado na rede estadual de educação pública foi associado, na Carteira de Projetos Estratégicos da SEDU, na dimensão da Gestão, ao eixo de Organização do Trabalho, apresentados no quadro 2.

Quadro 2 – Carteira de programas, projetos e ações prioritárias do eixo organização do trabalho (Planejamento estratégico 2012-2014)

Gestão	Dar atendimento, em tempo hábil e com qualidade, às demandas das escolas estaduais e da sociedade.
Organização do Trabalho • Revisão da Arquitetura Organizacional da Unidade Central • Reestruturação das Superintendências Regionais de Educação • Organização, Institucionalização e Implantação do Calendário Administrativo • Implantação da Avaliação Institucional das Escolas • Identificação e Revisão de Fluxos de Processos Críticos	

Fonte: Secretaria de Estado da Educação / Assessoria de Planejamento e Gestão Escolar (2012)

A associação da avaliação institucional à dimensão da gestão, como um dos projetos que visam a organizar os trabalhos da secretaria, com objetivo de aumentar a eficiência da unidade central no atendimento às demandas das escolas, fornece indícios da concepção de avaliação pretendida. A finalidade da avaliação institucional, do ponto de vista da administração central, deverá ser a de prover informações relevantes acerca das necessidades das unidades de ensino. Sua utilidade será a de subsidiar as decisões de gestão no tocante ao direcionamento mais eficiente de recursos e projetos, na medida em que é esperado, como resultado do processo avaliativo, que as unidades gestoras se organizem melhor tendo por suporte informações advindas das escolas.

O processo de desenvolvimento e implantação do programa está a cargo da GEIA, que já responde pelas avaliações do PAEBES e pela organização e disseminação de dados estatísticos, informações e estudos sobre a educação do estado do Espírito Santo.

1.2 Os resultados do sistema de ensino da rede pública estadual: o que revelam os indicadores

Os resultados das avaliações externas realizadas pela SEDU, por meio do PAEBES, evidenciaram que a educação pública oferecida no Estado do Espírito ainda se encontrava aquém do que é considerado satisfatório. Em termos de desempenho escolar, mais da metade dos alunos avaliados encontra-se distribuída nos padrões de desempenho Abaixo do Básico e Básico⁵ em todas as disciplinas e séries avaliadas, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Em 2011, pouco mais de 40% dos alunos da 4ª série/5ºano do Ensino Fundamental apresentavam os níveis proficiente ou avançado nas disciplinas avaliadas. Na medida em que se prossegue na trajetória escolar, a distribuição nos padrões de desempenho mais elevados é reduzida. Na 8ª série/9ºano do Ensino Fundamental, a participação dos alunos nos níveis proficiente e avançado cai para 22,3% em Língua Portuguesa e apenas 12,3% em Matemática, conforme dados apresentados na tabela 1.

Tabela 1 - Percentual de alunos da rede estadual de ensino por padrão de desempenho no PAEBES, por série e disciplina (2010 e 2011)

SÉRIE/ANO	DISCIPLINA	ANO							
		2010				2011			
		ABAIXO DO BÁSICO	BÁSICO	PROFI-CIENTE	AVAN-ÇADO	ABAIXO DO BÁSICO	BÁSICO	PROFI-CIENTE	AVAN-ÇADO
4ª SÉRIE/ 5ºANO	LÍNGUA PORTUGUESA	15,4	48,3	29,2	7,1	13,2	43,6	32,1	11,1
	MATEMÁTICA	31,9	40,1	22,1	5,9	19,4	39,5	30,6	10,5
8ª SÉRIE/ 9ºANO	LÍNGUA PORTUGUESA	21,9	58,1	18,0	2,0	17,2	60,5	20,1	2,2
	MATEMÁTICA	31,6	56,2	10,9	1,3	28,4	59,3	10,8	1,5
3ª SÉRIE DO ENSINO MÉDIO	LÍNGUA PORTUGUESA	37,1	38,5	21,8	2,6	31,0	40,6	25,4	3,0
	MATEMÁTICA	50,4	33,7	13,5	2,4	45,0	37,2	15,1	2,7
	BIOLOGIA	-	-	-	-	55,2	37,7	5,4	1,7
	FISICA	-	-	-	-	55,4	36,9	6,2	1,5
	QUIMICA	-	-	-	-	56,7	36,0	5,5	1,8

FONTE: SEDU/PAEBES

⁵ Ver resultados do PAEBES disponíveis em: <<http://www.paebes.caedufjf.net/paebes-inst/>>.

Na 3ª série do Ensino Médio, 28,4% dos alunos da rede estadual encontravam-se nos padrões de desempenho proficiente ou avançado em Língua Portuguesa em 2011. A distribuição nos padrões de proficiência mais elevados para Matemática é ainda menor. Apenas 17,8% dos alunos possuíam os conhecimentos exigidos para a série nessa disciplina.

No ano de 2011, foram avaliadas pela segunda vez⁶ pelo PAEBES as disciplinas que compõem a área de conhecimento de Ciências da Natureza. A distribuição dos alunos nos níveis de proficiência adequado e avançado para essas disciplinas foram ainda menores. Apenas 7,1% dos alunos atingiram os níveis proficiente ou avançado em Biologia. Os resultados para esses padrões em Física e Química foram de 7,7% e 7,3% respectivamente.

Ainda que os dados se revelem críticos, percebe-se uma tendência de melhoria na equidade do sistema na medida em que, com exceção da Matemática para a 3ª série do ensino médio, é generalizada a queda da proporção de alunos no padrão de desempenho abaixo do básico. O melhor resultado foi verificado na 4ª série do ensino fundamental que apresentou redução da proporção de alunos no baixo desempenho em 12,5 pontos percentuais entre 2010 e 2011.

Os indicadores das avaliações nacionais apontam para a mesma direção. As evoluções das proficiências médias dos alunos do sistema educacional no Espírito Santo medidos pelas avaliações externas nacionais, desde 1995, mostram crescimento nos anos iniciais do ensino fundamental, estagnação nos finais e queda no Ensino Médio dos já reduzidos níveis de aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática.

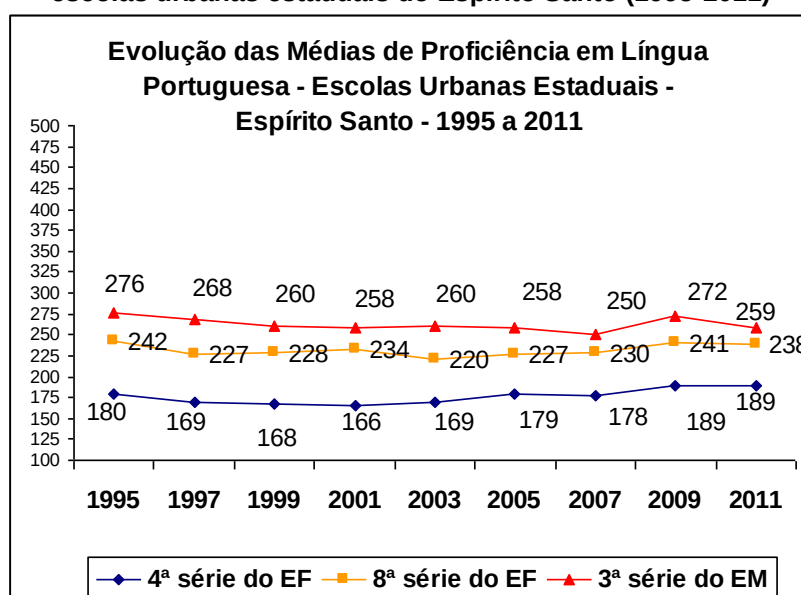
Segundo dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) produzidos pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), apresentados nos gráficos a seguir (figuras 2 e 3), na 3ª série do Ensino Médio, a proficiência média em Língua Portuguesa dos alunos das escolas urbanas da rede estadual reduziu de 276 pontos em 1995 para 259 pontos em 2011, uma queda de 17 pontos de proficiência no período. Em Matemática, observou-se um crescimento de apenas três pontos na proficiência média do estado em dezesseis anos, quando passa de 269, em 1995, para 272, em 2011.

⁶ Em 2004, o PAEBES avaliou pela primeira vez as disciplinas de Química, Física e Biologia, na 1ª série do Ensino Médio.

Para a 8ª série do ensino fundamental, observou-se a mesma tendência do Ensino Médio. Em 1995, a proficiência média dos alunos ao final do Ensino Fundamental, nas escolas urbanas estaduais, era de 242 em Língua Portuguesa e 241 em Matemática. Ao longo da última década e meia, a proficiência em Língua Portuguesa caiu 4 pontos, chegando a 238 em 2011. Na direção contrária aos resultados de Língua Portuguesa, a proficiência média dos alunos das escolas estaduais em Matemática apresentou elevação de 7 pontos, passando de 241 em 1995 para 248 pontos em 2011.

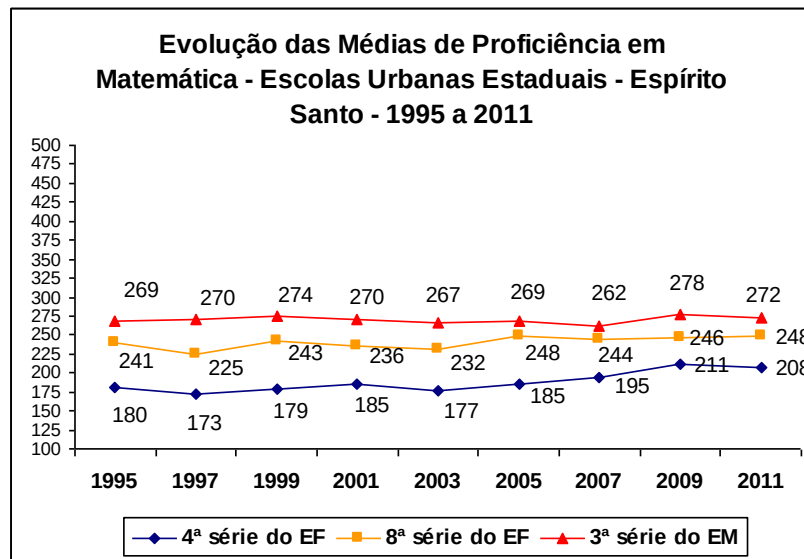
A 4ª série do fundamental foi a etapa de ensino que apresentou melhor desempenho no período analisado. Houve melhoria da qualidade do ensino para as duas disciplinas avaliadas. O crescimento verificado em Língua Portuguesa foi de 9 pontos de proficiência, passando de 180 para 189 pontos, no período de 1995 a 2011. A proficiência dos alunos das escolas urbanas estaduais em Matemática apresentou um significativo crescimento de 28 pontos, partindo de 180 em 1995 e atingindo 208 pontos em 2011.

Figura 2 - Gráfico da evolução das médias de proficiência em Língua Portuguesa escolas urbanas estaduais do Espírito Santo (1995-2011)



Fonte: SAEB/INEP/2011

Figura 3 - Gráfico da evolução das médias de proficiência em Matemática escolas urbanas estaduais do Espírito Santo (1995-2011)



Fonte: SAEB/INEP/2011

As variações nas proficiências médias da rede estadual refletem políticas públicas educacionais que parecem ter apresentado maior impacto positivo para as séries iniciais do ensino fundamental, principalmente para educação matemática. O conteúdo dessas políticas transcende o escopo do presente estudo, mas se apresentam como temas relevantes para pesquisas futuras.

Para monitorar a qualidade dos sistemas educacionais nacional, estaduais e municipais, o INEP elaborou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁷. Esse indicador associa as informações de fluxo escolar, expresso pelas taxas de aprovação e de desempenho medido pelos resultados de proficiência aferidos por testes padronizados como SAEB e Prova Brasil. Também permite a

⁷ Segundo o INEP (2006), “a combinação entre fluxo e aprendizagem do Ideb vai expressar em valores de 0 a 10 o andamento dos sistemas de ensino, em âmbito nacional, nas unidades da Federação e municípios, calculada por meio da fórmula”:

$$IDEB_{ji} = N_{ji} \cdot P_{ji}; \quad 0 \leq N_{ji} \leq 10; \quad 0 \leq P_{ji} \leq 1 \text{ e } 0 \leq IDEB_{ji} \leq 10$$

em que,

i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;

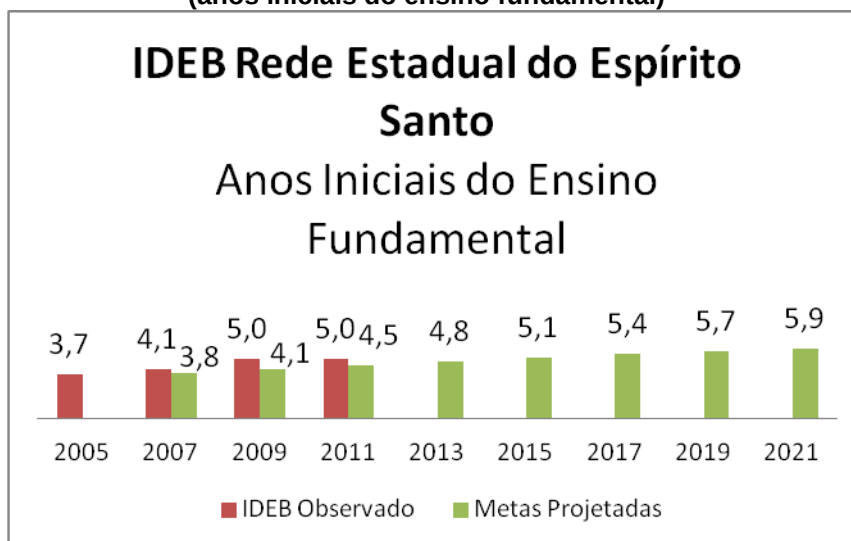
N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade j , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;

P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j ;

fixação de metas de desenvolvimento para as unidades avaliadas que deve orientar os gestores públicos no acompanhamento dos resultados dos acordos firmados no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação, que trata da educação básica.

Os resultados do IDEB apresentados pelas escolas estaduais do Espírito Santo têm refletido a evolução dos níveis de qualidade educacional em termos de aprendizagem e rendimento e o esforço empreendido para o alcance das metas fixadas. No entanto, a velocidade em que esses avanços transcorrem é ainda muito lenta. A análise dos resultados por etapa de ensino demonstra uma tendência de melhoria desde o início das medições em 2005 que, no entanto, apresentaram estagnação no último ano de avaliação (2011). Nas séries iniciais do ensino fundamental, o resultado de 5,0 pontos alcançado pela rede pública estadual, em 2011, já supera a meta de 4,8 pontos estipulada para 2013. Contudo, observou-se uma interrupção no ritmo de crescimento do índice que permaneceu no mesmo patamar do ano de 2009, conforme gráfico a seguir (figura 4).

Figura 4 - Gráfico do IDEB da rede estadual do Espírito Santo (anos iniciais do ensino fundamental)

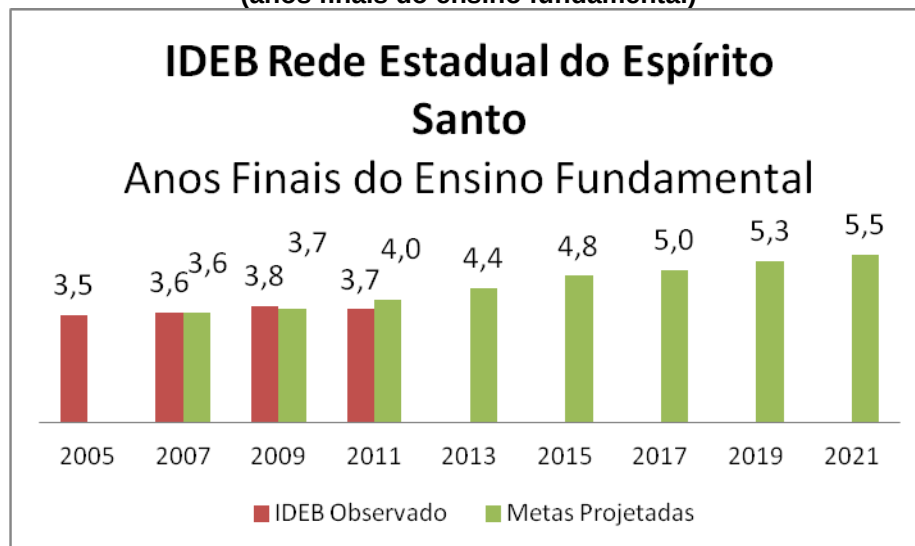


Fonte: INEP/2011

Como ilustrado no gráfico, nos anos finais do Ensino Fundamental, os resultados foram piores por apresentarem queda de 3,8 para 3,7 pontos na escala do IDEB. Além da queda verificada no indicador, a meta fixada para 2011, de 4,0 pontos, não foi atingida. Uma análise temporal dos resultados das séries finais do

fundamental (figura 5) aponta, ainda, para uma estagnação no nível de crescimento da qualidade da educação para essa etapa, já que o ritmo de crescimento do indicador foi bastante lento quando comparado às séries iniciais dessa etapa de ensino.

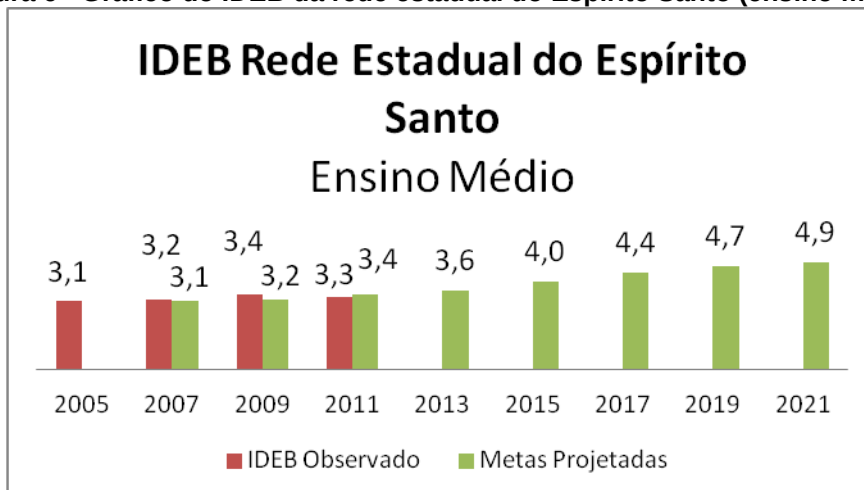
Figura 5 - Gráfico do IDEB da rede estadual do Espírito Santo (anos finais do ensino fundamental)



Fonte: INEP/2011

O desempenho do nível médio de ensino da rede pública estadual apresentou a mesma tendência verificada nas séries finais do fundamental. Ao longo dos três primeiros momentos de medição do indicador observou-se um crescimento constante dos níveis de desenvolvimento da educação para essa etapa de ensino, conforme gráfico a seguir (figura 6).

Figura 6 - Gráfico do IDEB da rede estadual do Espírito Santo (ensino médio)



Fonte: INEP/2011

Em 2005, o IDEB do Ensino Médio foi de 3,1 pontos, passando para 3,2, em 2007, e 3,4, em 2009. Em 2011, observa-se um retrocesso do índice para 3,3 pontos. Em função dessa queda, a meta estabelecida para aquele ano, de 3,4 pontos na escala do IDEB que já havia sido alcançada no período anterior, não foi atingida.

Os resultados do IDEB em 2011 levaram a rede estadual de educação do Espírito Santo a apresentar perdas relativas de posição entre os estados da federação, para todas as etapas de ensino avaliadas. Em 2009, o estado ocupava a 4ª posição no *ranking* nacional para os anos iniciais do ensino fundamental, passando para 7ª posição em 2011. Nos anos finais dessa etapa de ensino, o Espírito Santo perdeu três posições entre os estados da federação, passando de 5º colocado para 8º lugar no *ranking*. A redução do IDEB no ensino médio em 2011 levou o estado a ocupar o 7º lugar entre as unidades da federação, refletindo uma queda de duas posições em relação a 2009, quando ocupava o 5º lugar entre os estados do Brasil (quadro 3).

Quadro 3 - Resultados do IDEB, posição relativa do Espírito Santo e Projeção do IDEB, por etapas de ensino (2009-2011)

Etapas de ensino	Ideb 2009	Posição relativa entre UFs 2009	Projeção Ideb 2009	Ideb 2011	Posição relativa entre UFs 2011	Projeção Ideb 2011
Anos Iniciais EF	5,0	4º	4,1	5,0	7º	4,5
Anos Finais EF	3,8	5º	3,7	3,7	8º	4,0
Ensino Médio	3,4	5º	3,2	3,3	7º	3,4

Fonte: INEP/2011 (quadro organizado pela autora)

Para o entendimento do que se espera do ensino em cada etapa e do quanto se tem aproximado das expectativas ideais, buscou-se identificar na literatura disponível o estabelecimento de níveis padrões de aprendizagem. Segundo padrão sugerido pela organização Todos pela Educação⁸, as proficiências esperadas para os alunos concluintes do 5º e do 9º anos do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio devem ser iguais ou superiores a respectivamente 200, 275 e 300

⁸ Organização criada em 2006 que congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos com o objetivo de propor alternativas e acompanhar o desenvolvimento da educação no Brasil. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>.

pontos na escala de Português e 225, 300 e 350 pontos na escala de Matemática do SAEB.

Como observado na Tabela 1 (p. 33), os alunos da 3ª série do ensino médio no Espírito Santo concluíam esse nível de ensino com aprendizagem inferior ao ideal para o 9º ano do Ensino Fundamental, ou seja, com mais de dois anos de defasagem de aprendizado. O maior déficit é observado na aprendizagem de Matemática ao final do Ensino Médio quando os alunos apresentaram proficiência de 272 pontos, em 2011, para um nível de proficiência ideal de 350 pontos, configurando um longo caminho a ser percorrido para reduzir a diferença de 78 pontos. As menores diferenças entre os níveis de aprendizagem observados e esperados são encontradas para o 5º ano do Ensino Fundamental, cujos valores foram de 11 e 18 pontos de proficiência para Língua Portuguesa e Matemática, respectivamente.

Tabela 2 - Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática observadas, esperadas e déficit de aprendizagem nas escolas urbanas não federais do Espírito Santo (2011)

Nível de ensino	Língua portuguesa			Matemática		
	Observada	Esperada	Déficit	Observada	Esperada	Déficit
5º ano do Ensino Fundamental	189	200	11	208	225	18
9º ano do Ensino Fundamental	238	275	37	248	300	52
3ª série do Ensino Médio	259	300	42	272	350	78

Fonte: DAEB/INEP/ Todos pela Educação (tabela organizada pela autora)

Os resultados das medidas de desenvolvimento da educação apresentados e a distância entre os níveis de aprendizado desejável e observado refletem a dimensão do desafio a ser enfrentado pela escola no Espírito Santo no sentido de melhorar a qualidade da educação oferecida aos que dependem da rede pública estadual de ensino. Demonstram ainda, a capacidade das avaliações externa de alunos em gerar informações norteadoras do desenho das políticas públicas de educação.

A evidência do fracasso explicitada pelas medidas da qualidade da educação ou do desenvolvimento das escolas suscitou, nos gestores e na equipe técnica da SEDU, a necessidade de entender quais são os fatores que fazem diferença para que todos os alunos sigam aprendendo ao longo de seu percurso escolar, nos diversos contextos existentes. Tomando-se a conclusão e o aprendizado como os

produtos mais importantes das escolas, torna-se imprescindível entender os porquês da incapacidade da escola em lograr o sucesso que delas é esperado.

1.3. Avaliação como instrumento de promoção da qualidade na educação: formas, finalidades e uso dos resultados pelas unidades gestoras e escolas da SEDU

Em recente estudo sobre os usos dos resultados das avaliações externas na formulação de políticas educacionais pelos estados que possuem sistemas próprios de avaliação, no qual a Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo foi analisada, Brooke e Cunha (2011) observaram a utilização dos resultados das avaliações externas de aprendizagem para um conjunto de finalidades de política. Os autores classificaram os usos das avaliações padronizadas na gestão de políticas públicas de educação dos estados no Brasil, em sete categorias⁹. Segundo a pesquisa, o estado do Espírito Santo utiliza a avaliação de larga escala em cinco das utilidades categorizadas: para orientar a política educacional na medida em que são estabelecidas metas de desempenho para o sistema de ensino; na orientação da prática pedagógica por meio da divulgação dos resultados de seus alunos e da indução de intervenções pedagógicas nas escolas; para estruturação da política de formação continuada de professores da rede estadual; para promoção de política de bonificação por desempenho; e, finalmente, para informação ao público com a divulgação dos resultados das escolas nos sites oficiais.

