4 CONCLUSÕES

‘Concluir’ um trabalho nem sempre é tarefa fácil, sobretudo porque os resultados dependem de tudo que foi [não foi ou não pôde ser] feito durante a pesquisa. Por tanto, efetivamente, mais do que a conclusão um trabalho, espero poder aqui apontar e refletir sobre os principais aspectos deste exercício, uma pequenina contribuição para o grande debate em torno das políticas de avaliação/responsabilização e do próprio Nova Escola.

Uma das principais hipóteses iniciais determinava que através do mapeamento e análise dos instrumentos de avaliação do programa Nova Escola bem como de sua trajetória seria possível classificar e compreender o processo de responsabilização no Rio de Janeiro.

Este trabalho de pesquisa se debruçou sobre as edições do programa, em verdade, ciclos de avaliação que foram classificados em três etapas mais ou menos distintas.

À primeira fase corresponderam os ciclos 2000 e 2001, a segunda e de caráter transitório o ciclo 2003, e por fim a terceira e última etapa foi representada pelos ciclos 2004 e 2005, até onde minimamente a pesquisa pôde avançar.

Ao longo destas etapas o programa articulou diferentes perspectivas de avaliação. No que diz respeito aos **fins**, ora a avaliação voltou-se com mais evidência para as questões do *Processo* e noutras para as relacionadas aos *Resultados*. E em relação aos **meios** os alguns instrumentos de avaliação orientaram-se ora à *Critério* ora à *Norma*.

Mais do que oscilar entre uma e outra perspectiva o programa ao acionar estas perspectivas de avaliação em um só instrumento cria uma espécie de hibridismo categórico que vai caracterizar a avaliação do Progresso da Escola.

Neste instrumento estiveram presentes as categorias *resultado*, se levado em conta, por exemplo, a construção do instrumento basicamente a partir dos índices de aprendizagem e fluxo, e de *processo* se também observado o procedimento de premiação que de forma sutil permitiu uma visão relacional do desempenho das escolas entre um ano e outro.

Além disso, a avaliação do Progresso da Escola acaba articulando também as categorias de norma e critério. À *critério* porque em função dos *resultados* que o instrumento era construído, e à *norma* porque para além da valorização dos ganhos em determinado ano – o *processo*, a classificação/premiação, ao final, levava também em consideração o lugar da escola no todo e não apenas a sua posição em relação a uma meta.

Até a primeira etapa o programa caracterizou-se pelo caráter diagnóstico, e pelo privilégio dos aspectos ligados a gestão e ao processo educativo. Esta perspectiva se alterou profundamente a partir do ciclo 2004 quando os aspectos da gestão observados são reduzidos e passam a ter menor peso se comparados à aprendizagem e ao fluxo.

Até 2003 estes dois últimos instrumentos ainda foram construídos sem uma meta a ser atingida pelas escolas, para a gestão neste mesmo ano a definição de metas mais precisas torna-se uma realidade, superando-se também o formato diagnóstico expresso nos relatórios de resultados anteriores onde o desempenho das dimensões de gestão deveria ser observado de acordo com as tabelas descritivas que estimavam o que deveria ser considerado um desempenho superior, médio e inferior.⁵⁸

É a partir de 2004, com a avaliação externa sob coordenação do CAEd, que o programa encontra a forma mais atual de sua avaliação, onde todos os instrumentos passam a ser orientados por medição referenciada à critério e tem início a avaliação do progresso da escola.

Todo este conjunto de transformações em torno da perspectiva de avaliação/responsabilização conduzidas pelo do governo do estado do Rio de Janeiro, foi posta a prova por um tenso debate político a respeito dos efeitos do programa, do desempenho das escolas e da eficiência dos instrumentos e critérios de avaliação.

Este debate que envolveu políticos, administradores (as), gestores (as), professores (as), alunos (as), intelectuais e a sociedade foi muitas vezes posto em evidência pela mídia.⁵⁹

⁵⁸ Lembramos que outra importante mudança neste ano e para os referidos instrumentos foi a adoção da escala Saeb para a medição dos resultados do programa.