As iniciativas da SEDU de avaliação do sistema de ensino da rede pública estadual, com o objetivo de medir o nível de aprendizagem dos alunos, iniciaram-se no ano de 2000 com a primeira versão do PAEBES¹⁰. Naquela versão, foram avaliadas as classes do Bloco Único da rede estadual, com aplicação de 10 modelos de cadernos de prova e questionários a alunos, professores, diretores e escola, com a abrangência de 17.058 alunos e a participação na prova de 14.423 alunos de 500

⁹ As categorias são: (1) Para avaliar e orientar a política educacional, (2) para informar as escolas sobre a aprendizagem dos alunos e definir as estratégias de formação continuada, (3) para informar ao público, (4) para alocação de recursos, (5) para políticas de incentivos salariais, (6) como componente da política de avaliação docente e (7) para a certificação de alunos e escolas (BROOKE & CUNHA, 2011, p. 7-8).

¹⁰ As informações sobre a evolução do PAEBES foram extraídas de relatórios de execução do programa elaborados e arquivados pela equipe técnica da GEIA da SEDU.

escolas estaduais urbanas e rurais, 702 turmas em 76 municípios. Foi utilizada como medida dos testes apenas a Teoria Clássica dos Testes nas análises dos dados.

Somente em 2004 ocorreu o segundo momento de avaliação em larga escala do sistema público de ensino. Foram avaliados 70.492 alunos da rede estadual e 3.603 da rede municipal do município de Vila Velha, totalizando 74.095 dos 106.784 alunos previstos de 617 escolas em 3.547 turmas de 5º e 9º¹¹ anos do Ensino Fundamental nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática e 1ª série do Ensino Médio nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Química, Física e Biologia. O desenho da avaliação, em 2004, incorporou a Teoria de Resposta ao Item (TRI) para elaboração das escalas de proficiência das disciplinas avaliadas.

O PAEBES sofre nova interrupção, sendo retomado apenas em 2008. A partir de então o programa se consolida tendo sido aplicado anualmente. Além da periodicidade mantida, o número de alunos e de redes de ensino envolvidas elevou-se a cada ano. Atualmente são avaliados todos os alunos das classes de alfabetização (1ªsérie/1ºano, 2ªsérie/2ºano, 3ºano), dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática além, de Ciências, História e Geografia para o Ensino Médio. Com exceção de 3 municípios, aderiram ao programa todas as redes municipais do estado, totalizando 75 municípios, além de 89 escolas privadas.

O desempenho dos alunos é informado às escolas por meio de boletins¹² de resultados das avaliações. Acompanham esses boletins documentos explicativos e relatórios pedagógicos para esclarecimento dos usos internos ao processo de ensino e para apoio à leitura e interpretação dos resultados. Espera-se que a divulgação das medidas de aprendizagem possa motivar a ação pedagógica na escola no sentido de promover melhorias nos níveis de desempenho.

No entanto, como evidenciado por diversos autores (BROOKE; CUNHA, 2011; SOUZA; OLIVEIRA, 2000; RIBEIRO; GUSMÃO, 2010, entre outros), a divulgação dos resultados não se traduz em seu uso imediato pelos professores nas suas práticas cotidianas. Como alertam os autores: “as críticas dos professores sugerem

¹¹ Em 2004, utilizava-se a nomenclatura “série” para designar os períodos do ensino fundamental. A partir de 2010, com a inclusão das crianças de seis anos ao ensino fundamental, e com o aumento de um ano dessa etapa de ensino, os nove períodos do ensino fundamental passaram a ser designados por “ano”.

¹² Os boletins estão disponíveis no portal eletrônico do Paebes no endereço <<http://www.paebes.caedufjf.net/paebes/colecao/>>.

que os resultados não são imediatamente consumíveis pela comunidade escolar” (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 14).

Segundo Brooke e Cunha (2011), o obstáculo ao uso dos resultados das avaliações pelas escolas e professores reside no fato de os profissionais de educação apresentarem dificuldades na associação entre as matrizes de referência das avaliações e os conteúdos programados. Essas dificuldades impactam negativamente na implementação das políticas educacionais, principalmente as de cunho pedagógico, apoiadas nos resultados das avaliações de sistemas de educação.

As dificuldades em compreender e interpretar os resultados das avaliações de larga escala aparecem, não apenas para os professores, mas também para os gestores das unidades de ensino. Em pesquisa realizada com diretores de escolas na Bélgica acerca do uso dos resultados apresentados pelos relatórios do *The Programme for International Student Assessment* (PISA) e do *Third International Mathematics and Science Study* (TIMS-R), Vanhoof e Van Petegem (2005) evidenciaram o uso limitado dos resultados das avaliações.

Os motivos identificados para tais limitações referem-se ao pouco conhecimento dos profissionais em análise de resultados estatísticos e ao desconhecimento de como utilizar as informações disponíveis por não conhecerem os motivos de seu desempenho. Segundo os autores,

dirigentes escolares não têm estratégias para analisar o que provoca um mau desempenho. Como reação, os diretores costumam atribuir performances pobres a deficiências dos estudos em que o feedback é baseado¹³(VANHOOF & VAN PETEGEM, 2005, p. 10).

Outra iniciativa de avaliação de escolas, que acompanha a tendência observada nacionalmente de criar indicadores que resumem em um único número a qualidade ou desenvolvimento das escolas a exemplo do Ideb, a SEDU criou, no ano de 2010, o IDE, que subsidia a política de valorização dos profissionais da educação traduzida na Bonificação por Desempenho.

O IDE é um indicador finalístico que permite sintetizar os resultados dos processos de ensino das unidades educacionais da rede estadual. É um indicador

¹³ *School leaders lack strategies to analyse what causes a poor performance. As a reaction, principals often attribute poor performances to shortcomings of the studies on which the feedback is based.*

de qualidade da escola que considera as informações de “desempenho escolar” e “esforço” a ser empreendido pela escola.

O IDE é calculado a partir de duas medidas produzidas para a escola: (a) o Indicador de Resultado da Escola (IRE); e (b) o Indicador de Esforço da Escola (IEE). Por meio da junção dessas duas medidas, o IDE permite acompanhar o desempenho dos alunos, mensurado através de proficiências obtidas em Língua Portuguesa e Matemática, juntamente com o esforço necessário a ser exercido pela escola para alcançar tal resultado, tendo em conta as características sociais, demográficas e econômicas do alunado capixaba.

O IDE foi elaborado pela SEDU com o propósito de obter uma visão geral de todas as escolas do sistema no que se refere à capacidade em produzir resultados de aprendizagem equânimes, mesmo em contextos sociais e econômicos adversos. É um instrumento para guiar o planejamento, a formulação e o monitoramento das políticas públicas, mas a disseminação dos conceitos e o interesse por parte dos educadores, técnicos e gestores em conhecer os elementos para o cálculo do indicador foi motivada fundamentalmente por ser esta a medida de desempenho da escola que estabelece o valor da bonificação por desempenho a que terá direito cada unidade de ensino.

Em função dessa utilização, o sistema de avaliação de larga escala no Espírito Santo pode ser caracterizado como uma política de *high stakes*, com vistas ao *accountability* na medida em que, segundo Brooke e Cunha,

o que se pode mostrar é que *accountability* no contexto educacional significa acima de tudo a associação entre resultados de aprendizagem e consequências, sejam para o distrito educacional, a escola, os professores ou os alunos. O grau de pressão que a autoridade educacional deseja aplicar ao processo de indução pode ser calibrado de acordo com o tipo ou a seriedade das consequências. Nesse contexto, é comum rotular os níveis de pressão/indução mais altos de *high stakes* e os mais baixos de *low stakes*, usando a palavra inglesa *stakes*, que significa “o valor colocado em jogo pelo apostador”. Por isso, pode haver uma política de gestão com aparente utilidade única, mas cujas consequências são variáveis de acordo com o contexto, as intenções das autoridades e o nível dos *stakes* associadas a elas (BROOKE; CUNHA, 2011. p. 6-7)

No levantamento realizado, os autores evidenciaram que, no Espírito Santo, a política de bonificação desenhada a partir de indicadores de desempenho das

escolas possuía como objetivo precípua fazer com que a escola passasse a considerar os resultados das avaliações em seu planejamento pedagógico. Assim, “uma vez aceita a relação entre qualidade e resultados e estabelecida a preocupação da escola em melhorar seus resultados, parece que haverá naturalmente a compreensão de porque a escola ganhou ou deixou de ganhar o bônus” (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 36.). A crítica à expectativa de haver uma relação direta entre a bonificação e os resultados da escola apoia-se, segundo os autores, na falta de evidência de que os professores terão informações suficientes para associar a elevação do indicador à sua prática de ensino.

O segundo objetivo identificado no estudo citado foi o de estimular, nos profissionais de educação, maior senso de responsabilidade pelos resultados das escolas na medida em que associa o pagamento ao resultado. Aqui também, a crítica é direcionada ao fato de os profissionais não conseguirem ter clareza do que é necessário realizar para que o desempenho das escolas aumente.

A terceira finalidade da política de bonificação por desempenho teria sido, segundo os autores, a de “retribuir o esforço dos professores”:

O incentivo esperado é no sentido de suscitar níveis de esforço maiores no futuro, mesmo sabendo que o nível de esforço pode variar entre os professores de uma mesma escola e que o incentivo pode não afetar a todos igualmente (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 37).

Por fim, o quarto objetivo refere-se à tentativa de reduzir o absenteísmo docente. O valor do bônus atribuído às escolas pode sofrer redução para o pagamento individual em proporção ao número de ausências do profissional durante o período de avaliação fixado entre os meses de maio e novembro de cada ano¹⁴. Segundo Brooke e Cunha (2011, p. 64), há evidências de que a política de premiação financeira impacta positivamente na redução das faltas dos professores, no entanto não há pesquisas suficientes que comprovem a relação entre a redução das ausências dos professores e o aumento no desempenho dos alunos.

¹⁴ Decreto Nº 2761-R, de 31 de maio de 2011: Regulamenta concessão da Bonificação por Desempenho para os profissionais em efetivo exercício, no âmbito da Secretaria de Estado da Educação, instituída pela Lei Complementar nº 504, de 20 de novembro de 2009. **Art. 3º** O período de avaliação para o pagamento da Bonificação por Desempenho será de 1º de maio a 31 de outubro de cada ano.

Como afirmam Brooke e Cunha (2011, p. 55), apesar do inegável aprimoramento metodológico na construção de indicadores e a progressiva diversificação no uso dos resultados de alunos das avaliações de larga escala para a gestão de políticas públicas empreendidas pelas unidades da federação, que podem ser aceitas como estratégias válidas para a melhoria da qualidade da educação, em alguns casos, tal utilização não é apropriada. Segundo os autores:

(...) notadamente no uso dos resultados dos alunos como um componente da política de avaliação docente e para a certificação de alunos e escolas, observa-se o emprego desavisado das avaliações para a tomada de decisões que precisam de informações mais confiáveis, de mais de uma fonte e por períodos maiores de tempo (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 55).

Além dos problemas citados, as dificuldades metodológicas para aferir com clareza a contribuição da escola no desempenho dos alunos, o que exigiria a avaliação da escola e dos mesmos alunos durante vários anos, de forma a permitir a elaboração de indicadores capazes de refletir o valor agregado da escola, impõem o levantamento de um espectro maior de parâmetros para uma avaliação mais abrangente das unidades de ensino. Enquanto não são produzidas pesquisas sistemáticas de caráter longitudinal sempre haverá dúvidas quanto à real contribuição de cada escola no nível de aprendizagem dos alunos, pois a variação da média de proficiência da escola pode ser devida a flutuações estatísticas nas características dos alunos.

Apesar da promoção e da consolidação de iniciativas de avaliação de alunos e escolas por meio de avaliações padronizadas e da construção de indicadores de desempenho, os programas de avaliação desenvolvidos pela SEDU não priorizaram as ações diretas das escolas, e sim os reflexos esperados no aprendizado dos alunos. Os desafios que se impõem devem direcionar as ações de desenvolvimento institucional da SEDU para consecução de esforços que promovam o uso dos resultados por todas as esferas de gestão para o aprimoramento do ensino, que envolvam os atores dos processos educativos e promovam práticas efetivas de melhoria da escola. Esses esforços devem ser perseguidos tanto no âmbito da unidade central, quanto das unidades regionais e de ensino.

Como evidencia Carnoy (1999):

Os testes não passam da ponta visível do iceberg que representa a melhoria escolar; na ausência de um modo de apoio que permita à escola ensinar a fazer progredir o ensino e a aprendizagem, os testes dificilmente guiam os esforços sistemáticos no sentido de um aprimoramento (...) embora uma ampla difusão do resultado dos testes possa contribuir para a responsabilização e para o esforço acurado dos professores, os principais obstáculos para o aprimoramento do ensino, na maior parte dos países, residem na dificuldade em definir as melhores práticas na sala de aula e o equipamento necessário para sua aplicação. Por conseqüência, para que os testes tenham um impacto significativo sobre o desempenho escolar desses países, eles devem inscrever-se em um esforço mais sistemático para ajudar os professores (e a escola) a aprimorarem as práticas na sala de aula (CARNOY, 1999, p. 92).

A extensa produção de informações sobre os resultados dos alunos e as variações de desempenho apresentadas entre as unidades de ensino estimula, nos formuladores e gestores das políticas educacionais, a necessidade de conhecer que fatores associados às práticas das escolas explicam as medidas obtidas. Na perspectiva das unidades de ensino, importa inseri-las no esforço de melhoria da qualidade da educação por meio do uso dos resultados das avaliações. Para tanto, deve ser promovido o desenho de uma avaliação com finalidade mais ampla e integrada no sentido de oferecer informações sobre a atuação das escolas.

1.3.1. Avaliação da gestão das escolas – A ação da Supervisão Escolar

Uma importante e tradicional atividade das administrações centrais dos sistemas de educação é exercida pela inspeção ou, mais atualmente, a supervisão escolar. Esse órgão, no exercício de sua função, avalia escolas e gera informações sobre elas em conformidade com padrões e critérios estabelecidos regimentalmente, mas as informações levantadas nem sempre são utilizadas para promover mudanças efetivas na forma de atuação das escolas, principalmente nas salas de aulas, restringindo-se a movimentos de adequação a regulamentos e normas educacionais.

A SEDU, cumprindo sua função reguladora dos sistemas de ensino estadual, realiza, por meio de seus supervisores escolares, visitas sistemáticas às escolas para monitoramento e avaliação do cumprimento das normas oficiais de funcionamento e gestão das unidades. Essas atividades são realizadas pelos

Supervisores Escolares, cujas atribuições são definidas pela Portaria Nº112-R, de 22 de outubro de 2010 em seu artigo segundo, a saber:

Art. 2º - As principais atividades da Supervisão Escolar referem-se à(o):

I – REGULAÇÃO - consiste no controle e na fiscalização preventiva e corretiva das regras estabelecidas pelo Estado sobre as instituições de ensino públicas e privadas para o exercício das atividades de educação escolar;

II – MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO - consistem no acompanhamento e avaliação das atividades executadas ao longo da implementação de um processo, objetivando ações eficientes que resultem no atendimento às metas propostas, tendo em vista:

a) a verificação do desenvolvimento das atividades, do uso dos recursos e dos resultados alcançados, comparando-os com o planejado;

b) a produção de dados e informações confiáveis para subsidiar a análise de possíveis desvios, assim como das decisões e providências a serem tomadas.

III – ORIENTAÇÃO TÉCNICA - consiste na discussão e proposição de medidas ou soluções alternativas que possam contribuir para a melhoria da qualidade do trabalho pedagógico e administrativo, realizado pela equipe escolar ou para a superação dos problemas identificados.

Apesar do cunho normativo e fiscalizador das funções tradicionais do supervisor, a concepção prevista pela SEDU abrange também a avaliação das práticas escolares com o objetivo de produzir informações relevantes para subsidiar intervenções e ações de melhoria. Os supervisores escolares atuam por meio do levantamento de um conjunto de juízos a partir de critérios preestabelecidos baseados em evidência. As informações a serem levantadas e critérios que devem ser avaliados durante as visitas dos supervisores escolares às unidades de ensino são orientadas por um instrumento denominado Termo de Visita¹⁵. Esse instrumento constitui-se em um roteiro semiestruturado de questões que abrangem cinco dimensões da gestão escolar.

A primeira dimensão refere-se à gestão de resultados educacionais. Esse quesito abrange os processos e práticas de gestão voltadas para a melhoria dos resultados de desempenho da escola - taxas de rendimento escolar (aprovação e reprovação), permanência na escola (abandono, evasão, frequência) distorção idade/série. Destacam-se como indicadores de gestão de resultados a avaliação e

¹⁵ Ver anexo I.

melhoria contínua da proposta pedagógica da escola; a análise, disseminação e utilização dos resultados educacionais alcançados; a identificação do grau de satisfação da comunidade escolar em relação aos aspectos pedagógico e administrativo definidos e implementados; e a participação e transparência da gestão, bem como o cumprimento das metas estabelecidas.

Na segunda dimensão, é avaliada a prática de gestão participativa que deve corresponder aos princípios da gestão democrática, da promoção da participação e cooperação institucional dos pais e da comunidade. Os indicadores que sinalizam o desempenho da escola nesse quesito referem-se à elaboração, execução e avaliação da proposta pedagógica, do plano de desenvolvimento e dos planos de aplicação dos recursos financeiros com a colaboração de todos os envolvidos nos processos educativos. É avaliada ainda a atuação dos órgãos colegiados existentes na escola, o nível de estabelecimento de parcerias com outras instituições e a existência de canais de comunicação da escola com a comunidade.

A gestão pedagógica compreende a terceira dimensão de gestão avaliada e se resume à análise das práticas do trabalho pedagógico em consonância com a proposta e as metas estabelecidas pela escola. Nessa perspectiva, são monitorados pelos supervisores a atualização periódica do currículo escolar, o planejamento pedagógico, incluindo os planos de ensino e os planos de aula. A capacidade da escola em desenvolver métodos e estratégias de ensino diversificadas e inovadoras para as práticas educacionais também é observada. Do ponto de vista da aprendizagem, são acompanhados os processos de avaliação, a adequação quantitativa e qualitativa do material didático e pedagógico e a organização dos espaços e tempos escolares.

As práticas de gestão de pessoas também são avaliadas pelos supervisores escolares. Uma boa gestão de pessoas significa, para a supervisão escolar, a capacidade de o diretor envolver e mobilizar não só os profissionais que atuam na escola, como os pais e alunos, para a consecução da proposta pedagógica da unidade de ensino. A essa dimensão, são inerentes o nível de envolvimento dos pais, as ações de desenvolvimento profissional promovidas, o clima organizacional, a capacidade de liderança do diretor, o cumprimento de normas e regras e a capacidade de resolução de conflitos dos responsáveis por alunos e professores.

Por fim, são monitoradas as práticas de gestão de recursos físicos e financeiros à disposição da escola e a qualidade dos serviços do ponto de vista da

organização administrativa referente aos registros escolares obrigatórios. Para composição dessa dimensão, são consideradas a disponibilização e utilização adequada das instalações e equipamentos, a manutenção dos espaços escolares e a conservação do patrimônio, a eficiência na captação e aplicação dos recursos financeiros e posterior prestação de contas.

A ação dos supervisores escolares junto às unidades de ensino permite a avaliação detalhada de uma ampla gama de dimensões e aspectos da educação. Como produto das visitas monitoradas, são elaborados relatórios sintéticos que, ao final das visitas, são entregues às escolas e discutidos informalmente. Os relatórios das escolas contêm observações sobre os critérios analisados, orientações de adequação às normas, recomendações de melhorias de processo. Os termos de visita aplicados nas escolas pelos supervisores das superintendências regionais de educação são enviados para a unidade central da SEDU que organiza um documento que consolida os resultados apurados em todas as escolas da rede estadual. O documento consolidado é entregue ao Secretário de Educação e aos Subsecretários, não havendo, portanto, extensa divulgação das informações apuradas e das análises realizadas.

Essa lacuna não permite que os gestores utilizem as informações levantadas para elaboração de uma agenda de enfrentamento dos problemas identificados. Na perspectiva das unidades de ensino, não foi possível verificar em que medida as orientações dos supervisores se traduzem em estímulo à melhoria no interior da escola, ou o quanto as recomendações são incorporadas às práticas e processos educativos.

Em documento elaborado para Instituto Internacional de Planejamento da Educação da UNESCO (IIPÉ-UNESCO), Terigi (2010) analisa as modalidades e funções dos sistemas de inspeção/supervisão de distintos países. A autora descreveu ainda o impacto das orientações das equipes de supervisão na prática das escolas medido por pesquisa realizada pelo governo inglês em escolas britânicas e afirma que “segundo um estudo sobre uma pequena amostra aleatória de escolas, pode-se dizer que apenas um terço das recomendações foram substancialmente implementadas cerca de um ano depois das inspeções” (p. 41). Esses resultados não podem ser generalizados, mas fornecem indicativos das dificuldades enfrentadas pelas escolas na promoção de melhorias.

É possível tecer ilações apoiadas em experiências de utilização de resultados das avaliações de larga escala, que alguns tipos de recomendações são mais factíveis que outras. Aquelas direcionadas à organização administrativa e à produção de documentos oficiais, bem como a adequação às normas e regulamentações são, provavelmente, de mais fácil execução pela escola em comparação com as orientações concernentes a questões de avaliação, desenvolvimento curricular e ensino.

Mesmo havendo a intenção de dar à ação da supervisão um cunho de apoio às escolas, observa-se a centralidade da finalidade normativa da avaliação empreendida pela equipe de supervisores da SEDU. As limitações na utilização dessas informações para promoção de melhoria da qualidade da educação, tanto no âmbito da unidade central da Secretaria quanto no da escola, podem ser superadas por um desenho de avaliação que estimule a realimentação sistematizada dos dados levantados para as unidades de ensino e demais unidades gestoras.

1.3.2. O uso dos resultados das avaliações pelos gestores na SEDU e as finalidades de um programa de avaliação institucional.

A necessidade de conhecer a realidade em que as escolas estão inseridas e de oferecer aos gestores das unidades central, regionais e de ensino informações e instrumentos para melhor enfrentamento dos problemas, torna-se cada vez mais urgente quando defrontada com os indicadores de desempenho do sistema de ensino público. Informações sistematizadas sobre a eficiência dos processos escolares, as dificuldades que as instituições apresentavam em geri-los e as alternativas encontradas ainda se mantêm como demanda latente dos gestores da unidade central da SEDU.

Para investigar, na perspectiva desses gestores, a utilidade das informações disponíveis na SEDU para elaboração de projetos e programas voltados para as escolas, a existência de lacunas de informações necessárias e a expectativa em relação à implementação de um programa de avaliação institucional, foram realizadas entrevistas semiestruturadas¹⁶ com seis membros da equipe executiva da

¹⁶ Ver roteiro de entrevista no Anexo II.

unidade central. Os entrevistados foram o gerente de planejamento e a gerente de apoio escolar, os assessores de planejamento e gestão estratégica e de gestão escolar e os subsecretários de educação básica e de planejamento e avaliação educacional.

No que concerne à disponibilidade de informações sobre as escolas para uso na elaboração de projetos para melhoria da educação, parece haver consensos nas opiniões dos gestores. Para os entrevistados, apesar da grande quantidade de dados e indicadores produzidos, advindo dos levantamentos censitários, dos sistemas de informação de gestão administrativa, de inquéritos próprios e do PAEBES, não é produzido conhecimento suficiente sobre o funcionamento interno das escolas. Segundo o gerente de planejamento de rede, “informação temos muitas, a questão é a forma de trabalhar com ela. O problema é a cultura de usar a informação para tomar decisão. Os gestores não buscam a informação. Existem as ferramentas, mas precisam ser mais trabalhadas”. Na mesma direção, o subsecretário de Planejamento e Avaliação Educacional aponta a necessidade de informações específicas sobre a gestão das escolas nos seguintes termos,

todo projeto deve partir de uma fonte oficial de informação: PAEBES, Censo Escolar, Censo Demográfico. Vejo lacunas nas informações oficiais. Sobre a gestão da escola, por exemplo, não temos informação clara sobre a maneira como a gestão se processa. Não temos informações que possam ajudar o gestor no cotidiano. A gente ouve o diretor, mas faltam informações claras sobre a prática do gestor, o processo de gestão. O que o diretor precisa? Precisamos conhecer a escola para auxiliar.

A gerente de apoio escolar também reportou a insuficiência de informação sobre a gestão da escola e afirmou “conhecer parcialmente as necessidades das escolas”. Seu conhecimento restringe-se aos problemas enfrentados em relação à demanda por recursos físicos ou materiais. Nas palavras da gestora,

o funcionamento (da escola) na normalidade conheço muito parcialmente. Utilizamos os dados do Censo Escolar e de levantamentos de informações que nós mesmos fazemos. As informações não são suficientes para elaborar os projetos, existem coisas que se a gente tivesse mais informações sistematizadas e no tempo necessário seria mais eficiente. As informações não vêm no tempo necessário e há dificuldade de definição com clareza e rapidez.

Os gestores discorreram, ainda, sobre as limitações à tomada de decisão, oriundas de informações referentes apenas aos resultados finais das escolas. Na opinião dos entrevistados, tais informações não refletem toda a complexidade dos processos que envolvem a prática educativa e a atuação da escola. Para o gerente de planejamento, é necessário que se construa uma ferramenta “mais fina para entender a escola”, pois “às vezes os resultados positivos da escola no PAEBES não querem dizer que todos os processos estão bem”.

Esta opinião é compartilhada pela assessora de planejamento estratégico que reconhece a produção de muitas informações sobre as escolas, mas de “forma fragmentada”. “Não conseguimos ter um conceito da escola”, afirma a gestora. Em sua opinião, “quando a gente foca só na avaliação em si (avaliação de aprendizagem), não sabemos dos processos que levaram àquele resultado” e que “o resultado do aluno depende de questões referentes a ele e à escola e sem as informações sobre a atuação da escola temos informações às vezes equivocadas”.

Para subsecretária de Educação Básica, a unidade central da SEDU, na formulação das políticas direcionadas ao sistema de educação como um todo, não observa as especificidades das escolas. Em sua opinião, “os padrões impõem limites para uma implementação de acordo com as necessidades”. Apesar de reconhecer que os indicadores já existentes permitem algum nível de segmentação, não o considera suficiente para o desenho de políticas focalizadas. A subsecretária chama atenção para as diferenças entre grupos de escolas e alerta para o risco de manter apenas um “olhar geral” sobre a rede de ensino na formulação das políticas educacionais. Para ela, “às vezes, o processo de implementação (da política) sofre com características específicas das escolas”, assim “a identidade da escola se perde na universalização”.

Como citado anteriormente, as entrevistas com os gestores tiveram, entre outros, o objetivo de elucidar as expectativas dos dirigentes em relação ao Programa de Avaliação Institucional que entrou na pauta de políticas públicas da SEDU ao ser apontado como um dos projetos prioritários do portfólio de programas do planejamento Estratégico 2011-2014. A implementação de um programa de avaliação institucional das escolas da rede estadual foi associado ao desenvolvimento da gestão. Ou seja, espera-se que a avaliação institucional possa promover melhorias na gestão da unidade central por fornecer informações relevantes para o bom atendimento às demandas das escolas. As entrevistas com

os gestores permitiram atestar o alinhamento entre as expectativas dos dirigentes e o resultado técnico do processo de planejamento e desenho das políticas.

Para tanto, os entrevistados foram solicitados a manifestar sua opinião sobre as finalidades a que deveria atender uma avaliação institucional das escolas. As manifestações dos gestores apontam para uma gama de propósitos para os quais deve-se voltar o Programa de Avaliação Institucional, que abrange, mas que também transcende, aquelas finalidades da avaliação estabelecidas no plano estratégico.

Na opinião do subsecretário de Planejamento e Avaliação Educacional, a avaliação sistêmica está consolidada como política pública no estado, no entanto existe a necessidade de ampliação das finalidades das avaliações. Em suas palavras,

temos há 12 anos avaliação sistêmica. Ela já faz parte da realidade da educação no ES. Temos também a avaliação da aprendizagem interna à escola. Mas falta um outro tipo de avaliação que fizesse a escola se pensar. Uma avaliação sistêmica faz a escola se pensar do ponto de vista dos resultados e de sua participação em um sistema, mas falta informação sobre a escola. Informações mais organizadas em relação à proposta da escola em si.

A assessora de Planejamento e Gestão Estratégica vislumbra a finalidade diagnóstica da avaliação institucional, pois “permite informar onde você está e aonde se quer chegar”, mas também aponta para identificação de singularidades das escolas na medida em que a avaliação institucional deve fornecer “um medidor comum, mas que permita identificar características únicas da escola”; que seja um “levantamento mais padronizado, mas que trabalhe com os processos, que traga informações mais complexas sobre elementos ignorados pelos gestores”. A entrevistada observa que a avaliação institucional tem por finalidade impactar também as unidades de ensino. Sua expectativa é de que a escola possa se envolver com seus processos e promover as mudanças necessárias. A escola passa a assumir um papel mais ativo na avaliação e “não apenas sofre uma avaliação e recebe um resultado, ela (a avaliação institucional) permite trazer de forma mais forte a participação da escola”.

O gerente de Planejamento, por sua vez, espera “enxergar a escola da forma como ela atua. Ter uma visão de dentro da escola de como ela funciona e atua. A

simples avaliação de resultados não capta essa dimensão”. A gerente de Apoio Escolar acredita que terá um ganho indireto com a implementação da avaliação institucional nas escolas. Ela se ressentida da desorganização na gestão dos recursos das escolas e acredita que a utilização de mecanismos de avaliação institucional possa promover melhorias na gestão das unidades de ensino. Em suas palavras, é necessário o estabelecimento de um programa no qual a escola se avalie para:

se conhecer e se mostrar. A escola não se conhece e, não se conhecendo, não se mostra, ou o que ela mostra não é real. Durante o processo, várias coisas acontecem, alunos abandonam a escola ou estão sendo transferidos. A outra questão é que o rendimento se reflete no volume de recursos necessários. Uma escola com alta reprovação pressiona mais os equipamentos e recursos. A dinâmica da escola é mais ágil do que a capacidade de identificação das necessidades.

A multidimensionalidade esperada da avaliação institucional é ampliada ao ser introduzido pela Subsecretária de Educação Básica o propósito de promover a autonomia e a gestão democrática na escola. Segundo a dirigente, “a avaliação institucional é o instrumento mais legítimo para a consolidação do conceito de escola pública e democrática”, portanto deve levar ao exercício da participação na construção da identidade institucional da escola:

o gestor (da unidade de ensino) não pode construir o seu projeto pessoal de educação, mas um projeto coletivo. As escolas não possuem clareza do seu papel institucional porque não há indução de políticas públicas para formação desse conceito. A avaliação institucional é uma oportunidade de construção coletiva da função institucional da escola (subsecretária de Educação Básica)

Depreende-se da análise das entrevistas com os gestores um rol de objetivos esperados para um programa de avaliação institucional das escolas estaduais que abrange a finalidade diagnóstica, de orientação da política educacional, de aprimoramento da gestão, de promoção da identidade das escolas e de criação de uma ambiência favorável à gestão democrática e participativa.

Para atendimento a essas finalidades, os entrevistados apontaram algumas características que um programa de avaliação institucional das escolas deveria apresentar. Na opinião dos gestores, a avaliação institucional deve ser ampla e

possibilitar obtenção de informações acerca de diversos aspectos dos processos e dos recursos disponíveis, tais como o “perfil do professor, a qualidade do serviço do ponto de vista de quem presta e de quem usa” (assessora de planejamento e gestão estratégica). Deveria ainda, dar uma visão do estágio de cada escola e como será possível ajudar. Os pressupostos básicos para um processo de avaliação institucional da escola seriam, na visão da subsecretária de Educação Básica, “a participação, o envolvimento e a democratização”.

O subsecretário de Planejamento e Avaliação Educação apontou a importância de uma eficiente comunicação sobre o programa e de apoio às escolas no decorrer do processo avaliativo. Segundo o gestor,

a escola precisa entender a importância da avaliação, a escola tem que ser auxiliada externamente no processo de avaliação por ser inovador. O assunto é novo, não está consolidado, não está devidamente assentado como ferramenta de suporte e auxílio para a escola. Acho que há uma tendência forte da escola em não se avaliar por medo de personalizações. A avaliação não é do diretor tal ou de um professor tal, mas de uma instituição com suas práticas. Temo que haja refração dos atores por medo da avaliação.

Por fim, alguns gestores entrevistados entendem que a inclusão de um programa de avaliação institucional na pauta de políticas públicas de educação foi possível por terem sido criadas anteriormente práticas de gestão que estimularam e permitiram o desenvolvimento de uma cultura de avaliação mais amadurecida entre os gestores das unidades executivas da SEDU. Registra esse entendimento a observação da assessora de Planejamento e Gestão Estratégica, para quem a avaliação institucional:

vem nesse momento porque as condições foram criadas para termos uma avaliação mais refinada. Houve um aprendizado (em avaliação) nos últimos anos. Vamos aprender com ela, mas ainda não temos clareza de todos os possíveis retornos do programa. A lição aprendida nos últimos anos é a de que não dá para tratarmos todas as escolas como se fossem iguais.

Segundo os gestores ouvidos nessa pesquisa, as dificuldades enfrentadas pelas escolas para mobilizar seus recursos, no sentido de alcançar os objetivos de melhoria da educação, são multifacetadas. Uma dessas facetas diz respeito à gestão da escola. Para conhecê-la é necessário o levantamento e a organização de

informações acerca dos padrões e das dimensões pertinentes ao modelo de gestão das instituições públicas escolares. A SEDU não possui essas informações de forma estruturada e centralizada, impossibilitando a análise objetiva das deficiências e dos pontos de melhoria necessários ao fortalecimento da gestão nas escolas.

O programa de avaliação institucional das escolas surge, assim, como meio para levantamento de informações relevantes sobre os aspectos internos às unidades de ensino, com o objetivo de orientar a elaboração e o aperfeiçoamento dos projetos e programas educacionais e para inserir as escolas no esforço global de melhoria da educação. A reflexão sobre que alicerces conceituais devem apoiar um modelo de avaliação institucional capaz de promover essas finalidades é o propósito do capítulo que se segue.

2. AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: FUNDAMENTOS E DIRETRIZES

Neste capítulo serão abordados os fundamentos e conceitos hegemonicamente defendidos pela literatura recente sobre o tema e apresentadas algumas experiências que tiveram curso em países europeus e no Brasil. O objetivo dessa análise é identificar fundamentos metodológicos e construir um arcabouço conceitual para apoiar a sugestão de um modelo de avaliação institucional para as escolas do Espírito Santo.

O destaque dado aos procedimentos institucionalizados de avaliação de sistemas e escolas decorre de dois movimentos simultâneos de gestão dos sistemas de educação: a descentralização de meios e recursos e a definição de padrões e de níveis de desempenho gerais. Nesse movimento, a prestação de contas e a responsabilização pelos resultados são meios para garantir o cumprimento dos parâmetros estabelecidos em esferas centrais da administração e aparece como um tipo de contraponto à diminuição da regulação direta da gestão centralizada.

Os olhares voltam-se agora para a escola que ocupa o papel central nos processos de mudança e de promoção de melhorias. As concepções podem se direcionar para a incapacidade da escola em cumprir seus objetivos ou voltar-se para potencialidade da escola em promover a inovação de suas práticas. Nessa perspectiva, a implementação de programas de avaliação institucional das unidades de ensino se apresenta como oportunidade de criação de espaços para promoção de melhorias, desde que seja capaz de permitir e estimular a ação na direção de melhorias efetivas.

No entanto, para que a avaliação institucional da escola se torne instrumento de mudança, há que ser respondidas as seguintes questões: Que lugar deve ocupar a avaliação da escola no esforço global de melhoria da educação? Que modelo de avaliação da escola pode levar à efetiva mobilização para a ação? Este capítulo busca identificar os conceitos e os procedimentos de um programa de avaliação institucional de escolas que possam elucidar essas indagações.

2.1. O novo paradigma institucional da escola pública e a gestão das unidades de ensino.

No final dos anos de 1980 e ao longo da década de 1990, um novo paradigma institucional se estabelece para escola pública no Brasil. A escola precisaria despir-se de suas práticas assistencialistas exigidas pela massificação da escolarização e assumir o papel de responsável por garantir o aprendizado de um contingente cada vez maior que passa a ter acesso aos bancos escolares. Naquela época, observou-se, no Brasil e em muitos países da América Latina em processo de redemocratização, a promoção de reformas na gestão pública que preconizavam a descentralização como forma de aumentar a participação da sociedade na construção de estados democráticos. Segundo Neubauer e Silveira (2009):

(...) em meados dos anos 90, a descentralização, especialmente na educação e saúde, seria considerada elemento dinamizador de eficiência técnico-gerencial e melhoria da qualidade dos serviços públicos, mediante a ampliação da autonomia e participação dos usuários na administração dos mesmos.

Apostava-se que, uma vez repassados esses serviços aos governos ou órgãos regionais e locais, mais próximos geográfica e culturalmente dos usuários, essas instâncias ficariam mais expostas às pressões da comunidade sobre como e onde aplicar os recursos disponíveis e, portanto, mais sensíveis ao atendimento adequado das suas demandas e necessidades. De igual modo, essa proximidade facilitaria também a transparência e prestação de contas dos gestores, o que contribuiria para diminuir a má administração dos recursos financeiros e equipamentos físicos, bem como eliminar as práticas de clientelismo e nepotismo (2009, p. 5).

No âmbito da educação, as reformas descentralizadoras orientaram-se no sentido de promover mudanças na forma de gerir as escolas para que objetivos de maior eficiência dos processos educacionais, de elevação da qualidade do ensino e de maior equidade fossem alcançados. Associados às mudanças na gestão, os procedimentos de avaliação de sistemas de ensino e de responsabilização por resultados educacionais foram instaurados por diversos governos como elemento imprescindível ao aumento da eficiência das escolas. Citando estudo realizado por Grindle¹⁷ (2004) em 17 países da América Latina e Caribe, inclusive o Brasil, Neubauer e Silveira (2008) informam que

ocorreu ou foi proposta a descentralização política ou devolução da administração de escolas para outros níveis de governo tais como

¹⁷ GRINDLE, Merilee. *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. PREAL/GDyA. 2004.

estados, municípios, dirigentes de unidades autônomas ou privadas. Por outro lado, foram menos frequentes as propostas de desconcentração ou de delegação, isto é, de autonomia financeira ou autonomia total da gestão das escolas, inclusive com contratação e dispensa de pessoal docente (p.6).

Segundo as autoras, as políticas reformadoras em educação nas duas últimas décadas do Século XX, apoiaram-se na promoção da autonomia e da participação para elevação da qualidade da educação, tendo a liderança do diretor como fator estratégico para mudança e os processos de avaliação e responsabilização como dinamizadores da ação dos agentes envolvidos.

No Brasil, o novo padrão de gestão estabelecido para as escolas possui como invólucro um arcabouço legal que preconiza a construção da autonomia das unidades escolares como meio para garantir a aprendizagem. Métodos de avaliação dos resultados do ensino também foram implementados, evidenciando o fracasso dos sistemas educativos em levar seus alunos a níveis adequados de escolarização e aprendizado. A escola parece não conseguir mobilizar seus recursos para cumprir com o objetivo que a sociedade atual lhe propõe.

Segundo MELLO (2000, p.4), esse momento se caracterizou pela focalização na aprendizagem, pois ao conceder autonomia às escolas para definirem sua proposta pedagógica, seu currículo e sua organização escolar, atribuiu-se também aos professores o dever de zelar pela aprendizagem dos seus alunos. Ainda segundo a autora, a LDB promoveu um deslocamento da “liberdade de ensinar” para o “direito de aprender”. O direito à aprendizagem pressupõe uma escola capaz de organizar seus recursos e adotar as concepções pedagógicas adequadas às necessidades específicas de seu contexto e de seus alunos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96, institui, em seu Art. 12º, inciso I, a incumbência de as unidades escolares construir e implementarem sua proposta pedagógica, guardadas as normas comuns dos sistemas de ensino a que pertencem. Preconiza ainda, a participação dos professores na elaboração da proposta (Art. 13, inciso I).

A introdução da proposta pedagógica como atribuição das unidades escolares está contextualizada no processo de democratização da escola pública iniciado nos anos de 1980 e consolidado com a publicação da LDB em meados da década

seguinte. Os fundamentos de descentralização¹⁸ e desconcentração¹⁹ nortearam as intenções dos formuladores da nova concepção de escola pública que pretendia o progressivo aumento da autonomia das unidades escolares em definir seus objetivos e em gerir os recursos para alcançá-los²⁰.

A proposta pedagógica, construída de maneira participativa e colaborativa, está alicerçada nos fundamentos da gestão democrática e da gestão pedagógica, portanto deve refletir as concepções e os meios que a escola adotará para transformar o conhecimento nas competências necessárias à inserção do aluno na vida cidadã, com formação suficiente para a continuidade dos estudos ou ao ingresso no mercado de trabalho.

O Conselho Nacional de Educação (CNE) assim define a proposta pedagógica:

Na verdade a proposta pedagógica é a forma pela qual a autonomia da escola se exerce. E a proposta pedagógica não é uma “norma” nem um documento ou formulário a ser preenchido. Não obedece a prazos formais nem deve seguir especificações padronizadas. Sua eficácia depende de conseguir por em prática um processo permanente de mobilização de “corações e mentes” para alcançar objetivos compartilhados (Parecer CNE/CEB Nº15/98).

Mello (2000) ressalta ainda, o caráter dinâmico e articulador da proposta pedagógica como um processo contínuo que, retroalimentado por avaliações constantes, é capaz de mobilizar todos os envolvidos na atividade educativa em torno de objetivos comuns de aprendizagem.

Outros estudiosos como Veiga (2002) compreendem a construção da proposta pedagógica como um processo democrático de decisões e introduzem a concepção de Projeto Político-Pedagógico, cujos fundamentos seriam, nas palavras da autora,

a relativa autonomia da escola, de sua capacidade de delinear sua própria identidade. Isto significa resgatar a escola como espaço público, lugar de debate, do diálogo, fundado na reflexão coletiva.

¹⁸ Descentralização se caracteriza pela redistribuição de obrigações entre as esferas governamentais federal, estaduais e municipais em relação ao provimento e financiamento da educação.

¹⁹ A desconcentração é traduzida pela intenção legal de atribuir às escolas maior autonomia na gestão dos seus recursos e na definição de suas estratégias pedagógicas.

²⁰ Lei nº 9.394/96. Art. 15.

Portanto, é preciso entender que o projeto político-pedagógico da escola dará indicações necessárias à organização do trabalho pedagógico, que inclui o trabalho do professor na dinâmica interna da sala de aula (...) (p.23).

Assim, na bibliografia consultada, parece haver um consenso de que a proposta pedagógica ou o projeto pedagógico é a manifestação da autonomia da escola por refletir a cultura, os valores e a prática das instituições de ensino. Há consenso também de que a proposta pedagógica não se refere apenas a um compromisso formal ou legal e que deve ser construída de forma coletiva e promover a definição clara dos objetivos que se quer atingir com a prática educativa. Em outras palavras, a proposta pedagógica é a manifestação cotidiana e dinâmica da prática pedagógica que se realiza no interior da escola e que, portanto, deve articular as diversas dimensões dessa prática. Por isso, como afirma Lima (2011, p. 88) o projeto político-pedagógico deve ser retroalimentado por meio da avaliação institucional, ou seja, “seu ponto de partida e de chegada”. Ainda segundo o autor, “avaliar o projeto político-pedagógico da escola vem ao encontro da retomada de uma premissa valiosa que se sustenta sobre a seriedade com que se planeja a educação escolar em suas diversas instâncias e setores: a gestão democrática” (p. 92).

É nesse contexto de reformas, pautadas na descentralização de decisões e recursos para elevação da qualidade da educação, cujas estratégias para sua consecução apoiam-se na autonomia; é na participação e na construção coletiva dos projetos e das práticas de ensino que se inserem as diversas iniciativas de avaliação, entre elas a das instituições escolares. Os processos de avaliação assumem funções diversas desde a responsabilização pelos resultados alcançados, a prestação de contas para sociedade e a de gerar informações para tomada de decisão em todas as esferas de gestão dos sistemas educacionais.

Como evidenciado por Nóvoa (1995), as reformas promovidas nos anos de 1980 e 1990 conduziram a escola ao núcleo das atenções das investigações em educação. Segundo o autor,

nos anos 80/90, a renovação da investigação educacional tem-se feito a partir do esforço de construção de uma pedagogia centrada nas escolas. A valorização da escola-organização implica a elaboração de uma nova teoria curricular e o investimento dos estabelecimentos de ensino como lugares dotados de margens de

autonomia, como espaços de formação e autoformação participada, como centros de investigação e de experimentação, enfim, como núcleos de interação social e de intervenção comunitária. Verifica-se a importância acrescida, por um lado, de metodologias ligadas ao domínio organizacional (gestão, auditoria, avaliação etc.) e, por outro lado, de práticas de investigação mais próximas dos processos de mudança nas escolas (investigação-ação, investigação-formação etc.) (p. 7).

A focalização na organização-escola como o espaço fulcral das mudanças esperadas em um contexto de descentralização e autonomia trazem à tona a questão da avaliação das escolas e de seus projetos educativos. Conforme o autor,

de fato, não tinha qualquer sentido incrementar esse tipo de práticas em sistemas centralizados e burocratizados de administração do ensino: bastava a recolha periódica de certos indicadores estatísticos globais e a produção de relatórios de execução das diretivas emanadas do poder central. (p. 24)

Na perspectiva da escola como organização, Hutmacher (1995) observa que a promoção da mudança só é possível na presença de uma estrutura técnica que reflita e atue sobre o trabalho desenvolvido internamente. Segundo o autor,

a sociologia das organizações mostra que a capacidade e a vontade de mudança está fortemente ligada à presença e à influência de uma técnico-estrutura. As organizações estáveis não possuem uma técnico-estrutura que trabalhe sobre o trabalho. Em contrapartida, quando estas estruturas existem, encarnam a vontade de melhoria (...). O fato das escolas possuírem poucas estruturas de trabalho sobre o trabalho pode significar que estamos perante organizações fundamentalmente estáveis e estacionárias, do ponto de vista dos métodos de ação e da coordenação do trabalho (p. 30)

O autor esclarece, entretanto, que a ausência dessa estrutura nas escolas pode ser tributária ao fato de, historicamente, essa instituição não ser concebida como organização. Em suas palavras,

(...) a organização propriamente dita situar-se-ia, não ao nível do estabelecimento do ensino, mas num nível institucional superior (conjunto de escolas, sistema de ensino). O trabalho sobre o trabalho dos professores e dos alunos seria neste caso, assegurado a um nível superior, formando as escolas uma espécie de dependências descentralizadas, vocacionadas para aplicação de métodos, de

didáticas, de instruções e de indicações práticas elaboradas por uma técnico-estrutura central. (p. 32)

Hutmacher (1995) aponta, ainda, a necessidade de a gestão central “descentralizar” para as escolas uma parte “do trabalho sobre o trabalho” se verdadeiramente deseja-se que essas organizações sejam efetivas promotoras de mudanças. Finalmente, ressalta a importância de as escolas direcionarem recursos para trabalharem sistematicamente sobre o seu trabalho e que sem isso “o seu pessoal dificilmente participará de modo mais direto na concepção de novos processos, de novas estratégias, de novos métodos e de novos modos de organização do trabalho dos professores e alunos” (p. 32). Por esse prisma, deve-se reconhecer que a escola atual não apresenta uma estrutura capaz de promover a análise e a avaliação permanentes do seu funcionamento e que, para promover mudanças que visem à melhoria, mais espaços de debates devem ser criados no âmbito dessas organizações. Nessa perspectiva o autor chama a atenção para o fato de que:

devido à ausência de uma verdadeira cultura de concertação e de cooperação (auto)organizada, os estabelecimentos de ensino não reúnem, à partida, as melhores condições para a criatividade coletiva, para difusão e o debate sereno de ideias pedagógicas, para lá dos círculos formados por pessoas que se encontram regularmente ou se agrupam por afinidades. Para que uma cultura de concertação se desenvolva e se enraíze, é preciso ocasiões e lugares propícios. (p. 34)

As mudanças paradigmáticas na concepção de escola e na sua forma de interação nos sistemas educativos exigem das intervenções direcionadas a essas organizações contornos que incluam todos os envolvidos nos processos e que “sem esquecer os interesses e valores de que os diversos grupos são portadores, ‘obriguem’ a um esforço de produção de consensos dinâmicos em torno de objetivos partilhados” (NOVOA, 1995, p. 21).

Assim, os dispositivos de análise e avaliação das escolas como organizações inserem-se em um espaço de mudança que coloca essa instituição e suas finalidades no centro da cena. Os processos de avaliação só ganham sentido se forem instrumentos de aperfeiçoamento efetivo da escola e para tal devem possuir

características capazes de cumprir com esse objetivo e serem desenvolvidos em um ambiente propício ao debate e à “cooperação (auto)organizada”. As características e os fundamentos sobre os quais devem ser erigidos os processo de avaliação institucional serão tratados nas seções a seguir, à luz das investigações recentes sobre o tema.

2.2. Fundamentos metodológicos das iniciativas de avaliação institucional das escolas públicas

Para responder às questões iniciais deste capítulo de como alçar a escola a promotora de mudanças que levem à melhoria efetiva da educação por meio da avaliação constante de suas práticas, será necessário ter sempre em vista os pressupostos do novo paradigma institucional colocado para a escola e as concepções de avaliação tratadas na bibliografia recente sobre tema. No entanto, cumpre iniciar essa narrativa com a orientação e o alerta do Conselho Nacional de Educação de Portugal em estudo sobre os modelos de avaliação institucional implementados em algumas partes do mundo e naquele país.

A avaliação é instrumental, não substitui o debate sobre a escola, antes deve ser um instrumento para suportar e qualificar esse debate. Parece que quanto menos se está de acordo sobre o que se quer da educação e da escola, mais se receita a avaliação, como se dela viessem as respostas aos problemas centrais ou como se constituísse, em si, uma política ou um valor. No entanto, os processos de avaliação estão bem mergulhados no campo da política, implicando valores e aspirações da sociedade. Nesse sentido, a questão pertinente será: como pode a avaliação alimentar a lucidez? (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE PORTUGAL, 2005, p. 3)

No caso brasileiro, as concepções de organização e gestão da escola estão embasadas na autonomia e na ação democrática para construção coletiva do projeto de educação. Para construir autonomia, entretanto, uma organização deve conhecer com clareza seus objetivos e orientar suas ações para esses fins. A autonomia das escolas exige ainda a avaliação permanente dos processos e dos resultados de forma a realimentar a prática educativa.

A avaliação institucional ganha importância como instrumento que proporciona informações úteis a respeito da realidade e oportunidade de redirecionar a ação das escolas para os objetivos a que ela se propõe. A avaliação institucional deve levar a escola a definir seus objetivos e a partir deles avaliar suas ações com a finalidade de melhorar a qualidade da educação. Nesse contexto, o primeiro fundamento de um processo de avaliação institucional deverá ser a ênfase na definição clara dos objetivos da escola.

O processo de constante análise do alinhamento entre objetivos e práticas deve considerar a cultura da escola que, segundo Thuler (1992, p. 181), significa “refletir sobre os valores e as normas, identificar o modo como se constrói a prática escolar, a maneira como os atores captam e descrevem a realidade, reagem à organização, aos acontecimentos e às ações, as interpretam e lhes dão sentido”.

Nessa ótica, a Avaliação Institucional na educação é, segundo Grinspun (2001, p. 40):

um dos procedimentos de análise de uma instituição, que por sua vez tem uma organização e dinâmicas próprias no campo da educação, portanto regida por políticas públicas vigentes e teorias educacionais específicas e que está inserida numa determinada sociedade, num tempo histórico específico e com vasta e ampla atuação nos diferentes setores que a compõem.

Portanto, o reconhecimento por todos os envolvidos da legitimidade e pertinência dos critérios adotados de acordo com determinados princípios coerentes com a cultura organizacional da escola traduz-se no segundo fundamento sobre o qual deve se assentar um processo de avaliação institucional. Tal legitimidade propiciaria a aceitação e conscientização da necessidade de pensar o trabalho da escola pelos executores e beneficiários da avaliação institucional.

O terceiro fundamento metodológico refere-se à garantia de ampla participação de todos os envolvidos no trabalho educacional. Para tanto, deve-se garantir a produção de meios para o envolvimento direto de todos os segmentos da instituição, internos e externos à organização da escola. Esse envolvimento precisa extrapolar para efetivação de melhoria do desempenho escolar, tanto administrativo (gestão), quanto pedagógico (ensino). Na concepção de Hutmacher (2011, p. 33),

“trata-se de conceber estruturas que favoreçam a troca, a cooperação e concertação auto-organizadas pelos profissionais – e cada vez mais também pelos alunos – que garantam no terreno condições duráveis de participação alargada e de partilha do trabalho sobre o trabalho”.

Por fim, o quarto fundamento sobre o qual repousa o conceito de avaliação institucional diz respeito à continuidade e à retroalimentação do processo. Para tanto, a avaliação institucional precisa possuir um caráter permanente, aplicada ao longo do desenvolvimento dos projetos da escola, e não apenas no final. A continuidade permite ainda a formação de um hábito ou o aprofundamento da prática avaliativa na cultura da escola.

Tanto a apresentação sempre transparente do processo que está sendo desenvolvido, como a tomada de decisão quanto aos resultados obtidos, são fundamentais para que avaliação institucional adquira um caráter de processo contínuo na escola. Nesse sentido, Novoa (2011, p. 28) sugere que “a avaliação das escolas deve basear-se em dispositivos simples e exequíveis, que permitam uma regulação no decurso dos projetos, e não apenas um balanço posterior” e alerta que “é frequente a aplicação descontextualizada de processos e de instrumentos de avaliação conduzindo a dissonâncias de diversas ordens”. Em resumo, a avaliação institucional deve ser um processo contínuo de aperfeiçoamento do ensino e prestação de contas à sociedade.

Sintetizando os pressupostos fundamentais da avaliação institucional, Belloni e Fernandes (2001, p. 23) ressaltam que esse processo deve estar fundamentado nos princípios de participação, visão global, continuidade e legitimidade sendo conceituada como um “processo global, contínuo e sistemático, competente e legítimo, participativo, que pode envolver agentes internos e externos na formulação de subsídios para a melhoria da qualidade da instituição escolar”.

Dessa forma, a Avaliação Institucional não se limita a quantificar os dados disponíveis da organização, mas tenta compreender os valores implícitos no significado das relações que ela estabelece, em diferentes níveis, que seguem, por caminhos diversos, construindo cada instituição. Assim, ao lado dos indicadores clássicos de ordem quantitativa, implica dimensões qualitativas que possibilitam o julgamento de valor que supõe o exame apurado da realidade a partir de parâmetros de julgamentos derivados dos objetivos que orientam as escolas.

Para implementação eficiente do processo de avaliação institucional, é imprescindível a conformação de uma ambiência institucional favorável à mudança e à inovação no nível da organização escolar. A literatura cita alguns elementos conformadores de um cenário organizacional promotor da mudança, como a mobilização e participação dos envolvidos, a cooperação entre as esferas central e local de gestão (HUTMACHER, 2011) e a existência de equipes de liderança nas escolas (GLATTER, 2011).

Além dos elementos citados, aparece como preponderante na análise dos especialistas em organização escolar a atuação dos diretores como amálgama institucional e indutora de um clima propício à promoção do aprendizado, da mudança e da inovação nas escolas. Como ressalta Luck (2009),

uma das competências básicas do diretor escolar é promover na comunidade escolar o entendimento do papel de todos em relação à educação e à função social da escola, mediante a adoção de uma filosofia comum e clareza de uma política educacional, de modo a haver unidade e efetividade no trabalho de todos (p. 18).

Portanto, cabe ao gestor da unidade de ensino um papel central na condução dos processos de mudança e inovação na escola, vista agora como organização. Um modelo de avaliação institucional a ser operacionalizado nas e por organizações escolares e que cumpra com a função de promover melhorias efetivas, deve considerar os fundamentos apresentados e envolver os atores responsáveis pela gestão, especialmente os diretores. Na seção seguinte, serão apresentadas algumas experiências de avaliação institucional que nortearão o desenho do modelo a ser proposto para escolas estaduais do Espírito Santo.

2.3. Experiências em avaliação institucional de escolas

Existe grande diversidade de práticas de avaliação institucional de escolas, tanto em âmbito internacional quanto nacional. Nesta seção, serão abordados alguns modelos de avaliação de escolas europeias sumarizados no estudo elaborado pelo Conselho Nacional de Educação de Portugal (2005). Esse documento apresenta “uma síntese de caracterização de modelos de avaliação de

escolas e uma reflexão sobre os caminhos a prosseguir no futuro próximo” (p. 4). Para tanto, analisa as correntes dominantes europeias em avaliação de escolas e a experiência de Portugal fornecendo elementos e fundamentos das práticas em avaliação de escolas e pontos de apoio para futuros programas. Serão descritas, também, algumas experiências nacionais. Os objetivos dessa análise são o de demonstrar que há convergências conceituais e práticas nas experiências de avaliação das escolas nos diversos países ocidentais estudados e de buscar elementos e fundamentos para caracterizar processos de avaliação institucional de escolas que possam fomentar as melhorias almejadas na qualidade da educação.

2.3.1. Experiências em avaliação das escolas nos países da União Europeia

A descrição das práticas em avaliação de escolas nos países europeus do relatório do Conselho Nacional de Educação de Portugal foi realizada a partir do resumo do documento Avaliação dos Estabelecimentos de Ensino Obrigatório na Europa (GATHER-THURLER, 2002), conduzido pela Rede Europeia de Informação sobre Educação. Nesse estudo, foram relatadas e comparadas as práticas de avaliação de escolas em todos os 25 países da União Europeia (UE) e dois países em vias de adesão à UE (a Bulgária e a Romênia), e ainda a Islândia, o Liechtenstein e a Noruega. O campo de estudo foi as escolas públicas, de ensino obrigatório e regular, de tempo integral.

O relatório do Conselho Nacional de educação de Portugal coloca em perspectiva a avaliação das escolas públicas apontando a centralidade dessa política nas reformas educacionais conduzidas ao longo das duas últimas décadas do século passado na Europa. Essas reformas tiveram como vetor os movimentos de descentralização de recursos e a centralização de padrões e critérios de eficiência das unidades de ensino. Segundo o relatório (2005),

as duas principais tendências na administração educacional nas recentes décadas, a saber – a descentralização de meios e a definição de objectivos gerais e comuns a nível nacional – estão nas raízes de uma maior atenção à avaliação por toda a Europa. A descentralização de meios decorre da procura de eficiência organizacional e da resposta à crescente diversidade de situações e

heterogeneidade de públicos que procuram a escola. A outra face da descentralização é a definição de objectivos nacionais precisos e de patamares de resultados escolares de referência para todos (p. 27).

O principal ponto em comum das experiências de avaliação de escolas na Europa diz respeito à existência de dois momentos avaliativos, uma avaliação externa e outra interna às escolas.

A avaliação externa está essencialmente relacionada às atividades de inspeção escolar que pode ser realizada por funcionários públicos dos órgãos governamentais de educação ou por agências externas. Em alguns países, outros órgãos não ligados à educação podem intervir na avaliação de parte das atividades das escolas nomeadamente as relacionadas ao uso dos recursos financeiros. É relatado, por exemplo, o caso da França onde o projeto da escola é avaliado pelo órgão de inspeção, os dirigentes das escolas, por autoridades académicas, e a avaliação da gestão dos recursos é feita pelos tribunais de contas regionais.

Os avaliadores dependem, na maior parte dos casos, de departamentos centrais, designadamente inspecções. O serviço responsável pela avaliação das funções educativas pode ainda depender de uma instância mais ou menos descentralizada, como ocorre em França e na Áustria, ou gozar de um elevado grau de autonomia, como é o caso dos serviços de inspeção na Holanda ou no Reino Unido (p. 23).

As avaliações internas, por sua vez, são comuns na maior parte dos países da UE e estão fundamentadas na necessidade de inclusão dos envolvidos nos processos educativos na análise dos problemas e na definição conjunta de soluções. O pressuposto é o de que a participação da comunidade escolar é fundamental no processo de melhoria e inovação. Segundo o estudo da Rede Europeia de Informação da Educação, citado no relatório do Conselho Nacional de Educação de Portugal (2005),

a avaliação interna é obrigatória na maior parte dos países, embora com diversos graus de concretização e com diversidade de situações decorrente da autonomia das escolas e da intervenção das autoridades locais. Há países em que é obrigatória e não se realiza universalmente e países em que, sendo “apenas” recomendada, há outros condicionamentos que a tornam imprescindível (p. 11).

Os diretores das escolas possuem papel preponderante nos processos de avaliação da escola, seja apoiando constantemente a execução, seja coordenando todo o processo.

A participação dos diversos atores envolvidos na avaliação interna se dá na consulta – respostas a questionários, reuniões de discussões e aprovação de relatórios – e na elaboração de estratégias e definição de planos de ação e projetos de desenvolvimento institucional.

Os Conselhos de Escola são frequentemente chamados a participar com diferentes gradientes de interação.

A participação do Conselho de Escola é generalizada, pois este intervém numa vintena de países, segundo diversas modalidades: - tem a responsabilidade de todo o processo e intervém directamente em certos aspectos; - realiza as etapas de um processo que tem sobretudo a ver com a gestão da escola; - dispõe de poder de decisão em relação a critérios e procedimentos e avalia alguns aspectos em colaboração com a direcção da escola; - analisa o trabalho realizado por outros e retira conclusões para a estratégia de melhoria da escola; - discute e aprova um relatório descritivo que a direcção lhe apresenta; - participa unicamente na nomeação dos actores ou órgãos que fazem a avaliação. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. 2005, p. 13)

Os professores também podem atuar de diversas formas nos processos de avaliação de escolas nos países estudados. Podem participar como membros de assembleias de professores, ou atuar em grupos de tarefas específicas, como colaboradores da direcção, na aprovação de relatórios e na deliberação de resoluções.

É comum a participação de pais e alunos, para além da atuação no Conselho de Escola, principalmente nas fases de consulta e coleta de informações, quando da resposta de questionários e entrevistas. Participam, em alguns casos, na análise de relatórios e diagnóstico de problemas por meio de suas associações.

Eventualmente foi observada a criação de grupos para atuação específica nas etapas de avaliação interna das escolas. Esses grupos cumprem diversas funções “podendo ser constituídos por professores, representantes das autoridades educativas, pais e alunos” (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2005, p.13).

Quanto à interação dos resultados das avaliações externas e internas, o estudo demonstrou que pode haver independência ou interdependência entre as duas formas de avaliação.

Em certos casos, são processos independentes, ora paralelos, ora complementares; noutros casos são interdependentes, quando a avaliação externa assenta em parte nos juízos estabelecidos pela avaliação interna, quando uma e outra interagem, aproveitando mutuamente as conclusões ou quando a avaliação externa consiste na supervisão do processo de avaliação interna (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2005, p.13).

Segundo o estudo, nas experiências europeias analisadas, a interdependência entre as duas formas de avaliação, ou a utilização dos resultados de uma modalidade em alguma etapa de execução da outra, foram evidenciadas em três tipos de situações, a saber:

utilização dos resultados da avaliação interna no quadro da avaliação externa, como análise preliminar ou como elemento de informação e referência permanentes; utilização dos resultados de uma avaliação no quadro da outra. Por exemplo, os resultados da avaliação externa, realizada por inspetores, são transmitidos à escola para serem tidos em devida conta nos processos de avaliação interna subsequentes; supervisão da avaliação interna como avaliação externa. Os critérios de avaliação interna são decididos pela escola, mas os procedimentos são ora impostos ora recomendados pelas autoridades centrais e por estas avaliadas (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2005, p.13).

Quanto aos critérios de avaliação, na maior parte dos países há definição prévia e objetiva dos construtos a serem avaliados. Em parte desses países existe uma lista de critérios definida pelos órgãos de inspeção centrais para as avaliações externas. Quando não há lista previamente formulada, os avaliadores elaboram uma, tomando por orientação a legislação em vigor, a política educacional nacional ou regional, as diretrizes dos órgãos executivos, podendo, em alguns casos, ser considerados alguns critérios estabelecidos pelas escolas. Os parâmetros definidos incidem tanto sobre os processos internos, quanto sobre os resultados das escolas, objetos das avaliações externas e são normalmente estabelecidos pela direção

central dos sistemas de ensino. Nos países que possuem uma lista de critérios, são elaboradas também escalas de notação para classificação das observações dos avaliadores.

Em relação aos parâmetros de processo, o estudo identificou 14 temáticas principais, a saber: ensino/aprendizagem nas salas de aula; orientação e apoio aos alunos; funcionamento dos órgãos/estruturas; política educativa/geral da escola; relação da escola com a comunidade local; gestão dos recursos humanos; gestão do tempo escolar; atividades extracurriculares; avaliação interna; liderança; clima da escola; gestão de edifícios; gestão de recursos financeiros e materiais; procedimentos administrativos (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2005, p. 15)

Os critérios relacionados aos resultados das escolas referem-se às taxas de aprovação e reprovação, de desempenho dos alunos em testes e avaliações, ao absenteísmo e ao percurso após a escolarização básica. Avaliações qualitativas também podem ser verificadas e se relacionam aos níveis de competências sociais e cognitivas dos alunos.

Nas avaliações internas, quando são obrigatórias, os órgãos de gestão central apresentam os procedimentos a serem seguidos pelas escolas. Elaboram, ainda, instrumentos de coleta de dados e informações e mesmo quando há grande autonomia da escola, o que é muito raro, há formulação de documentos orientadores e prescritivos.

Existe, na maior parte dos países, algum acompanhamento pelos órgãos avaliadores em momento posterior ao processo avaliativo externo das escolas. Segundo o estudo,

numa quinzena de países, os mesmos avaliadores ou colegas pertencentes ao mesmo organismo de avaliação, verificam em que medida as escolas atingiram os objectivos definidos e seguiram as recomendações que lhes foram feitas. Esta verificação implica a realização de um procedimento suplementar que visa reforçar as funções de controlo e de apoio à melhoria da qualidade do sistema educativo.

Em certos países, o acompanhamento posterior é sistemático e está regulamentado. Noutros, em maior número, só acontece em situações específicas, designadamente quando os resultados da avaliação foram insatisfatórios (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2005, p. 21).

A avaliação externa pode ou não trazer consequências para as escolas e são muito diversas de um país para o outro. Naqueles em que recai apenas sobre as dimensões administrativas e financeiras, geralmente não se verifica uma sequência ao processo de avaliação. O estudo da Rede Europeia de Informação sobre Educação definiu três classificações das consequências das avaliações externas das escolas na Europa. Na primeira, há apenas recomendações para escolas por parte dos órgãos avaliadores visando desencadear processos de melhorias. As escolas não são obrigadas a responder ou acatar tais instruções. Na segunda, as escolas são obrigadas a apresentar planos de melhorias e estratégias de solução dos problemas identificados. Na terceira, há a abertura de processos, inquéritos administrativos, redução de recursos e outras sanções direcionadas aos ocupantes de cargos gerenciais.

Os resultados das avaliações internas, por sua vez, são, na maioria dos países, utilizados pela própria escola para orientar a gestão e os processos de melhoria. Naqueles países em que os resultados das avaliações são direcionados para os órgãos centrais, o são por comporem o processo de avaliação externa, assim “neste caso, a avaliação interna é um ponto de partida para a avaliação externa, para além de, ao proporcionar um conhecimento das forças e das fraquezas do sistema educativo, ser utilizada para fins de pilotagem do sistema” (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2005, p. 23).

Na expectativa de encontrar, nas experiências europeias, elementos que possam nortear o desenho de um modelo de avaliação das escolas públicas no Espírito Santo, é importante citar os esforços de alguns países em apoiar a execução dos processos de avaliação interna.

Enquanto a avaliação externa é de competência de técnicos ou funcionários da administração pública que, na maioria dos países, exercem a função de inspetores escolares, na avaliação interna o principal agente é o diretor da escola. Assim, para aquela etapa de avaliação os responsáveis possuem qualificação específica. Já os diretores nem sempre são capacitados para conduzir o processo que se desenvolve na escola. O relatório do Conselho Nacional de Educação de Portugal esclarece, entretanto, que alguns países europeus vêm preparando seus diretores para coordenação da avaliação interna. Segundo o relatório,

como os principais agentes da avaliação interna são os directores, uma parte das questões sobre a sua formação é respondido pelos requisitos para a sua designação como directores. Em diversos países, a avaliação é um dos elementos de formação inicial dos dirigentes e um número crescente de países oferece formação especializada aos responsáveis pela avaliação interna (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2005, p. 25).

São oferecidos ainda, diversos outros recursos para auxiliar os avaliadores internos, dentre eles a elaboração de materiais de orientação, a prescrição de modelos de avaliação, o apoio direto de especialistas e formadores, oportunidades de troca de experiência entre as escolas, *sites* na Internet e recursos financeiros.

Como conclusão extraída da análise das experiências em avaliação de escolas dos países pertencentes à UE, o Conselho Nacional de Educação de Portugal esclarece que a concepção da avaliação foi modificada pela nova ótica de gestão pública, basilar das reformas educacionais, “de duplo movimento de descentralização de recursos e centralização de objetivos” (2005, p. 26). Assim,

a avaliação externa, passou a incidir também sobre os modos de organização e de gestão da escola, dada a autonomia nestas áreas, e a formular um juízo sobre os resultados, podendo ir até à sanção, no caso de as escolas não realizarem o suficiente para melhorar. Quanto à participação na avaliação interna, a tendência é para um espectro mais largo de matérias em apreço e para uma maior participação da comunidade escolar no processo (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2005, p. 26)

Nesse contexto, a avaliação externa assume um papel que extrapola a mera análise de conformidade com os parâmetros legais passando a apresentar características de assessoramento e apoio à gestão da escola. Não perde sua função de inspeção, mas a ela é agregada uma ação reguladora dos padrões de qualidade definidos no âmbito da gestão central dos sistemas de ensino.

A avaliação interna amplia seu escopo e ganha importância cada vez maior como motor da mudança e da inovação no interior das escolas. Quanto mais desenvolvido, sistemático, autônomo e participativo o processo de avaliação interna da escola mais complementar se torna a avaliação externa que tende a se limitar ao acompanhamento dos resultados e das melhorias alcançadas.

Sintetizando as boas práticas de autoavaliação, ou avaliação interna, observadas no estudo das experiências de países da Europa, o relatório do Conselho elencou as seguintes características comuns:

liderança forte, metas entendidas e partilhadas pelos membros da comunidade escolar, empenhamento dos principais actores da escola nas actividades de autoavaliação e de melhoria, definição e comunicação clara de políticas e orientações, actividades de autoavaliação centradas na aprendizagem, no ensino e na melhoria dos resultados, forte empenhamento do pessoal na autoavaliação, os dispositivos de acompanhamento e avaliação são sistemáticos, rigorosos e robustos, bom planeamento das acções e da afectação de recursos, um equilíbrio benéfico entre o apoio e o estímulo externos e a persistência interna na qualidade, uma infraestrutura forte de apoio nacional e/ou local à autoavaliação como um processo (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2005, p. 59).

Por fim, dentre as recomendações para formulação de um modelo de avaliação institucional das escolas que seja capaz de promover melhorias, o Conselho Nacional de Educação de Portugal, inspirado nas experiências dos diversos países da UE, exorta que

é no diálogo entre perspectivas internas e externas que as instituições se desenvolvem e melhoram. Também a avaliação da escola ganha em conjugar os olhares internos e os externos: a autoavaliação fomenta a utilidade da avaliação – é na escola que está quem melhor conhece a realidade, quem realiza as melhorias no dia a dia e assegura a continuidade; já a avaliação externa, por sua vez, sustenta a validade da avaliação – o olhar dos outros, a credibilidade e o (re)conhecimento que podem servir o reforço da segurança dos actores educativos. O modo mais coerente e eficaz de fazer avaliação institucional está na relação sinérgica entre auto-avaliação e a avaliação externa, entendida esta como suporte e interpelação à auto-avaliação (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2005, p. 54).

2.3.2. Experiências brasileiras em avaliação da educação básica e de escolas públicas

A experiência brasileira em avaliação da educação básica remonta ao final da década de 1980. No entanto, apenas na década seguinte é estruturado um programa da avaliação da educação brasileira. Segundo Gatti (2009),

as avaliações de rendimento escolar realizadas entre 1988-91 trouxeram o impacto dos baixos resultados médios, muito aquém do esperado, que repercutiram tanto no Ministério, como nas Secretarias de Educação e na mídia, criando nas administrações públicas interesse pelos processos avaliativos. Com os resultados obtidos e dados das escolas, dos professores e dos alunos, dispunha-se de muitas informações, sobre as quais se poderia debruçar, refletir e tirar inferências tanto para políticas dirigidas às redes de ensino como um todo, como para questões da aprendizagem de alunos nas salas de aula. Estes primeiros estudos mais abrangentes de alunos e escolas serviram de base para a implantação do SAEB — Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (p. 11).

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)²¹, criado em 1990, foi desenvolvido pelo INEP e tem o objetivo de avaliar o nível de aprendizagem dos alunos do ensino fundamental e médio. Busca diagnosticar os sistemas de educação brasileiros e identificar fatores associados ao desempenho dos alunos avaliados. Os resultados fornecem informações acerca da qualidade da educação oferecida no país, por meio da atuação dos estados e municípios responsáveis em gerir a educação básica no Brasil. Desde sua criação, passou por diversas melhorias técnicas, teve seu escopo de avaliação aumentado, passando a incorporar um maior número de séries e disciplinas.

Em 1995, a metodologia de elaboração dos testes e produção dos resultados foi modificada com a adoção da TRI, o que permitiu a comparabilidade de resultados entre os anos de avaliação. Estabeleceu-se que seriam avaliadas, a partir de então, as etapas finais dos ciclos de escolarização: 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (que correspondem ao 5º e 9º ano atualmente) e 3º ano do Ensino Médio. As avaliações são bianuais e incidem atualmente sobre as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, apesar de que, “nas edições de 1997 e 1999, os alunos matriculados nas 4ª e 8ª séries foram avaliados em Língua Portuguesa, Matemática

²¹ Ver site do INEP (<http://portal.inep.gov.br/web/prova-brasil-e-saeb/historico>)

e Ciências, e os alunos de 3º ano do Ensino Médio em Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História e Geografia” (INEP, s/d, s/p).

Até 2005, a avaliação era feita em uma amostra de escolas públicas e privadas. A partir de então, o SAEB foi reestruturado²² e passa a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil. A Aneb mantém o formato amostral, abrangendo as redes públicas e privadas de educação. A Prova Brasil, por sua vez, passa a avaliar de forma censitárias as escolas públicas de ensino fundamental, desde que o número de alunos nas séries avaliadas permitisse a geração de resultados por escola.

Na esteira das avaliações de âmbito nacional, diversos estados da federação e alguns municípios instituíram seus sistemas próprios de avaliação em larga escala da educação ao longo dos anos de 1990, entre os quais, como pioneiros, estão o estado de São Paulo, em 1995 com o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar no Estado de São Paulo (SARESP), o Ceará, em 1996, com o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE), e Minas Gerais, em 1998, com o Sistema de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas (SIMAVE) (GATTI, 2009).

A consolidação dos sistemas de avaliação educacional em larga escala nos âmbitos federal e regional permitiu a produção massiva de dados e informações sobre o desempenho de alunos, escolas e redes de ensino e orientaram os formuladores de políticas educacionais na proposição e implementação de programas e projetos de melhoria dos níveis de aprendizado. Os resultados foram utilizados para diversas finalidades e nortearam políticas de formação de técnicos, professores e diretores, de aprimoramento da gestão em todos os níveis dos sistemas de ensino e de construção de indicadores de qualidade que propiciaram programas de bonificação e responsabilização dos profissionais da educação. (BROOKE & CUNHA, 2011, RIBEIRO & GUSMÃO, 2010, GATTI, 2009).

As críticas ao modelo vigente de avaliação da qualidade da educação no Brasil são direcionadas, entretanto, à limitada capacidade de uso dos resultados pelas escolas e professores para efetiva mudança de práticas voltadas à melhoria do ensino. Tal limitação advém da insuficiência de “elementos pedagógicos para

²² Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005.

direcionar a inovação educacional”, ficando a cargo da escola a interpretação e transposição das informações para atingir “metas teóricas propostas” (GATTI, 2009, p. 15).

Ressalta-se que as avaliações externas e em larga escala levadas a cabo no país possuem como foco os resultados alcançados pela prática educativa refletidos nos níveis de aprendizagem dos alunos, não se referindo, portanto, ao objeto desse estudo, que é a avaliação da escola na perspectiva dos processos que se desenrolam no interior das unidades de ensino no exercício de sua finalidade educativa.

As experiências de avaliação da educação básica, que têm como finalidade avaliar de forma global e processual as escolas nas suas práticas, estão circunscritas aos âmbitos estaduais e municipais da gestão pública, em observância ao caráter federativo de organização do Estado Brasileiro, que reparte entre os entes federados as responsabilidades na prestação dos serviços sociais. No entanto, observa-se, em nível federal, a orientação, implícita em políticas de melhoria da educação, para adoção pelas escolas de práticas avaliativas de processos

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE Escola) é uma dessas políticas. Esse programa é destinado às escolas de baixo IDEB e tem por objetivo elevar os indicadores de desempenho das unidades selecionadas. Para tanto, é oferecido às escolas um modelo de planejamento estratégico com etapas a serem seguidas para construção de um plano de ação que conduza às melhorias necessárias. Segundo o MEC,

o PDE Escola é um programa de apoio à gestão escolar baseado no planejamento participativo e seu objetivo é auxiliar as escolas públicas a melhorar a sua gestão. Para as escolas priorizadas pelo programa, o MEC repassa recursos financeiros destinados a apoiar a execução de todo ou parte do seu planejamento²³ (BRASIL, 2012a).

As etapas a serem seguidas incluem um diagnóstico da escola, a identificação dos problemas enfrentados e a elaboração de um plano de ação para implementação das melhorias. A orientação oficial é a de que haja participação de

²³ <http://pdeescola.mec.gov.br/>, acesso em outubro de 2012.

todos os envolvidos nas diversas fases de desenvolvimento do programa (BRASIL, 2012a). Apesar de inicialmente direcionado às escolas de baixo IDEB, a partir de 2012, foi franqueado a todas as escolas públicas do país o acesso à ferramenta eletrônica de planejamento por meio do PDE Interativo (BRASIL, 2012a).

Algumas críticas ao modelo de gestão da escola subjacente ao PDE, (NOBREGA, 2005; QUEIROZ, 2007) observam que, apesar da boa aceitação como método de planejamento e das intenções oficiais de valorização da gestão democrática e participativa, a introdução deste programa como ferramenta de planejamento das escolas não alcançam os objetivos almejados por carregar um cunho excessivamente burocrático voltado à captação de recursos. Ocorre uma sobreposição em relação ao Projeto Político-Pedagógico da Escola, gerando “duas práticas distintas de planejamento e gestão, materializadas através do PDE e do PPP” e “desencadeia relações conflituosas na esfera educacional”, assim os envolvidos na gestão dos processos pedagógicos acabam por resumir o programa a “um instrumento técnico que viabiliza o recebimento de recursos financeiros por parte da escola”. (NOBREGA, 2005, p. 118).

Portanto, o PDE, apesar de apresentar-se como uma ferramenta consistente de planejamento da gestão, parece não garantir às escolas que o implementam a efetiva mobilização para mudança e consolidação de uma cultura de avaliação que propicie o surgimento de equipes que “trabalhem sobre o trabalho” na concepção da escola como organização preconizada por Hutmacher (2011).

Na rede estadual de educação no Espírito Santo foram selecionadas pelo MEC vinte e duas escolas com baixo IDEB que aderiram ao PDE Escola, no entanto, a Secretaria Estadual estendeu o programa, em 2012, para mais trezentas escolas que estão sendo capacitadas a utilizar a ferramenta. O gerente de planejamento, gestor responsável pela ação, corrobora com a insuficiência da adesão ao PDE para efetiva consolidação de uma cultura de avaliação participativa nas escolas. Na sua observação, “são poucas as escolas que convocam toda a comunidade escolar para definir coletivamente os problemas e propor soluções compartilhadas”. Portanto, para o entrevistado, “iniciativas de auxílio constante às escolas nos processos de avaliação de suas práticas e a criação de espaços de discussão interna” são fundamentais para garantir a efetividade das decisões expressas nos planos de ação do PDE.

Mesmo apresentado uma proposta de incorporação de práticas de avaliação institucional das escolas, o PDE parece não ser eficaz em sua intenção ao não prover apoio efetivo ao processo de construção coletiva das soluções para os problemas identificados, seja em âmbito federal ou regional, com a participação das secretarias estaduais e municipais, para escolas às quais é direcionado. Assim, não se traduz sozinho em meio para mobilizar as escolas na promoção de mudanças que cheguem às salas de aulas e elevem os padrões de aprendizagem dos alunos.

Experiências de avaliação institucional de escolas públicas da educação básica são observadas no país em iniciativas de âmbitos estadual e municipal. Tais experiências estão mais alinhadas aos fundamentos de legitimidade, visão global, continuidade e participação, que possuem como intenção explícita transformar práticas para melhoria da educação e que estão orientadas para os processos desenvolvidos, conforme descrito nas seções anteriores deste capítulo. Buscar-se-á identificar características comuns entre as metodologias pesquisadas. Para tanto, a apresentação será organizada de forma a responder às seguintes questões referentes às experiências de avaliação institucional: o que, para que, como e por quem é avaliado.

Além da reduzida bibliografia descritiva das iniciativas de avaliação institucional no país, não é intuito deste estudo fazer uma catalogação detalhada das experiências nessa área. Assim, serão brevemente apresentados dois exemplos de modelos de avaliação institucional, um deles no estado do Ceará e o outro no município de Igrejinha, no Rio Grande do Sul. Esses exemplos oferecem uma visão geral das concepções, objetivos e metodologias das iniciativas empreendidas nessas esferas de gestão da educação.

O estado do Ceará é um dos pioneiros dentre os entes da federação na implementação de políticas de avaliação de sistemas educacionais. Como referenciado anteriormente, o SPAECE foi instituído há mais de uma década e meia e avalia a aprendizagem dos alunos em diversas séries e disciplinas, o que permite inferir que há consolidação de uma cultura de avaliação nas escolas cearenses. As iniciativas de avaliação institucional de escolas no Ceará são contemporâneas das avaliações de desempenho de alunos e compõem duas vertentes da política de avaliação da qualidade da educação naquele estado. Segundo Pequeno e Coelho (2003)

em fevereiro de 2000, o sistema de avaliação foi institucionalizado por meio da Portaria 101/00, passando a denominar-se Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE. (...) Além disso, passou também a ser constituído por duas vertentes: avaliação de rendimento escolar e avaliação institucional (p. 6).

A finalidade da avaliação institucional era a “de criar uma nova perspectiva avaliativa”, na qual a escola fosse vista, por ela mesma e pelas demais esferas da gestão, de forma global. Nessa perspectiva nova, as avaliações externas seriam complementadas por uma reflexão interna sobre os resultados das escolas, “relacionando-os com outros aspectos que a avaliação externa não contempla” (PEQUENO; COELHO, 2003, p. 6).

Segundo Lima (2007), fazer constar a avaliação institucional da normativa de criação do SPAECE,

busca estabelecer relações com os resultados identificados pela avaliação de rendimento escolar, demonstrando uma mudança de paradigma em relação a esta modalidade de avaliação, antes de contraponto, de contradição, para complemento e integração. Este fato novo, possivelmente resultante da institucionalização do SPAECE, concorre para o fortalecimento e unidade do sistema avaliativo (p. 149).

A experiência iniciada pelas escolas públicas do Ceará foi inspirada no Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), fundamentado nos princípios de adesão voluntária e não punição para garantir “que os resultados obtidos sejam fidedignos e que venham corrigir falhas nos processos de gestão da escola, contribuindo para o aperfeiçoamento de ações significativas” (PEQUENO; COELHO, 2003, p. 7).

O processo de construção e implantação do sistema de avaliação das escolas no Ceará ficou a cargo, na ocasião, da Coordenadoria de Avaliação e Inovações Educacionais (CAIED) que definiu três linhas básicas de atuação processual, as saber: aplicação de questionários, realização de entrevistas e a observação. O programa passou por ajustes metodológicos ao longo do tempo, passando da aplicação de questionários por membros das escolas escolhidos para compor o Grupo de Trabalho da avaliação institucional, até a realização de entrevistas com grupos compostos por representantes da comunidade escolar que respondiam coletivamente aos instrumentos de avaliação (PEQUENO; COELHO, 2003, p. 10).

Eram avaliados aspectos e dimensões considerados relevantes das práticas escolares que inicialmente foram agrupadas em cinco categorias, a saber: “relação escola-comunidade; relação escola-sistema educacional; relações internas das escolas; qualidade (nível de satisfação) do trabalho pedagógico; qualidade (nível de satisfação) dos serviços prestados pela escola”. Na etapa de entrevistas em grupo, as dimensões avaliativas foram reduzidas para “organização do trabalho escolar; organização do trabalho docente e relações internas da escola” (COELHO; PEQUENO, p. 9).

Em relação à utilização dos resultados das avaliações institucionais, no entanto, as autoras não esclarecem se efetivamente produziam mudanças na prática das escolas, limitando-se a descrever a forma como os resultados eram reportados para as unidades de ensino e para as esferas mais centralizadas da gestão.

Posterior a sistematização dos dados os resultados preliminares deverão ser apresentados e discutidos, preferencialmente em plenária. Feitos os ajustes sugeridos pelo coletivo da escola, o relatório geral é entregue ao CREDE. Este, por sua vez, sistematiza os resultados de todas as escolas de sua jurisdição e encaminha para a equipe da SEDUC (sede), que baseada nos relatórios fará o Relatório Geral (p. 11).

O programa de avaliação institucional das escolas no Ceará não apresentou, entretanto, continuidade temporal nos mesmos moldes da vertente de avaliação externa realizada no SPAECE. Mesmo possuindo periodicidade bianual, desde sua concepção em 1996, as aplicações seguintes ocorreram nos anos de 1998, 2000, 2003 (LIMA, A.C., 2007) e 2006 (RODRIGUES, 2009) quando são interrompidas e só retomadas em 2011²⁴.

Por fim, no que tange aos usos dos resultados pelos envolvidos nas avaliações institucionais e à capacidade de tal política produzir mudanças nas práticas das escolas com fulcro na melhoria da qualidade da educação, os autores referenciados observaram as limitações concernentes ao entendimento, legitimidade e participação dos envolvidos.

Lima (2007), ao tratar da percepção dos professores acerca dos processos de avaliação no Ceará, conclui que

²⁴ Ver portal da Avaliação Institucional da Secretaria Estadual de Educação do Ceará no endereço: <http://seguro.avaliaeducacional.com.br/projetos/avinstCE2011/Avaliacao.aspx>

embora possuam uma forma elementar de conhecimento acerca da avaliação e do sistema, foram capazes de distinguir as especificidades e características das duas vertentes, Avaliação do Rendimento Escolar e Avaliação Institucional, que compõem o SPAECE. Por sua metodologia quantitativa, houve maior aceitação e identificação com a Avaliação institucional, pelo seu caráter participativo e por avaliar a escola numa perspectiva global (p. 210).

No entanto, o autor questiona as reais contribuições dos resultados do SPAECE para a melhoria do sistema educação e observa que,

a utilização dos resultados no âmbito da SEDUC não é percebida pela escola para a implementação de macropolíticas idealizadas a partir do diagnóstico das avaliações. Desta forma, a avaliação do sistema deixa de cumprir um dos seus principais objetivos, que é subsidiar a definição de políticas educacionais (p. 212).

Rodrigues (2009), em seu estudo sobre a avaliação institucional de escolas estaduais em Fortaleza, corrobora a limitação dos processos avaliativos em promover mudanças efetivas e muito especialmente em garantir a participação necessária à legitimidade do programa. Chama atenção nos resultados de seus estudos que, enquanto o grupo gestor da unidade central está sempre muito envolvido em todas as etapas, os pais, alunos e professores “não se engajam no processo de avaliação institucional” (p. 77).

Exemplo de administração pública municipal pautada na concepção da participação e na experiência de implementação de um programa de avaliação institucional, a Secretaria Municipal de Educação (SEME) de Igrejinha, no Rio Grande do Sul, valorizou a contribuição de toda a comunidade escolar no planejamento e definição de projetos prioritários na construção das políticas públicas de educação. A experiência municipal é retratada no documento referente ao Prêmio Inovação em gestão educacional 2006: experiências selecionadas, promovido pelo MEC²⁵.

²⁵ O prêmio faz parte das iniciativas do Ministério da Educação, de apoio à gestão educacional nos municípios, executadas no âmbito do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime). Implementado pela Secretaria de Educação Básica (SEB) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Prêmio tem a parceria da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e da Organização das Nações Unidas para a

Em 2003, por meio da ampla participação de professores, pais, alunos e demais profissionais, a SEME introduziu na rede de ensino um processo avaliativo no qual as escolas apontavam suas deficiências e necessidades e construíam soluções conjuntas para saná-las. A participação dos envolvidos verificou-se desde a construção do instrumento avaliativo até a avaliação e a autoavaliação por todos os membros da comunidade escolar.

Os resultados das avaliações pautaram a formulação das políticas de educação do município, como o PNE e por consequência a priorização de projetos no orçamento da pasta e das unidades escolares. Os bons resultados do programa de avaliação institucional e mesmo o seu desenho devem-se à capacidade da gestora municipal em permitir a ampla participação e em confiar aos envolvidos na execução das ações e aos interessados nos resultados, a possibilidade de manifestar suas necessidades, identificar seus problemas e definir seus projetos.

Como na experiência da Secretaria Estadual do Ceará, em Igrejinha a avaliação é realizada por meio da aplicação de questionários construídos com itens que avaliam diversos aspectos da gestão e da infraestrutura das escolas. A diferença de concepção e a inovação apresentam-se na produção coletiva dos instrumentos avaliativos, conforme relato da experiência:

Os instrumentos são elaborados com a colaboração da comunidade escolar, incluindo pais e responsáveis pelos alunos. Os indicadores a serem avaliados são agregados em categorias (chamadas de “blocos”) e para cada uma é relacionado um conjunto de aspectos. Além disso, há espaço para comentários livres sobre alguns pontos e a autoavaliação ao final de cada questionário (INEP, 2007, p. 56).

Depois de elaborados e pré-testados os instrumentos, são entregues aos diretores das escolas que possuem autonomia em definir as formas de aplicação que podem ser durante reuniões ou individualmente, no caso dos questionários dos pais. O público é, entretanto, definido pela unidade central. Todos os envolvidos nos processos de ensino devem respondê-los. Assim, professores, funcionários administrativos das escolas, alunos, pais, representantes que compõem o Círculo de pais e mestres, o Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o

Sindicato dos professores, os servidores da SEME e a secretária municipal de Educação respondem aos questionários.

Os construtos aferidos pelos instrumentos poderiam ser alterados ano a ano, e ao longo do tempo ampliaram as dimensões abordadas, passando da avaliação apenas das questões de infraestrutura, para aspectos mais abrangentes que envolvem a gestão administrativa e pedagógica das escolas. A extensão das abordagens avaliativas diversificou o leque de demandas e de projetos que se materializaram tanto na melhoria física das unidades de ensino, quanto na elaboração de políticas públicas como a concessão de autonomia financeira às escolas²⁶ (INEP, 2007).

A experiência em avaliação institucional de escolas de Igrejinha/RS diferencia-se das práticas cearenses na capacidade de uso dos resultados para formulação de políticas e projeto de melhoria das escolas. Segundo relatório do INEP (2007),

o grande mérito da avaliação institucional de Igrejinha é a utilização dos resultados. Ou seja, os questionários não são apenas um meio de constatação, eles são norteadores dos planos de ação anuais de cada escola e da própria Secretaria Municipal de Educação. A partir do recebimento dos resultados da avaliação, as escolas elaboram planos de ação, priorizando as questões mais apontadas dentro dos aspectos a melhorar. Os documentos são encaminhados à Secretaria, que acompanha a execução das ações (p. 60).

Entretanto, na perspectiva tratada nesse estudo de identificar características e concepções de avaliação institucional de escolas que promovam mudanças efetivas nos resultados de aprendizagem dos alunos, ou seja, que chegue às salas de aula, observa-se que em Igrejinha/RS, assim como nas demais experiências aqui apresentadas, tal objetivo ainda se constitui um desafio a ser enfrentado por gestores da educação pública.

As análises das necessidades de aperfeiçoamento dos métodos de avaliação, apresentadas por todos os estudos referenciados nesse PAE, apontam na direção

²⁶ Uma lei municipal garantiu uma verba trimestral para a manutenção dos prédios das escolas, o que é calculado com base na estrutura física e no custo-aluno e repassado via Círculo de Pais e Mestres (CPM). Outra lei garante recursos para a qualificação. A terceira linha de repasse é destinada para as atividades de reforço escolar, que devem constar em projeto e estar ligadas, assim como as obras de melhoria das escolas, aos resultados dos questionários (INEP, 2007, p. 60).

de aumentar o cunho pedagógico dos resultados apresentados. Em Igrejinha, segundo relatório de experiências do INEP (2007, p. 64), não é diferente, sendo preciso dar maior enfoque “à questão pedagógica, como os próprios envolvidos reconhecem”.

2.4. Considerações finais sobre o capítulo dois

Para responder às questões que abrem este capítulo de como inserir as escolas nos esforços de melhoria da educação, por meio de processos avaliativos das suas práticas e de qual seria o modelo de avaliação que as levaria a promover mudanças efetivas, buscou-se apoio na definição dos conceitos, fundamentos e práticas de uma nova escola entendida como uma organização capaz de promover mudanças internas desde que oferecidos espaços e meios para sua realização.

A centralidade dos processos de avaliação nas políticas públicas de educação gerou múltiplas iniciativas de métodos e modelos de programas com finalidades também diversas, em países europeus e latino-americanos. Aqueles modelos voltados para a avaliação das práticas escolares, entretanto, são em linhas gerais conceitualmente convergentes e em muitos casos metodologicamente convergentes.

Os elementos comuns são caracterizados por preconizarem a autonomia das escolas, os processos de participação, a abrangência das dimensões das práticas de gestão, objetos de avaliação e o apoio da administração central dos sistemas de ensino na criação de espaços de cooperação nas escolas. Quanto aos procedimentos, todas as experiências apresentadas na bibliografia consultada, congregam vertentes de avaliação externa realizadas por agentes que atuam na administração central com as de avaliação interna conduzidas pelos sujeitos diretamente envolvidos com as atividades próprias das unidades escolares.

Respeitados os princípios legalmente instituídos no Brasil de gestão democrática, autonomia das escolas e participação na construção de objetivos e soluções, o conceito defendido é baseado em uma avaliação essencialmente dinâmica, que combina a autocondução pela escola e a avaliação externa realizada no nível do sistema, de modo a trazer as partes interessadas para cooperar no

alcance dos objetivos e na definição de todos os passos propícios à orquestração da mudança nas práticas de ensino.

3. PROPOSTA PARA UM PROGRAMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO

Apoiado nos fundamentos de autonomia e participação, um modelo de avaliação institucional, que vise à melhoria da qualidade do ensino das unidades escolares e propicie o levantamento de informações relevantes sobre os processos internos à escola, deve promover a mobilização da escola para efetivar mudanças. A proposta de um Programa de Avaliação Institucional para as escolas da rede estadual deverá orientar-se pelos objetivos institucionais das unidades de ensino, estar centrada na aferição dos resultados obtidos, considerar os processos e meios mobilizados no alcance de tais resultados, valorizar a participação dos atores envolvidos nos processos educacionais e capacitar os usuários do sistema de avaliação para autogerirem os processos avaliativos no interior das escolas.

Considerando a unidade escolar como a principal executora das ações educativas e destinatária final das ações de aprimoramento do ensino promovidas pela Secretaria de Educação, além das determinações legais de valorização da autonomia e da gestão democrática nas escolas, uma metodologia de avaliação institucional das unidades escolares não pode prescindir da participação dos profissionais das escolas. É na escola que o currículo é desenvolvido por meio dos múltiplos processos de gestão, desde os pedagógicos até os administrativos, para o alcance do objetivo primordial da educação, que é a aprendizagem dos alunos. A escola deve ser capaz então de, ao entrar em contato com os resultados das avaliações, atribuir sentido às informações e gerir as suas práticas para melhoria.

As mudanças ocorridas desde as reformas educacionais dos anos de 1990, que levaram à democratização do acesso às populações de menor renda e resultaram na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9394/96) que restabelece a autonomia da escola em definir seus objetivos e em mobilizar os recursos necessários para atingi-los, exigem que as escolas sejam organizadas de uma forma nova.

Nessa nova concepção, a gestão da escola deveria profissionalizar-se, adotar metodologias e técnicas oriundas das teorias da administração como as de Planejamento Estratégico e Gestão para Resultados. O Governo Federal disponibiliza, desde o final dos anos de 1990 o PDE para o qual é necessária a

aplicação de técnicas de planejamento. A LDB preconiza que a escola elabore e execute a sua Proposta Pedagógica e que os professores participem dessa elaboração.

Como descrito no capítulo 2, está consolidado, na produção acadêmica sobre avaliação institucional das escolas e acerca dos desafios para a implementação de políticas públicas, o reconhecimento da necessidade de a organização que será submetida à avaliação estar mobilizada e preparada para receber, participar e dar significado à política pretendida.

No âmbito dos processos de avaliação na educação, maiores são as exigências em preparar um ambiente institucional adequado para boa receptividade de tais políticas. Faz-se necessário garantir que os sentidos da avaliação sejam construídos internamente pela instituição escolar já que, segundo Correia (2010), a natureza do trabalho educativo

(...) embora pressuponha sempre a existência de normas ou de regras universais descontextualizáveis, não é apenas um trabalho de normalização, na medida em que é também produtor de normas locais, de figuras de compromisso radicalmente heterogêneas e incomensuráveis. As normas gerais e exteriores, ainda que sejam incorporadas na ação, não determinam o seu sentido, embora possam ser úteis na construção de sentidos para o trabalho cognitivo (p. 465).

Nesse sentido, para reduzir os riscos de um processo de avaliação institucional não lograr os resultados pretendidos, de além de gerar informações relevantes motivar a ação, por não ser reconhecido ou compreendido pelos envolvidos na organização escolar, propõe-se o estabelecimento de um momento de mobilização institucional. Pretende-se oferecer à escola a possibilidade de reflexão e definição coletivas de sua identidade institucional e de análise da sua prática para explicitação dessa identidade. As ações para conduzir a escola nessa trajetória de refletir sobre o seu trabalho deverá ser apoiada por agentes externos que, ao lado dos envolvidos no processo, irão orientar e capacitar os membros da comunidade escolar nas etapas da metodologia. O detalhamento dessa ação será tratado nesse documento na seção que apresenta as fases da metodologia proposta.

Assim, em paralelo à avaliação desenvolvida por agentes externos às escolas e por aplicação de questionários aos envolvidos, o Programa de Avaliação Institucional aqui sugerido propõe que a escola implemente um processo de reflexão

de seus objetivos institucionais, analise os resultados alcançados, formule questionamentos acerca dos processos internos, por meio de oficinas participativas para construção conjunta das diversas etapas de reflexão. Esses momentos de discussões coletivas deverão conduzir a escola na análise de seus propósitos e no alinhamento das suas ações a esses objetivos utilizando como apoio a Legislação Educacional, a Proposta Pedagógica e os indicadores da escola.

A sugestão é de que implementação da etapa de avaliação externa do programa de avaliação institucional seja realizada em todas as escolas da rede estadual. Já o processo de mobilização interna para a avaliação será aplicado em um grupo piloto de 58 escolas, escolhidas aleatoriamente, que comporão uma amostra representativa das diversas regiões do estado e que constituirá o grupo de tratamento, ou seja, participará da etapa de avaliação interna, sendo escolhido em um conjunto de escolas com características semelhantes.

Propõe-se que a avaliação do impacto do programa seja realizada por meio da medição da variação do desempenho das escolas do grupo de tratamento em relação a um grupo de controle formado pelas escolas que não foram submetidas ao processo de mobilização interna. Pretende-se assim, verificar o efeito do processo de mobilização interna para avaliação na melhoria da gestão das escolas. Assim, para as variáveis avaliadas no instrumento já existente e aplicado pelos supervisores escolares, deverá ser elaborada uma escala pela qual será medido o desempenho das escolas e monitorado ano a ano. Essa escala será elaborada pela instituição a ser contratada para aplicação da Avaliação Institucional

A proposição de metodologia de avaliação institucional descrita nesse capítulo tem por objetivo maior fortalecer a gestão da rede de ensino pública e da escola para melhoria da qualidade da educação. Espera-se que por meio da produção de informações relevantes sobre as dimensões da gestão escolar e pela reflexão e avaliação participativas do alinhamento entre os objetivos que a escola se propõe a atingir e a sua prática cotidiana, a consecução das mudanças necessárias seja empreendida.

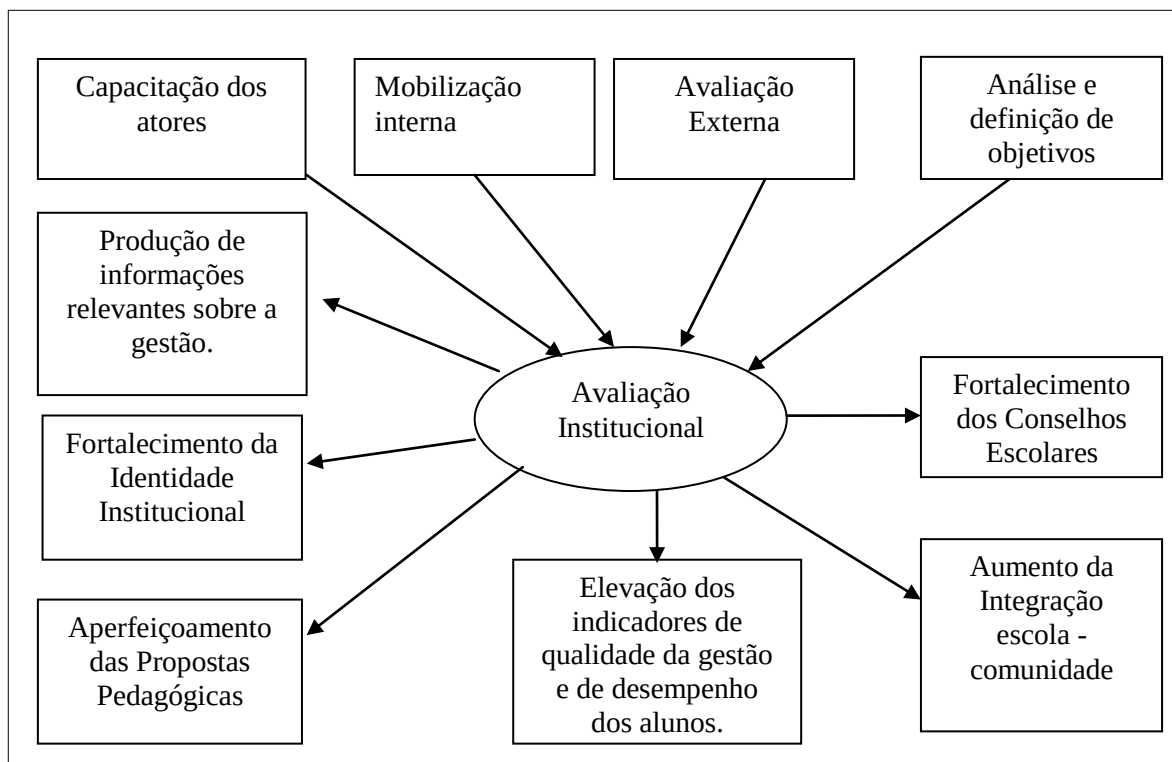
Os objetivos a serem alcançados com o programa de avaliação institucional proposto, são:

- Produção de informações relevantes sobre os processos e práticas de gestão das escolas, para subsidiar a tomada de decisões em todos os

níveis de administração do sistema de ensino estadual e apoiar a formulação de políticas públicas de educação.

- Elevação dos indicadores de qualidade da gestão e de desempenho dos alunos, objetivo central das práticas escolares.
- Aperfeiçoamento das Propostas Pedagógicas das escolas, dando dinamicidade à construção coletiva de alternativas para melhoria e adequação dos projetos aos objetivos compartilhados.
- Aumento da integração com a comunidade escolar e da participação nos processos de planejamento e desenvolvimento dos programas e projetos da escola.
- Fortalecimento da identidade institucional das escolas, pelo compartilhamento entre todos os envolvidos dos objetivos a serem alcançados para melhoria da qualidade da educação.
- Fortalecimento dos Conselhos Escolares com efetiva participação na reflexão sobre os resultados e sobre as práticas educativas.

Para atingir os resultados esperados, propõe-se a implementação conjunta de dois processos avaliativos. Um mecanismo de avaliação externa, que aferirá o desempenho das escolas em parâmetros previamente definidos de práticas de gestão e outro de mediação para avaliação interna que, por meio da capacitação dos atores ao longo de todas as etapas, levará a escola à análise e definição conjunta de seus objetivos institucionais, à reflexão sobre os resultados alcançados e sobre os problemas e causas do não atingimento dos objetivos e definição participativa de alternativas e projetos para melhoria. A figura 7 esquematiza as estratégias e os resultados esperados do programa de avaliação institucional proposto neste PAE.

Figura 7 – Diagrama das estratégias e resultados esperados do programa

Fonte: Elaborada pela autora

As próximas seções delinearão o caminho pelo qual se acredita que um processo de avaliação institucional deva trilhar para incluir a escola no esforço global de melhoria da educação e provocar ações para mudança. Serão apresentadas as fases da metodologia, as atividades que compõem cada etapa de desenvolvimento, os envolvidos no processo, os custos para implementação e os resultados esperados das atividades propostas.

3.1. Desenho do Programa de Avaliação Institucional

O desenho metodológico do programa de avaliação institucional proposto para as escolas da rede estadual de ensino é constituído por duas dimensões, a saber: a avaliação institucional externa e a mediação interna para a avaliação institucional.

A metodologia proposta prevê a realização das ações do Programa em cinco fases²⁷, algumas concomitantes e outras complementares, a saber: fase preliminar;

²⁷ Ver Anexo III

avaliação externa; mediação para avaliação institucional; articulação regional para o desenvolvimento institucional e monitoramento e avaliação do programa.

A fase preliminar destina-se à organização inicial das atividades do projeto, elaboração de materiais e capacitação dos consultores e supervisores. As atividades da fase preliminar abrangerão as ações de levantamento de informações sobre as escolas, o sorteio das escolas que participarão da etapa de mobilização interna, a elaboração das escalas para medição das variáveis da avaliação externa, o desenvolvimento dos sistemas informatizados para coleta de informações e processamento dos resultados. Nessa etapa serão realizadas, ainda, as ações de articulação e mobilização das instituições envolvidas no programa.

3.1.1 Avaliação Institucional Externa

A avaliação institucional externa proposta deverá ser constituída por dois processos de levantamento de informações sobre a gestão da escola: um processo de avaliação por meio de um agente externo à escola e o outro pela aplicação de questionários aos docentes, gestores e estudantes das unidades de ensino.

No âmbito da Secretaria Estadual, a Gerência de Monitoramento de Projetos (GEMPRO), que tem como função a supervisão/inspeção escolar, já realiza, por meio de visitas anuais às escolas, levantamentos de informações acerca de um conjunto de fatores associados à organização e ao trabalho escolar. São avaliados os processos de planejamento institucional, o desempenho geral da escola, a gestão do currículo, a gestão participativa, o relacionamento com a comunidade, a gestão de pessoas e as condições físicas da escola, dentre outros.

No entanto, a organização dessas informações não permite uma visão integral das escolas em todas as dimensões avaliadas nem a situação de cada escola em relação às demais, como em um painel de informações. As questões que compõem o instrumento de levantamento são abertas, e as análises dos resultados são qualitativas para as quais cada supervisor extrai dos relatórios aquilo que acredita ser importante para as instâncias gestoras. Além disso, esses relatórios não retornam para a escola para que possam ser conhecidos e suas informações utilizadas para promoção de melhorias.

Assim, esse instrumento perde seu potencial avaliativo e, ao mesmo tempo, não permite a construção de um mapa de valores para cada escola em cada dimensão avaliada. Essa limitação advém da ausência de atribuição de escores (valores) para os itens avaliados. Tal limitação pode ser facilmente resolvida com a elaboração de uma escala valorativa para os construtos definidos. Mesmo com essas limitações, o instrumento utilizado e a forma de levantamento das informações já se traduzem em um modelo de avaliação institucional externa, sendo necessário apenas superar a limitação da ausência de uma escala de valores.

Será necessária, portanto, a construção de uma escala valorativa para os construtos definidos no instrumento atualmente aplicado nas escolas pelos supervisores escolares de tal maneira a permitir a atribuição de pontuação das escolas nessa escala de dimensões da gestão.

O segundo procedimento de avaliação externa será direcionado aos profissionais, pais e alunos das escolas e consistirá na aplicação direta de um instrumento eletrônico, disponível na *internet*, a ser respondido por esses atores. O questionário apresentará as mesmas dimensões avaliadas no instrumento utilizado pelos supervisores escolares e será elaborado utilizando itens calibrados pela TRI.

Essa divisão tem por objetivo evitar viés em respostas que possam gerar constrangimento e inibição ao respondente em função da presença do avaliador externo e dar velocidade de resposta ao instrumento, por ser *on-line*.

As informações coletadas, organizadas em construtos, com atribuição de valores compatibilizados entre as notas originadas dos dois processos de avaliação irão produzir indicadores que comporão o relatório de avaliação institucional por escola. A escala valorativa das dimensões da gestão será utilizada também como um indicador de impacto da etapa de mobilização interna para a avaliação institucional.

Por fim, cabe ressaltar, que os indicadores, produtos dos processos externos de Avaliação Institucional, advindos das avaliações dos supervisores e dos questionários respondidos, servirão como importante subsídio para que as escolas revejam projetos pedagógicos e os seus profissionais possam definir mais claramente as metas e objetivos do ensino. Os resultados da avaliação externa servirão também como orientador das dimensões de gestão a serem analisadas na etapa de levantamento dos problemas enfrentados, quando da mobilização interna para a avaliação. Para os gestores das demais instâncias da Secretaria Estadual de

Educação e para os governantes, oferecerá informações que possibilitam uma visão global da rede de ensino, sustentando a tomada de decisões.

Em síntese, a segunda fase abrangerá o levantamento das informações sobre a gestão e o funcionamento das escolas e será realizada por meio da aplicação, pelos supervisores escolares, do instrumento de avaliação externa e pela aplicação de questionários aos professores, alunos, diretores e pais. O desenvolvimento da fase de avaliação externa prevê o levantamento das informações referentes às avaliações das dimensões da gestão que comporão o relatório de avaliação institucional das unidades escolares e a construção de um mapa de indicadores de gestão que fornecerá informações para os gestores das políticas educacionais.

3.1.2 Mediação para a avaliação institucional interna

Além de uma avaliação externa, calcada na definição de padrões do modelo de gestão escolar para a eficácia, a composição do desenho de um programa de avaliação institucional de escolas da rede pública de educação deve garantir a participação ativa dos envolvidos nos processos no interior da escola. Para garantir a participação e dar um sentido organizacional ao Programa de Avaliação Institucional para a escola, propõe-se o desenvolvimento de um processo de mediação interna para a avaliação, por meio do qual a escola construa significados para os padrões e normas definidos externamente.

Essa ação será direcionada a um grupo de escolas escolhidas aleatoriamente, que será considerada como o grupo de tratamento²⁸. A metodologia proposta para essa etapa será testada inicialmente apenas no grupo de tratamento. Espera-se que a sua implementação possa potencializar os resultados da Avaliação Institucional externa aplicada em todas as escolas da rede. Os resultados das escolas, refletidos pelos indicadores de gestão, serão monitorados anualmente. A expectativa é de que as escolas submetidas ao processo de mediação interna apresentem melhor desempenho, medido pelos indicadores de gestão definidos, do

²⁸ Em avaliações de impacto de programas o grupo de indivíduos ou unidades de análise que recebe o tratamento, ou que estará sujeito às ações do programa é denominado grupo de tratamento. Seu contrafactual é o grupo de controle, ou seja, um grupo de unidades de análise que seja o mais semelhante possível com o grupo que recebeu a intervenção, caso este não tivesse sido tratado. (Foguel et al., 2012).

que as demais escolas da rede. Espera-se que a avaliação de impacto possa evidenciar possíveis descompassos entre os objetivos e os resultados esperados do programa, de tal sorte a permitir ajustes anteriores à sua universalização. Somente se for observado impacto positivo da metodologia de mediação interna, recomenda-se estendê-la para todas as unidades de ensino do sistema estadual de educação.

A avaliação institucional realizada na escola e gerida por seus agentes pode apresentar-se como um mecanismo importante de auxílio na busca de informações relevantes acerca de seu funcionamento e de seu desempenho com o intuito de promover ações de melhoria dos processos.

Propõe-se que a mobilização interna para a avaliação seja realizada pela própria escola e fique a cargo do conselho escolar que deverá assumir a função gestora do processo. Um grupo de profissionais da escola será capacitado para coordenar o processo de mediação institucional para a avaliação da escola, sob orientação inicial de consultores. A metodologia de mediação interna não será realizada por aplicação de questionários aos envolvidos, mas por meio de oficinas participativas para construção conjunta das diversas etapas de reflexão.

Por meio do processo de mobilização interna, pretende-se fomentar a análise e discussão das finalidades institucionais da escola. Objetivará identificar quais as competências cognitivas, afetivas e sociais que ela se propõe a desenvolver. As metodologias de avaliação institucional da educação como visto, geralmente iniciam seus processos de reflexão com a discussão dos problemas enfrentados pela escola para o alcance dos objetivos. O modelo proposto pretende que a escola inicie o processo de mobilização interna refletindo sobre suas finalidades institucionais e defina coletivamente os seus objetivos.

A definição coletiva das finalidades institucionais da escola permite a formulação da proposta pedagógica de forma coerente com os fundamentos conceituais exarados das diversas resoluções normativas e diretrizes nacionais para educação. Uma proposta pedagógica dinâmica deve ser revista constantemente e deve refletir a identidade institucional da escola. Portanto, sem a harmonização interna das finalidades da escola, não haverá um projeto que explicita a prática pedagógica e os valores da escola. Assim, antes da verificação do cumprimento dos objetivos explicitado na proposta pedagógica já existente, propõe-se que a escola analise se tais objetivos são reconhecidos por todos os envolvidos.

Após a definição de suas finalidades, a escola poderá então buscar as evidências do cumprimento de seus propósitos. Nessa etapa, os envolvidos no processo de mobilização para avaliação deverão levantar informações que permitam a aferição do nível de cumprimento dos objetivos propostos.

Assim, a partir da análise reflexiva acerca dos seus propósitos, serão selecionados os indicadores a serem analisados que expressam o alcance dos objetivos da escola. Cumprida essa etapa de definição e análise dos indicadores, serão elencados os problemas encontrados para consecução dos objetivos e as causas perceptíveis desses problemas.

Como produto dessa fase, espera-se que a escola faça uma revisão ou o aprimoramento da proposta pedagógica, pois levará a escola a analisar a coerência e a clareza dos projetos e ações educativas desenvolvidas pela equipe escolar em relação aos objetivos. Essas discussões poderão fomentar a reformulação da proposta ou explicitar melhor os objetivos ali expressos.

Ao final do processo de mediação interna para avaliação institucional, espera-se que a escola esteja preparada para entender as dimensões da gestão que devem ser aperfeiçoadas, bem como ser capaz de utilizar com maior desenvoltura ferramentas de planejamento e monitoramento da gestão como as de Planejamento Estratégico ou o PDE.

Assim, por meio da construção participativa de um projeto de educação que reflita a concepção pedagógica de cada escola, a sua identidade institucional, os objetivos aos quais o projeto se propõe e as ações alinhadas ao alcance desses objetivos, pretende-se que, ao longo de sucessivas aplicações da metodologia de mediação institucional, as melhorias pretendidas nas dimensões da gestão da escola sejam captadas pelos indicadores de gestão avaliados externamente.

3.1.2.1 Fases da mediação para avaliação institucional interna

Concomitante à execução das ações de avaliação institucional externa, será realizada, em um grupo de escolas escolhidas pela Secretaria de Educação, a etapa de mediação para avaliação institucional interna. Nessa fase será realizada avaliação pela escola da pertinência e alinhamento dos objetivos institucionais e a

proposta pedagógica vigente visando à reestruturação da proposta pedagógica das escolas, para permitir a análise de problemas e causas, bem como a redefinição de um plano de ação consonante com os objetivos definidos.

As atividades para a execução da fase de mediação interna para avaliação institucional iniciam-se com a mobilização e capacitação do Grupo Gestor nas escolas e a formação do Grupo de Avaliação Interna. O desenvolvimento do processo de mediação interna deverá garantir a participação de todos os envolvidos nas atividades educativas na escola. Professores, educadores, alunos, pais e outros participantes da comunidade escolar, como instituições parceiras deverão estar representadas nas oficinas previstas para aplicação da metodologia de mediação interna.

Propõe-se a realização de sete oficinas para o desenvolvimento da mediação interna com os representantes das escolas. A primeira delas conduzirá os participantes na reflexão acerca das finalidades institucionais da escola e na definição coletiva de seus objetivos. Na segunda oficina, serão identificados os indicadores de resultados associados aos objetivos definidos. Esses indicadores serão analisados coletivamente para elaboração de um diagnóstico da escola que orientará as oficinas subsequentes. A análise dos indicadores permitirá a identificação da distância entre o que a escola pretende e o que vem alcançando na sua prática.

A terceira oficina terá por objetivo levar a comunidade escolar à discussão dos problemas enfrentados para consecução de suas finalidades institucionais. Tratará também, das prováveis causas das dificuldades encontradas. Os problemas e as causas serão estruturados nas mesmas dimensões da gestão avaliadas na etapa de Avaliação Externa. Esse alinhamento é necessário na medida em que a escala de medida do nível de desenvolvimento institucional da escola será derivada dos construtos avaliados naquela etapa, sendo seus indicadores os vetores para acompanhamento de seu desempenho futuro.

As quarta e quinta oficinas serão dedicadas, respectivamente, à priorização dos problemas apontados e a proposição de soluções tendo em vista as causas identificadas. As soluções deverão dar origem a projetos a serem elaborados pelas escolas para enfrentamento dos problemas e alcance dos objetivos propostos. A proposição dos projetos conduzirá a escola a rever sua Proposta Pedagógica e

realinhá-la aos objetivos definidos coletivamente. A reestruturação da Proposta Pedagógica e a priorização de projetos serão realizadas nas sexta e sétima oficinas.

Ao final do processo de mediação para avaliação institucional interna, a escola terá sido capaz de refletir sobre seus objetivos institucionais e construído coletivamente sua proposta pedagógica. A proposta pedagógica que reflete a identidade da escola e é fomentadora de sua autonomia e norteadora da prática educativa deve ser reconhecida por toda a comunidade escolar. Assim, propõe-se como última ação do processo de mediação para avaliação institucional interna, a realização de um seminário em que participem o maior número possível de atores da comunidade escolar para validação do novo projeto pedagógico.

3.1.3. Devolutivas das avaliações externas e Articulação Institucional Regional

Essa fase tem por objetivo a disseminação dos resultados da avaliação externa para que as diversas instâncias gestoras possam utilizar as informações de maneira a promover as mudanças necessárias à melhoria da gestão e a elevação da qualidade da educação. Ao final dessa etapa, espera-se que seja elaborada uma agenda com informações sobre todas as entidades articuladas, para criação de um banco de dados institucionais e a realização de um Seminário Regional de Desenvolvimento Institucional.

3.1.4. Monitoramento e avaliação do Programa.

A construção de um processo de monitoramento e avaliação dos resultados do programa de Avaliação Institucional, de forma a produzir dados confiáveis acerca da eficácia da metodologia e permitir a tomada de decisão sobre o aprimoramento dos processos de avaliação, é o objetivo desta etapa. Para tanto será necessária a construção de instrumentos de monitoramento da implementação de todas as etapas da avaliação externa e da mediação interna. Para o monitoramento da execução dos processos previstos no Programa de Avaliação Institucional será

utilizado o sistema informatizado construído para inserção das informações das avaliações externas. Esse sistema deverá ser construído prevendo todas as etapas do programa com funcionalidades que permitam o controle da execução de cada fase por meio da alimentação de informações pelos consultores responsáveis pela implementação da metodologia da mediação.

Ao final de cada uma das fases da etapa de mediação interna, será realizada uma reunião de avaliação do programa, com consultores e coordenadores regionais e da unidade central da SEDU, para monitorar a execução do projeto e analisar a necessidade de replanejamento de ações.

Para permitir a avaliação de impacto da etapa de mediação interna para avaliação institucional será definido um grupo de escolas que servirá como controle e um grupo de tratamento no qual será aplicado o método da avaliação interna. Ambos os grupos serão submetidos a dois momentos de avaliação externa, o primeiro no momento anterior ao da realização da mobilização interna nas escolas do grupo do programa e o segundo, 24 meses após. As escolas serão classificadas na escala de desempenho da gestão elaborada a partir dos valores atribuídos aos construtos que compõem o instrumento de avaliação externa.

Espera-se que ao longo do tempo haja elevação dos indicadores das escolas participantes do programa e que a diferença entre os escores obtidos pelas escolas do grupo de tratamento e de controle possam ser consideradas como efeito do programa.

3.2. Abrangência do Programa de Avaliação Institucional das escolas da rede estadual de ensino.

O Programa de Avaliação Institucional, na sua etapa de avaliação externa, composta pela avaliação realizada pelos supervisores escolares e pela aplicação de questionários à comunidade escolar, será realizado em todas as escolas da rede estadual de educação. Atualmente existem 560 escolas estaduais em todas as modalidades e níveis de ensino, inclusive as escolas unidocentes e pluridocentes.

A etapa de mediação para avaliação institucional interna será realizada em uma amostra aleatória de 58 escolas estaduais, cuja metodologia para construção do plano amostral será descrito na seção que se segue.

3.2.1. Metodologia para definição do plano amostral das escolas participantes da etapa de mediação para avaliação institucional interna.

Esta seção descreve o plano amostral proposto para a etapa de mobilização interna para avaliação institucional, constituinte do Programa de Avaliação Institucional que será realizada pela Secretaria do Estado da Educação do Estado do Espírito Santo.

O Estado do Espírito Santo é constituído por 11 superintendências regionais de educação (SREs). A população de interesse para a pesquisa é constituída pelas escolas da rede estadual, desconsiderando as Escolas Unidocentes e Pluridocentes, totalizando 428 unidades.

Com a finalidade de garantir uma precisão minimante aceitável utilizou-se a amostragem classificada como estratificada, sendo representativa para as 11 SREs existentes. A seleção da amostra é a realização da amostragem proporcional, dada pela seguinte fórmula:

$$n \geq N \left[1 + \frac{(N+1) \left(\frac{\varepsilon}{z_{\frac{\alpha}{2}}} \right)^2}{P(1-P)} \right]^{-1}$$

Realizando o cálculo com:

$$N = 428; P = 0,05; \varepsilon = 0,05; z_{\frac{\alpha}{2}} = 1,64; \alpha = 0,1$$

O valor de n encontrado foi de 58 escolas aproximadamente. O número de escolas em cada SRE para participarem do programa é dado na tabela abaixo.

Tabela 3 - Plano amostral das escolas participantes do projeto de avaliação institucional, estratificada por superintendência regional de ensino

S.R.E	Nº de Escolas	% de Participação	Nº de Escolas da Amostra
Afonso Cláudio	29	6,78	4
Barra de São Francisco	23	6,00	3
Cachoeiro de Itapemirim	59	13,79	8
Carapina	77	17,99	10
Cariacica	57	13,32	8
Colatina	32	7,48	4
Guaçuí	32	7,48	4
Linhares	21	4,91	3
Nova Venécia	28	6,54	4
São Mateus	27	6,31	4
Vila Velha	43	10,05	6
Total	428	100	58

Fonte: Elaborada pela autora

Assim, serão escolhidas aleatoriamente 58 escolas da rede estadual de ensino distribuída por SRE que comporão o grupo de escolas da etapa de mediação interna para avaliação. Outro grupo de 58 escolas com características semelhantes será sorteado para construção do grupo de controle a ser monitorado para permitir a elaboração de um estudo de impacto do processo de mediação interna.

3.3. Estrutura Operacional técnica e financeira para implantação do Programa de Avaliação Institucional.

A operacionalização do Programa de Avaliação institucional das escolas da rede estadual estará apoiada em uma estrutura organizacional articulada, composta

por unidades executivas da SEDU, escolas e agentes externos ao setor público, denominados instituições parceiras. Sugere-se que a gestão executiva ficará a cargo da GEIA, pertencente à Subsecretaria de Planejamento e Avaliação Educacional da SEDU em função das atribuições estabelecidas normativamente. À GEIA caberia a elaboração do Projeto Básico para contratação de instituição especializada em avaliação educacional, a gestão do contrato firmado de acordo com as normativas legais estabelecidas, a coordenação de todas as atividades do programa e o monitoramento e avaliação do projeto.

Em decorrência das características do programa, a execução de algumas etapas exigirá a integração de ações com outras gerências executivas da SEDU, em especial a GEMPRO que, entre outras, possui a função de supervisionar o funcionamento das escolas da rede.

Os supervisores educacionais, lotados nas Superintendências Regionais de Educação, ao visitarem as escolas da rede estadual, avaliam diversos aspectos relacionados à gestão da escola que são registrados em relatórios de supervisão. Esse instrumento deve ser reestruturado para que possa servir como fonte de dados para elaboração de indicadores de gestão que nortearão as dimensões a serem monitoradas no processo de avaliação institucional. Portanto, a GEMPRO, em conjunto com a GEIA, constitui-se na gerência executiva mais adequada à coordenação e monitoramento da etapa de avaliação externa das unidades de ensino.

Sugere-se a contratação de instituição especializada em avaliação educacional para execução da segunda etapa da avaliação externa voltada para o levantamento das informações dos professores, alunos, diretores e pais. O escopo de suas atividades abrangeria o desenvolvimento dos sistemas operacionais eletrônicos para aplicação dos questionários aos profissionais das escolas, aos pais e alunos, o processamento dos resultados e a elaboração dos relatórios de devolutivas para as escolas e gestores das unidades central e regionais da SEDU. Será responsável ainda pela formação da **Equipe de Consultores**.

Formada por especialistas, à equipe de consultores caberia o processo de mobilização e sensibilização dos atores, o repasse da metodologia para os técnicos e profissionais da escola, a função de mediadores na realização das oficinas e seminários, no aporte de conhecimentos técnicos e na condução da execução das atividades em cada fase do programa. Produziria ainda, os estudos técnicos

necessários à discussão de análise de contexto das escolas e elaboraria os diagnósticos e relatórios de atividades do projeto. Propõe-se que, ao final do programa, a equipe de consultores deixe a cargo do **Núcleo Gestor** do programa nas escolas a implementação do Plano de Ação, que manteria uma rotina periódica de monitoramento e avaliação de resultados do Programa em cada escola.

Sugere-se que o programa de avaliação institucional seja realizado em articulação com as SREs. Essa integração se daria pela designação de um coordenador regional da Avaliação Institucional com função de monitorar o processo de aplicação da avaliação externa nas escolas e de acompanhar o cumprimento das etapas previstas da mediação interna a cargo dos consultores contratados. A **Equipe de Avaliação Externa** e apoio ao fortalecimento institucional seria formada pelos supervisores escolares das Superintendências Regionais e se responsabilizaria pela aplicação dos instrumentos de Avaliação Externa e pela retroalimentação das informações para as escolas.

Percebo, como gestora da SEDU, que, para efetivação do Programa de Avaliação Institucional das Escolas da Rede Estadual, a SEDU necessita firmar parceria com instituição competente na implementação de metodologias de estímulo ao desenvolvimento institucional das redes públicas de educação. O escopo da parceria necessária, no âmbito desse programa, circunscreve-se às atividades de elaboração de materiais de apoio a execução das atividades do programa e à capacitação de técnicos e consultores contida na fase preliminar da metodologia proposta. A capacitação dos aplicadores/ mediadores também ficará a cargo da instituição parceira, bem como as atividades e os custos que envolvem esses eventos.

Espera-se, como resultado dessa parceria a produção de todo o material de apoio à implementação da metodologia, a saber: manuais de aplicação, programas das oficinas, formulários de aplicação e apresentações.

No âmbito da escola, para consecução das ações de mobilização interna para Avaliação Institucional, a estrutura operacional, gestora e executiva propõe-se a formação de duas instâncias de atuação formadas, respectivamente, por um **Núcleo Gestor Interno** e pela **Equipe Interna de Avaliação Institucional**

O Núcleo Gestor Interno, composto por membros do Conselho Escolar, acompanharia o processo de implantação da metodologia, articularia as ações entre as participantes, auxiliaria no apoio logístico, na participação dos profissionais

envolvidos e, na fase de implantação dos projetos, deverá colaborar na formulação de estratégias de atuação. O núcleo gestor é o responsável por manter constante integração com todas as equipes e monitorar a execução das ações e os resultados pretendidos.

A Equipe Interna de Avaliação Institucional será capacitada pela Equipe de Consultores e auxiliará na operacionalização das oficinas e seminários e na fase de (re)elaboração da Proposta Pedagógica e do Plano de Ação, manterá a articulação e mobilização dos participantes com a aplicação de oficinas de avaliação e monitoramento das ações do programa. Será composta por professores, alunos, pais e demais profissionais da educação da escola.

No intuito de promover uma rede de cooperação para o desenvolvimento institucional entre as escolas, propõe-se a criação de um **Fórum de Desenvolvimento Institucional Regional**. Pretende-se a criação de um espaço para discussão e troca de experiências sobre a realidade das escolas e sobre as práticas de gestão e resultados das avaliações, além de buscar a integração das ações e o estabelecimento de políticas e linhas de ação conjuntas em apoio ao desenvolvimento institucional. A composição dessa instância de cooperação contemplará representantes das escolas, especialistas em educação atuantes na região, representantes das SREs e da Secretaria Estadual de Educação. Os encontros entre as escolas deverão ocorrer de acordo com agenda integrada anualmente, conforme decisão coletiva dos participantes.

Para realização do projeto, existe estimativa de gasto previsto no PPA 2012/2015 no Programa 0721 – Planejamento, Gestão e Suporte Educacional, na ação 6674 – Avaliação da Educação Básica. Para o ano de 2012, foi previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA), para as ações de avaliação de educação, que incluem também o PAEBES o valor de R\$ 7.565.000,00. A estimativa de custo do projeto de Avaliação Institucional das Escolas do Estado do Espírito Santo é de R\$1.104.277,00 (quadro 4).

Quadro 4 - Detalhamento de custo estimado, segundo fases do Programa de Avaliação Institucional

Especificação	Custo Total Estimado R\$
Serviços especializados (hora técnica)	449.205,00
Serviços de terceiros	129.456,00
FASE PRELIMINAR	180.712,00
FASE 1 - AVALIAÇÃO EXTERNA	34.282,00
FASE 2 - AVALIAÇÃO INTERNA	297.271,00
FASE 3 - ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL REGIONAL	4.901,00
FASE 4 - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	8.450,00
TOTAL	1.104.277,00

Fonte: Elaborado pela autora

3.4. Cronograma de execução física

O primeiro ciclo de implementação do Programa de Avaliação Institucional das escolas da rede estadual do Espírito Santo será realizado em 13 meses consecutivos. Nesse período, serão executadas todas as etapas previstas do programa de avaliação institucional. Observa-se, no quadro de Cronograma Físico a seguir, que as fases de avaliação externa e de mobilização interna para avaliação acontecem paralelamente, sendo previstos 150 dias para conclusão da primeira e 210 dias para o término da segunda fase.

capazes de garantir a retroalimentação, a reaplicação e a autogestão da avaliação na escola.

Diferentemente das experiências locais que puderam ser analisadas na bibliografia encontrada, as iniciativas de avaliação de escolas dos países europeus articulam a ação dos órgãos de inspeção do sistema de ensino à ação de avaliação interna. Essa estratégia apresenta-se compatível com os novos papéis dos níveis da gestão central, que estabelece os padrões de qualidade a serem seguidos e da gestão da escola, agora mais autônoma para definir o curso de suas atividades. Nessa abordagem, ocorre uma alteração da função do inspetor escolar que, de “auditor” do cumprimento de normas legais, assume também atribuições de apoio e orientação das escolas para adoção de novas práticas.

A metodologia proposta neste PAE incorpora essa estratégia ao sugerir que o instrumento de avaliação externa seja o atualmente utilizado pela área de supervisão escolar da SEDU e que sejam esses os profissionais a realizar parte da etapa externa do processo avaliativo. Essa articulação de ações oferece maior unidade ao sistema de ensino no que concerne aos conceitos de qualidade de gestão e de expectativas de resultados e possibilita a assunção de um novo perfil para as ações dos supervisores escolares. Essa nova função já era almejada pelos gestores do sistema estadual de educação ao incluir no art. 2, inc. III da Portaria N112-R, que redefine as funções dos inspetores escolares, a atividade de orientação técnica que consiste na proposição, para as escolas, de soluções para melhoria das práticas escolares com vistas a elevar a qualidade da educação.

Por fim, a sugestão de criação de um fórum regional de desenvolvimento da escola, com o objetivo de articular territorialmente as ações de melhoria das práticas escolares, traduz-se em uma iniciativa de fortalecimento das ações das administrações regionais da rede de escolas estaduais. Essas unidades de gestão mostram-se mais capazes, do que a unidade central, de compreender a diversidade cultural e as demandas específicas das escolas de cada localidade, inseridas em contextos econômicos e sociais muito diversificados.

As estratégias apontadas são inovadoras em relação às experiências nacionais investigadas e associadas aos procedimentos usuais de programas de avaliação institucional de escolas no país, como a aplicação de questionários aos membros da comunidade escolar e darão ao programa apresentado a robustez necessária ao atingimento dos objetivos a que se propõe, principalmente o de criar

nas unidades de ensino espaços e equipes que “trabalham sobre o trabalho” da organização escolar.

A metodologia apresentada para o programa de avaliação institucional, como se constitui em um projeto prioritário do plano de ação estratégica da gestão pública da educação para os próximos anos de governo, já está sendo desenvolvida. Atualmente, o projeto básico elaborado está sob análise das instâncias jurídicas para aprovação e definição da modalidade de licitação para contratação de instituição especializada em avaliação institucional, que será responsável por parte das ações do projeto. Será firmado também um convênio de cooperação técnica com a Fundação Itaú Social, que financiará as atividades de elaboração da metodologia das oficinas de avaliação interna, a formação dos mediadores e a produção de material conceitual. Espera-se que o programa comece a ser implementado em junho de 2013.

REFERÊNCIAS

- BELLONI, I.; FERNANDES, M. E. A. **Progestão**: como desenvolver a avaliação institucional da escola? Brasília: CONSED, 2001.
- BRASIL Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº15 de 1998.
- _____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Escola**. Disponível em: <<http://pdeescola.mec.gov.br/>>. Acesso em out. 2012.
- _____. Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 9394/96**. Brasília : 1996
- BROOKE, N.; CUNHA, M. A. A. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados**. v. 2. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011. p.17-79.
- CARNOY, M. **Mundialização e reforma da educação**: o que os planejadores devem saber Trad. de Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: UNESCO, 1999. 136p.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Estudo sobre avaliação das escolas**: fundamentar modelos e operacionalizar processos. Portugal: s/ed., 2005. 73 p.
- CORREIA, J. A. **Paradigmas e cognições no campo da administração educacional**: das políticas de avaliação à avaliação como política. Revista Brasileira de Educação, v. 15, n. 45 p. 456-592, set./dez., 2010.
- ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação. **Plano Estratégico Nova Escola**. Vitória: SEDU, 2008b. 60 p.
- _____. Secretaria de Estado da Educação. **Política Educacional do Estado do Espírito Santo**: A educação é um direito. Vitória: SEDU, 2004. 54p.
- _____. Secretaria de Estado da Educação. **Portaria Nº 112-R, de 22 de outubro de 2010**. Vitória: Diário Oficial dos Poderes do Estado. 2010.
- _____. Secretaria de Estado da Educação. **Resultados do Paebes**. Vitória: SEDU, disponíveis em:< <http://www.paebes.caedufjf.net/paebes-inst/>> Acesso em: set. 2012.
- FOGUEL, M. N. et al. Métodos de aleatorização. In: MENEZES FILHO, N. (Org.) **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo: Dinâmica, 2012, p. 49-58.
- GATTI, B. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Sísifo**: Revista de Ciências da Educação, v. 9, p. 7- 18. 2009. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt>>. Acesso em: out. 2011.
- GLATTER, R. **A Gestão como meio de inovação e mudanças nas escolas**. In: Nóvoa, Antonio. As Organizações Escolares em Análise. Col. Temas de educação 2. Publicações Dom Quixote e Instituto de Inovação Educacional, Lisboa. 2a ed., 1995.

- GRINSPUN, M.P.S.Z. Avaliação Institucional. In: **Ensaio: Avaliação e Políticas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 31, p. 223-236, abr./jun. 2001.
- HUTMACHER, W. **A Escola em todos os seus estados: das políticas de sistema às estratégias de estabelecimento**. . In: Nóvoa, Antonio. *As Organizações Escolares em Análise*. Col. Temas de educação 2. Publicações Dom Quixote e Instituto de Inovação Educacional, Lisboa. 2a ed., 1995.
- INEP. **Prêmio inovação em gestão educacional 2006**: experiências selecionadas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 161 p.
- _____. **IDEB 2011**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.
- _____. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/prova-brasil-e-saeb/historico>>. Acesso em out.2011.
- LIMA, A. C. **O sistema permanente de avaliação da educação básica do Ceará (SPAECE) como expressão da política de avaliação educacional do estado**. 2007. 248p. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade). Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará – UECE. Ceará. 2007.
- LIMA, E. S. **O diretor e as avaliações praticadas na escola**. 2011. 277f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade de Brasília. Brasília. 2011.
- LUCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.
- MAULINI, O. **Etudier les études: Efficacité de l'école, enquêtes internationales et formation des maîtres: enjeux pédagogiques, enjeux politiques**. 2002. Disponível em: <<http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/maulini/etudes.html>>. Acesso em out. 2012.
- MELLO, G. N. (Org.) **Proposta pedagógica e autonomia da escola**: novos paradigmas curriculares e alternativas de organização pedagógica na educação básica brasileira. Curitiba: Secretaria de Educação do Paraná, 2000.
- NEUBAUER, R.; SILVEIRA, G. T. Gestão dos Sistemas Escolares: Quais caminhos perseguir? In: SCHWARTZMAN, S.; COX, C (Eds.) **Políticas Educacionais e Coesão Social**. Uma Agenda Latino-americana. Rio de Janeiro: Campus, 2008.
- NÓBREGA, C. L. **O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) numa perspectiva de governo democrático popular**: uma análise da experiência na Rede de Ensino do Recife/PE 2005. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2005.
- NOVOA, A. (Org) *As Organizações Escolares em Análise*. Col. Temas de educação 2. Publicações Dom Quixote e Instituto de Inovação Educacional, Lisboa. 2a ed., 1995.
- PEQUENO, M. I. C.; COELHO, S.M.A. A construção do processo de avaliação educacional no Ceará. In: VIDAL, E. M. et al. (Org.) **Avaliação institucional**. Fortaleza: Ed.UECE, 2003.

- QUEIROZ, M.I.A. Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e sua Gestão Democrática na Educação. **E-Curriculum**, São Paulo, v. 2, n. 2, jun. 2007. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/ecurriculum>>. Acesso em: jul. 2012
- RIBEIRO, V.M.; GUSMÃO, J.B.B. Uma leitura dos usos dos indicadores da qualidade na educação. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, dez. 2010, p. 823-847.
- ROCHA, A.B. **Ensinando e aprendendo**: oito anos da nova escola no Espírito Santo – 2003 a 2010. Vitória. SEDU, 2010. 540 p.
- RODRIGUES, A.M.R. **Avaliação institucional nas escolas públicas de Fortaleza - CE: avanços e desafios**. 2009. 85f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2009.
- TERIGI, F. **Os sistemas nacionais de inspeção e/ou supervisão escolar**: Revisão da literatura e análise de casos. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de La Educación IIPE-Unesco, 2010. 63 p.
- THULER, M. G. A eficácia das escolas não se mede: ela se constrói, negocia-se, pratica-se e se vive. In: IDEIAS. **Fundação para o Desenvolvimento da Educação**. São Paulo: s/ed.,1992.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. **As cinco metas**. São Paulo. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/as-5-metas/>. Acesso em: out 2012.
- VEIGA, I.P.A. (Org.) **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. 14. ed. São Paulo: Papirus, 2002.
- VANHOOF, J.; PETEGEM, P.V. Feedback of Performance Indicators as a Strategic Instrument for School Improvement. In: **REICE**, v. 3, n. 1, 2005. Disponível em: <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vil3n1_e>. Acesso em: set.2012.

ANEXO I



Secretaria de Estado da Educação
Subsecretaria de Estado de Planejamento e Avaliação
Gerência de Monitoramento de Programas e Projetos
Subgerência de Inspeção Escolar

SUPERVISÃO ESCOLAR
TERMO DE VISITA
REDE ESTADUAL

IDENTIFICAÇÃO DA ESCOLA

Nome: _____

Endereço: _____

Telefone: _____ email da escola: _____

CNPJ: (no caso de escolas estaduais o CNPJ é do Conselho de Escola) _____

Data da visita: ____/____/____ Horário: _____

Objetivo da visita: (Regulação, Orientação Técnica, Avaliação e Monitoramento)

Carimbo da Escola: (Carimbar e verificar se constam todos os atos de forma correta)

Cursos e Modalidades de Ensino	Atos Autorizativos	Data
	(CRIAÇÃO – lei, decreto ou portaria e APROVAÇÃO - resolução)	(publicação no Diário Oficial)

1- GESTÃO DE RESULTADOS EDUCACIONAIS

1.1.PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL/ DESEMPENHO GERAL DA ESCOLA/ALUNOS

(para subsidiar as respostas que seguem os documentos mencionados deverão ser verificados)

a.Proposta Pedagógica:

1) A escola possui Proposta Pedagógica?

() Sim () Não

2) A Proposta Pedagógica está de acordo com a Resolução CEE/ES Nº 1286/2006 e demais legislações vigentes?

() Sim () Não

3) A Proposta Pedagógica encontra-se aprovada?

() Sim () Não

4) Data da aprovação: _____

Observação: (neste campo deverá ser informado se a Proposta Pedagógica está em fase de reestruturação, se está na SRE para análise e demais observações convenientes)

1.2 PDE:

1) A escola possui Plano de Desenvolvimento (PDE) elaborado e conhecido por todos (gestores, professores, demais servidores, alunos e pais) ?

() Sim () Não

d. Resultados do desempenho dos alunos:

1) Qual é o IDEB da escola? _____

2) Qual a estratégia adotada pela escola para melhoria dos resultados das avaliações externas (PAEBES, SAEB e Prova Brasil)?

e. Ações pedagógicas/ projetos desenvolvidos:

1) Quais os Projetos/Programas desenvolvidos pela SEDU foram implementados na escola?

2. GESTÃO PEDAGÓGICA

2.1. CURRÍCULO ESCOLAR

(para subsidiar as respostas que seguem os documentos mencionados deverão ser verificados)

a. Planos de Ensino X Currículo Básico da Rede Estadual:

1) Os Planos de Ensino foram elaborados pelos professores, nas diferentes disciplinas/áreas do conhecimento, séries/etapas da Educação Básica em conformidade com o Currículo Básico da Rede Estadual?

() Sim () Não

b. Planejamento dos Professores: (Verificar Livro de Ponto)

1) Os professores planejam suas atividades de forma integrada e colaborativa?

() Sim () Não

2) Os professores utilizam a sequência didática como metodologia de ensino por disciplina, área de conhecimento sob a coordenação dos pedagogos, utilizando diferentes recursos pedagógicos em sala de aula?

() Sim () Não

3) Os professores planejam e avaliam as atividades, selecionam materiais e organizam os ambientes de aprendizagem periodicamente?

() Sim () Não

c. Recursos Pedagógicos e Áudios Visuais na prática docente:

1) Os professores utilizam metodologias e técnicas variadas de ensino, incluindo tarefas individuais, trabalho em grupo, monitorias?

() Sim () Não

2) Os alunos usam os livros didáticos das diferentes disciplinas na sala de aula e/ou em casa?

() Sim () Não

3) Os professores e os alunos utilizam o laboratório de informática para desenvolverem atividades ensino aprendizagem?

() Sim () Não

4) Os professores e alunos utilizam a biblioteca para realizarem atividades ensino aprendizagem?

() Sim () Não

5) Os professores e alunos utilizam o Laboratório de Ciências, Física, Química e Biologia para realizarem atividades ensino aprendizagem?

() Sim () Não

6) Os professores utilizam diferentes recursos pedagógicos (livros, vídeos, jornais, revistas, obras de arte) em sala de aula?

() Sim () Não

d. Instrumentos utilizados para avaliação do corpo discente:

1) Os professores utilizam a avaliação como diagnóstico da aprendizagem dos alunos para planejarem adequadamente suas atividades?

() Sim () Não

2) Os professores aplicam diferentes instrumentos de avaliação e proporcionam aos alunos variadas situações de aprendizagem?

() Sim () Não

3) A escola realiza estudos de recuperação Paralela, conforme definido no Regimento Escolar, e registra o conteúdo/atividades no diário de classe?

() Sim () Não

4) A escola realiza estudos de recuperação Trimestral, conforme definido no Regimento Escolar, e registra o conteúdo/atividades no diário de classe?

() Sim () Não

5) Os professores mantêm, atualizados os registros de avaliações dos alunos nos diários para inserção no Sistema de Gestão?

() Sim () Não

e. Informações sobre matrícula, aprovação, reprovação, distorção idade /série, evasão, frequência :

1) A escola desenvolve ações para correção da distorção idade-série?

() Sim () Não

2) A escola aplica o plano de intervenção pedagógica para sanar as distorções de ensino e aprendizagem?

() Sim () Não

3) O professor encaminha à Direção Escolar mensalmente a relação dos educandos infrequentes?

() Sim () Não

4) Quais são os procedimentos adotados pela escola com relação aos alunos infrequentes?

f. Atendimento educacional especializado para alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação no contra-turno em sala de recurso:

1) A escola possui sala de recurso ou professor itinerante para atendimento aos alunos com DV, DM, DA, TGD, altas habilidades/superdotação?

() Sim () Não

2) A escola oferece atendimento educacional especializado para alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação no contra turno em sala de recurso?

() Sim () Não

3.GESTÃO PARTICIPATIVA

3.1 COLEGIADOS

a. Conselho de Escola:

1) Os representantes do Conselho de Escola são capacitados (pela escola, SRE ou SEDU) para exercerem suas funções?

() Sim () Não

2) Os membros do Conselho de Escola participam, acompanham e contribuem com o trabalho da escola?

() Sim () Não

3) Os membros do Conselho participam da elaboração dos planos de aplicação e acompanham/fiscalizam a utilização dos recursos financeiros da escola?

() Sim () Não

4) Com que frequência o Conselho de Escola se reúne?

b. Conselho de Classe:

1) Os Conselhos de Classe contam com a participação organizada e efetiva de todos os profissionais nas reuniões trimestrais para analisar os resultados de aprendizagem e os procedimentos de ensino adotados?

(☐) Sim (☐) Não

2) Há participação efetiva de todos os segmentos conforme previsto no Regimento Comum da Escolas da Rede Estadual de Ensino do Espírito Santo?

(☐) Sim (☐) Não

c. Colegiado Estudantil:

1) A escola dispõe de algum tipo de colegiado estudantil regulamentado e com funções e atribuições definidas?

(☐) Sim (☐) Não

2) Os representantes de alunos receberam algum tipo de orientação/capacitação para atuarem no colegiado estudantil?

(☐) Sim (☐) Não

3.2. ESCOLA X FAMÍLIA X COMUNIDADE**a. Ações desenvolvidas para a participação da família na escola:**

1) A escola realiza reuniões com a família para mantê-la informada sobre a organização e funcionamento da escola (objetivos, projetos, eventos, vida escolar dos alunos)?

(☐) Sim (☐) Não

2) Os pais/responsáveis comparecem e participam ativamente das reuniões e eventos promovidos pela escola?

(☐) Sim (☐) Não

3) Há evidências de que a maioria dos pais acompanha as atividades escolares (de aula e de casa) e o progresso de seus filhos?

(☐) Sim (☐) Não

b. Ações desenvolvidas para a participação da comunidade local:

1) A escola pesquisa e possui informações relevantes sobre a comunidade/bairro/região onde está localizada?

(☐) Sim (☐) Não

2) A comunidade participa das ações e projetos desenvolvidos pela escola?

(☐) Sim (☐) Não

3.3. GERENCIAMENTO

a. As informações retiradas do Sistema de Gestão Escolar subsidiam o gerenciamento da escola na tomada de decisões de natureza pedagógica e administrativa.

(☐) Sim (☐) Não

b. A atuação do Diretor, Pedagogos e Coordenadores, favorece a organização da gestão escolar articulando as funções estratégicas e os diferentes turnos de trabalho.

(☐) Sim (☐) Não

4. GESTÃO DE PESSOAS

4.1. CORPO DOCENTE /TÉCNICO E DE APOIO ADMINISTRATIVO

a. O Quadro de Professores da escola está completo de acordo com etapas/modalidades ofertadas pela escola?

(☐) Sim (☐) Não

Observações: (Caso não apresente o quadro de professores completo, informar quais disciplinas estão sem professor e expor ações da escola diante desta situação)

b. Todos os professores são habilitados para a oferta de ensino que a escola oferece?

(☐) Sim (☐) Não

Observações: (Caso não sejam todos habilitados, informar as disciplinas ministradas por professores não-habilitados)

c. A escola conta com agente de suporte educacional na secretaria escolar, considerando a tipologia da escola?

(☐) Sim (☐) Não

Observações:

d. A escola conta com profissionais para os serviços complementares de apoio pedagógico na biblioteca, considerando a tipologia da escola?

(☐) Sim (☐) Não

Observações:

e. A escola conta com profissionais para os serviços complementares de apoio pedagógico no laboratório de informática, considerando a tipologia da escola?

(☐) Sim (☐) Não

Observações:

f. A escola conta com pessoal auxiliar de serviços gerais, considerando a tipologia da escola?

(☐) Sim (☐) Não

Observações:

g. A escola conta com profissionais de segurança - vigilantes patrimoniais?

(☐) Sim (☐) Não

Observações:

h. O número de merendeiras é suficiente para atender o volume de alunos da escola?

() Sim () Não

Observações:

4.2. NORMAS E CONDUTAS ESCOLARES

a. De que forma o Regimento Comum das Escolas da Rede Estadual de Ensino do Espírito Santo é divulgado e aplicado na escola?

b. De que forma o Código de Ética é divulgado aos funcionários da escola?

4.3. FORMAÇÃO/DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL

1) Os professores demonstram ter domínio dos conteúdos curriculares que ministram?

() Sim () Não

2) Os professores, buscando participar de cursos de formação continuada, demonstram empenho em seu desenvolvimento profissional?

() Sim () Não

3) Há critérios próprios estabelecidos pela equipe escolar para participação dos profissionais docentes e não docentes em eventos de desenvolvimento profissional?

() Sim () Não

4) Quais os procedimentos que a escola utiliza para avaliar o desempenho/resultado do trabalho de todos os profissionais:

5. GESTÃO DE SERVIÇOS E RECURSOS

5.1. MATERIAL E EQUIPAMENTOS DIDÁTICOS/ADMINISTRATIVOS

a. A escola dispõe de materiais e equipamentos de apoio para uso dos professores e alunos em atividades de ensino e aprendizagem?

() Sim () Não

Observações:

b. A biblioteca possui acervo bibliográfico diversificado e em quantidade suficiente para atender aos professores e alunos?

() Sim () Não

Observações:

c. Os equipamentos para audio e vídeo (TV, DVD, CD,rádio, tela de projeção,etc) estão em bom estado de conservação e uso?

() Sim () Não

Observações:

d. Os equipamentos de comunicação (telefones e fax) e de informática (impressoras e computadores) e de materiais de consumo (papel ofício, grampeadores, etc.) da escola apresentam bom estado de conservação?

(☐) Sim (☐) Não

Observações:

5.2. ESTRUTURA FÍSICA DO PRÉDIO ESCOLAR/CONDIÇÕES DE HIGIENE E SEGURANÇA

a. O prédio escolar encontra-se conservado e com aparência atrativa?

(☐) Sim (☐) Não

b. A escola possui muro, cerca ou grade com portões em bom estado de conservação?

(☐) Sim (☐) Não

c. Os portões ficam trancados durante o horário de funcionamento da escola com controle para a entrada e saída de alunos e demais pessoas?

(☐) Sim (☐) Não

d. A escola possui condições arquitetônicas de acessibilidade conforme as normas vigentes e estão em bom estado de conservação?

(☐) Sim (☐) Não

e. Os pátios interno e externo são cuidados, seguros e adequados à quantidade de alunos da escola?

(☐) Sim (☐) Não

f. A salas de aula estão em bom estado de conservação e são organizadas?

(☐) Sim (☐) Não

g. A biblioteca está em bom estado de conservação e é organizada?

(☐) Sim (☐) Não

h. O(s) laboratório(s) de informática conta(m) com acesso a internet e os equipamentos estão em bom estado de conservação?

(☐) Sim (☐) Não

i. Os laboratórios específicos para atender os cursos técnicos ofertados estão equipados, em bom estado de conservação?

(☐) Sim (☐) Não (☐) Não se aplica

j. A escola possui quadra poliesportiva em bom estado de conservação e segurança para uso pelos alunos?

(☐) Sim (☐) Não

l. Há banheiros em quantidade suficiente (professores, demais servidores e alunos) em boas condições de higiene?

(☐) Sim (☐) Não

m. Há banheiros adaptados para alunos com deficiência?

(☐) Sim (☐) Não

n. A escola possui refeitório, e o mesmo está em bom estado de conservação e de higiene?

(☐) Sim (☐) Não

o. A cozinha está equipada e em bom estado de conservação e higiene?

(☐) Sim (☐) Não

p. O mobiliário dos diferentes espaços da escola está em bom estado de conservação?

(☐) Sim (☐) Não

q. Os bebedouros são bem localizados estão em bom estado de conservação e higiene para o uso?

(☐) Sim (☐) Não

r. A escola possui sistemas / equipamentos de segurança (incêndio, câmeras internas)?

(☐) Sim (☐) Não

s. Outros Espaços:

3 .ORGANIZAÇÃO DA SECRETARIA ESCOLAR

a. Calendário Escolar (informar se está aprovado e atende às legislações vigentes, atentar para Portaria 140-R, de 27 de dezembro de 2012 que determina 201 dias letivos para o ano de 2012 nas escolas estaduais do Espírito Santo)

b. Organização Curricular: (informar se atende a legislação em vigor no que se refere a carga horária e currículo de cada curso, bem como se contém todos os componentes curriculares obrigatórios com suas nomenclaturas corretas)

c. Diários de Classe: (Verificar se o registro de frequência está de acordo com o calendário escolar, observar se o registro de conteúdos tem coerência com os Planos de Ensino e se as avaliações estão de acordo com o Regimento Comum das Escolas da Rede Estadual de Ensino do Estado do Espírito Santo)

d. Ata de Resultados Finais (Informar se estão sendo enviadas anualmente, à SRE, de acordo com a legislação vigente)

e. Livro de Ponto: (Verificar encontra-se devidamente escriturado em conformidade com a CI/SEDU/SEPLA Nº07, de 02 de fevereiro de 2012, contendo cabeçalho com nome da escola; dia, mês e ano; dia da semana; turno; número de dias letivos; abertura e encerramento diários; nome do professor, disciplina; turmas onde atua e assinatura.)

f. Livros de Atas: (Deve apresentar termo de abertura e fechamento, folhas numeradas e rubricadas. Não deve conter rasuras.)

g. Livro de Registro de Certificados e Diplomas: (Verificar se contém termo de abertura e encerramento, datados e assinados pelo Diretor e Secretário Escolar/Agente de Suporte Educacional, folhas numeradas e rubricadas, número de ordem, nome do titulado, data e local de nascimento, data de conclusão do curso, habilitação profissional (diploma), conclusão do Ensino Médio/Certificação, assinaturas do diretor e Secretário Escolar/Agente de Suporte Educacional, data e efetivação do registro.)

h. Livro de Termos de Visitas: (Verificar data da última visita e se houve atendimento aos encaminhamentos realizados pela Supervisão Escolar)

i. Livro de Ocorrências:

j. Livro de Ata de Eliminação de Documentos: (Verificar se atende às Normas do PROGED. Alertar as Instituições que eliminar documentos públicos sem critérios e sem autorização é crime)

l. Prontuário do Aluno:

Ficha de matrícula: (Informar se está devidamente preenchida e atualizada e se contém a assinatura legível ou acompanhada do carimbo do Agente de Suporte Educacional/Secretário Escolar e do Diretor)

Histórico Escolar: (Informar se encontra corretamente escriturado de acordo com o documento padrão enviado pela SEDU)

Outros:

m.Processos de Registros de:

Classificação e Reclassificação: **(Observar atendimento à Resolução CEE/ES Nº1286/2006)**

Avanço: **(Observar atendimento à Resolução CEE/ES Nº1286/2006)**

Observações:

5.4. ATENDIMENTO ESCOLAR

a. O fluxo escolar previsto está de acordo com a demanda e a capacidade física da escola?

() Sim () Não

b. A escola planeja o atendimento em conjunto com as escolas municipais do bairro?

() Sim () Não

c. Há crianças, adolescentes e jovens em idade escolar obrigatória, identificadas pela escola que se encontram fora da escola?

() Sim () Não

Observações:

5.5. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

a. A merenda é variada e nutritiva?

(☐) Sim (☐) Não

b. A merenda agrada aos alunos na qualidade e quantidade?

(☐) Sim (☐) Não

Observações:

5.6. TRANSPORTE ESCOLAR

a. Os veículos utilizados pelos alunos atendem as normas do DETRAN (modelo, segurança, etc)?

(☐) Sim (☐) Não

b. O transporte escolar atende às necessidades dos alunos matriculados na escola quanto ao acesso, horários de circulação e itinerários?

(☐) Sim (☐) Não

c. O transporte escolar é compartilhado com a rede municipal?

(☐) Sim (☐) Não

Observações:

5.7. RECURSOS FINANCEIROS

a. A direção tem objetivos claros para a aplicação dos recursos financeiros disponíveis, efetuando os gastos de acordo com as necessidades da escola e conforme os procedimentos legais.

(☐) Sim (☐) Não

b. A direção submete o planejamento dos recursos financeiros ao Conselho de Escola para aprovação.

(☐) Sim (☐) Não

c. A direção controla e registra de forma apropriada os gastos efetuados pela escola e apresenta ao conselho para aprovação da prestação de contas e à comunidade escolar para conhecimento e apreciação.

() Sim () Não

Observações:

SITUAÇÕES DETECTADAS:

ENCAMINHAMENTOS E ORIENTAÇÕES:

Assinatura do Diretor:

Assinatura dos Supervisores Escolares:

ANEXO II – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Objetivos:

Verificar se os gestores das unidades central e regional da SEDU possuem dificuldades em identificar as necessidades das escolas e a partir delas elaborar projetos e políticas mais eficazes de atendimento às demandas das unidades de ensino.

Identificar as expectativas dos gestores das unidades central e regional da SEDU acerca da implementação de um Projeto de Avaliação Institucional das escolas estaduais.

Público:

Subsecretário de Planejamento e Avaliação Educacional, Subsecretária de Educação Básica, Assessor de Planejamento Estratégico, Assessor de Gestão Escolar, Gerente de Monitoramento de Projetos, Gerente de Planejamento de Rede, Superintendente Regional de Ensino.

Questões:

1. O (a) Sr. (a) acredita conhecer bem as necessidades das escolas no que tange às ações de sua gerência/subsecretaria/superintendência?
2. Quais são as fontes de informações para elaboração de projetos de sua gerência/subsecretaria direcionados às escolas?
3. O(a) Sr. (a) considera suficientes tais fontes de informações?
4. Quais as principais dificuldades encontradas para definir com clareza as necessidades das escolas e partir delas elaborar as soluções pertinentes às funções de sua gerência/subsecretaria/superintendência?

5. Que instrumentos precisam ser aprimorados ou criados para elevar o conhecimento dos gestores da rede sobre as características e necessidades das escolas estaduais?
6. O (a) Sr.(a) considera que as escolas possuem clareza de seus objetivos institucionais e capacidade gestora para organizar seus recursos de forma a alcançar esses objetivos? Por quê?
7. Em que medida as unidades gestoras da SEDU poderiam auxiliar as escolas no aprimoramento de sua gestão?
8. A implementação de um Projeto de Avaliação Institucional para as escolas da rede estadual faz parte do portfólio de projetos do Planejamento Estratégico da SEDU – 2011_2015. Quais objetivos o Sr. (a) acredita que esse projeto deve buscar atingir?
9. Quais características um projeto de Avaliação Institucional deveria possuir para garantir seus objetivos?

ANEXO III - FASES E ATIVIDADES DO PROGRAMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DE ENSINO.

Fase Preliminar

Atividades	Objetivo	Resultados Esperados	Responsáveis
Levantamento de informações prévias	Coletar dados sobre as escolas participantes do programa e do grupo controle. (Indicadores de rendimento e desempenho, características das escolas e Proposta pedagógica)	Gestor do projeto, técnicos da SEDU envolvidos e Consultores conhecedores dos aspectos característicos de cada escola.	Técnicos da e Consultores com apoio de informações fornecidas pelo Subgerência de Avaliação Educacional e de Estatísticas Educacionais.
Sorteio das escolas participantes	Definir o grupo de tratamento e o grupo de controle	Escolas participantes definidas	Técnicos da Subgerência de Estatísticas Educacionais – SEE/ GEIA
Elaboração de escala para medição das variáveis a serem medidas na avaliação externa.	Construir um painel situacional de dimensões da gestão das escolas para acompanhamento pelos gestores e para monitoramento do impacto do programa.	Mapa situacional construído.	Técnicos da Subgerência de Estatísticas Educacionais – SEE/ GEIA
Elaboração de materiais	Elaboração dos conteúdos para as oficinas de Avaliação Interna.	Textos, apresentações e manuais das oficinas elaborados.	Técnicos da GEIA e Coordenador E e especialistas da instituição parceira.
Capacitação de técnicos e consultores	Capacitar os consultores e técnicos para garantir a aplicação da metodologia, de forma harmoniosa, nas escolas participantes do programa.	Técnicos (avaliadores externos) e Consultores com conhecimento filosófico e metodológico nivelado, aptos a aplicar a metodologia nas escolas participantes.	Coordenadores, Técnicos e Consultores;

Articulação, mobilização e negociação. (Seminário de Comunicação)	Estabelecer contatos e consolidar inter-relações de trabalho com todos os envolvidos no programa	Conhecimento pelos Gestores da unidade Central, das Superintendências e escolas sobre os objetivos e metas do Programa. Estabelecer canais de comunicação e relacionamento técnico operacional.	Coordenador na SEDU, Secretário, Subsecretários, Superintendências, diretores de escolas, supervisores, consultores.
Avaliação da Fase preliminar	Avaliar a fase de mobilização das escolas e preparar a Fase 1.	Avaliação realizada e plano de trabalho da Fase 1 revisado	Coordenação SEDU, consultores externos e SRE.

Fase 1 – Avaliação Externa

Atividades	Objetivo	Resultado	Participantes
Aplicação do instrumento de avaliação externa.	Pontuar as dimensões da gestão das escolas avaliadas.	Instrumentos de pontuação das variáveis analisadas aplicado.	Supervisores, Diretor da Escola, Grupo Gestor da Avaliação Interna.
Processamento dos resultados do Instrumento de Avaliação Externa.	Gerar medida do desempenho das escolas nas variáveis de gestão avaliadas.	Indicadores de Gestão	Técnicos da área de estatística da SEDU.
Divulgação dos resultados para os Gestores da Unidade Central.	Comunicar as informações sobre as escolas.	Seminário Interno de Avaliação Institucional	Coordenadores SEDU, Gestores SEDU, Secretário de Educação.
Elaboração de Boletim de Devolutiva de Resultados para a escola.	Para comunicar às escolas os seus resultados.	Boletim de Resultados da Avaliação Externa.	Coordenação SEDU, técnicos da estatística.
Avaliação da 1ª Fase	Avaliar a fase de avaliação externa e preparar a Fase 2.	Avaliação realizada e plano de trabalho da Fase 2 revisado	Coordenação SEDU, SRE, consultores externos.

Fase 2 – Mediação Interna para avaliação institucional

Atividades	Objetivo	Resultado	Participantes
Mobilização e capacitação do Grupo Gestor da AI.	Preparar o Conselho para gerir a implementação da metodologia.	Grupo Gestor Capacitado e Plano de Implementação elaborado.	Consultores Externos, Coordenador SRE, Conselho Escolar.
Formação do Grupo de Avaliação Interna da escola.	Formar o grupo de representantes da Comunidade Escolar que participará das oficinas de Avaliação Interna.	Grupo de Avaliação Interna formado e mobilizado.	Grupo Gestor, consultores externos.
Oficina de análise e alinhamento de objetivos e definição de indicadores.	Analisar os objetivos definidos pela escola expressos na proposta pedagógica, à luz da LDB, no que se refere a possibilidade de a escola evidenciar o seu alcance. Redefinir objetivos e definir indicadores para evidenciá-los.	Elaboração de mapa de objetivos validados ou redefinidos e indicadores associados aos objetivos.	Grupo de Avaliação Interna, consultores externos e coordenador da SRE.
Oficina de análise de resultados (Diagnóstico)	Realizar diagnóstico situacional da escola em relação aos indicadores relacionados aos objetivos definidos.	Elaboração de Diagnóstico Situacional da Escola.	Grupo de Avaliação Interna, consultores externos e coordenador da SRE.
Oficina de problemas e causas.	Identificar os problemas que impedem a escola de alcançar os objetivos propostos e apontar as causas dos problemas identificados.	Elaboração do Mapa de problemas e causas.	Grupo de Avaliação Interna, consultores externos e coordenador da SRE.
Oficina de priorização dos problemas	Hierarquizar os problemas segundo seu impacto no objetivo.	Elaboração do mapa de priorização de Problemas.	
Oficina de proposição de soluções	Apontar soluções para os problemas identificados e priorizados	Elaboração de plano de ações.	Grupo de Avaliação Interna, consultores externos e coordenador da SRE.

Oficina de reestruturação da Proposta Pedagógica.	Elaboração de Proposta de Solução de Problemas.	Grupo de Avaliação Interna, consultores externos e coordenador da SRE.	Grupo de Avaliação Interna, consultores externos e coordenador da SRE.
Seminário de Validação Interna da Proposta Pedagógica.	Validação da Proposta Pedagógica pela comunidade escolar.	Proposta Pedagógica Validada.	Conselho Escolar, Pais, Alunos Professores, demais profissionais.
Oficina de definição e priorização de projetos.	Definir projetos para operacionalização das soluções dos problemas apontados.	Plano de Desenvolvimento Institucional.	Grupo de Avaliação Interna, consultores externos e coordenador da SRE.

Fase 3 – Articulação Institucional Regional

Atividades	Objetivo	Resultado	Participantes
Seminário regional de Desenvolvimento Institucional	Elaboração conjunta de Plano de Ação para a Regional, com a priorização dos projetos a serem implementados pela SRE	Plano de Desenvolvimento Institucional Regional.	Coordenação SEDU, Coordenação SRE. Representantes dos Grupos gestores das escolas, consultores externos

Fase 4 – Monitoramento e Avaliação

Atividades	Objetivo	Resultado	Participantes
Avaliação periódica do Programa.	Estabelecer rotina de avaliação da execução das Agendas de Desenvolvimento	Ações institucionais avaliadas periodicamente	SEDU Superintendências

ANEXO IV – REAPRESENTAÇÃO DA FIGURA I (cf. p. 27)