⁵⁹ À exemplo, entre muitos outros, o debate entre o professor Francisco Tadeu Bastos Correa, coordenador do programa Nova Escola (SEE), Sérgio Paulo Aurnheimer Filho representante do

Mesmo entre aqueles que estiveram à frente da Secretaria de Educação do Estado algumas questões foram motivo de discórdia em relação à condução do programa. A própria ex-secretária de educação Lia Faria, sustentou em entrevista que o principal objetivo do programa era o procedimento diagnóstico e que este deveria ser mantido. Para ela, a perspectiva de responsabilização implementada pelo governo se confundiria então com o encaminhamento do plano de carreira e salários dos professores da rede estadual.⁶⁰

Em 2006, aproximadamente 4.000 profissionais perderam o direito ao bônus em virtude de terem tirado licença prêmio ou médica em 2005. As primeiras são concedidas aos (as) professores (as) após o período de cinco anos sem faltas em seus controles de ponto, e as segundas para os que necessitaram interromper suas atividades profissionais. Perderam também direito ao incentivo em 2006 os (as) professores (es) concursados que foram chamados após o início do ano letivo de 2005.⁶¹

Além disso, em virtude da divulgação dos resultados da avaliação 2005 só acontecer após o início do ano letivo seguinte, o governo do estado pagou os meses de janeiro, fevereiro e março de 2006 com os valores definidos para o ano anterior. Para corrigir esta situação foi determinado o desconto em folha de pagamento dos profissionais cujo as escolas apresentaram queda de desempenho entre 2005 e 2006 e que por tanto haviam recebido indevidamente um valor superior ao determinado pela última avaliação.⁶²

Todas estas questões independentemente do papel das políticas de responsabilização causaram muitos descontentamentos entre os profissionais de educação.

O programa Nova Escola foi anunciado com gratificações máximas que chegariam à quantia de 500 reais entre os professores, para o ano de 2006 o nível V correspondeu a quantia de 435,10 reais.⁶³

sindicato dos profissionais em educação do RJ (SEPE) e o professor Zacarias Jaegger (UERJ) promovido pelo Jornal **Folha Dirigida**, outubro de 2003.

⁶⁰ Lia Farias foi secretária durante a implementação do programa em 2000 e 2001, e sua fala está em sintonia como a tendência diagnóstica verificada por esta pesquisa. Entrevista concedida ao Jornal **Folha Dirigida**, 9 a 15 de maio de 2006. O pagamento de gratificações sempre foi previsto inclusive no documento de instituição do próprio programa. E o plano de carreira, questionado pelos professores mesmo antes do início da avaliação Nova Escola, também sustentou boa parte dos argumentos sindicais contra o programa.

⁶¹ Anuncio feito no Jornal **O DIA** em 21 de Abril de 2006.

⁶² Idem.

⁶³ Idem.

Além da desvalorização dos valores pagos, a própria classificação das escolas, divulgada pela Secretaria Estadual de Educação, muitas vezes foi questionada pelas escolas.

Um dos motivos expressos pelas escolas era o desequilíbrio e a instabilidade nos repasses financeiros feitos as escolas.

“...estou arrasada com o conceito 1
... sou a favor do programa, mas sem dinheiro fica difícil”⁶⁴

Embora não seja possível aprofundar aqui todos os méritos deste debate um dos grandes problemas das políticas de responsabilização está precisamente assentada nos papéis de cada um dos envolvidos e do equilíbrio das respectivas cobranças feitas a partir dos resultados mensurados pela as avaliações.

Esta questão há muito é sinalizada pela literatura especializada. Segundo Gronlund (1979, pp 6) baseando se na premissa de que a aprendizagem e o desenvolvimento do aluno resultam da interação de muitas forças e limitações, dentro e fora da escola, programas de responsabilização, citando (DYER, 1973, op cit), podem ao invés de responsabilizar determinados grupos ou indivíduos, acentuar uma responsabilização conjunta voltada para os professores, administradores, especialistas e o próprio conselho tutelar.

Para Gronlund, sendo assim, “os membros da equipe podem ser responsabilizados pela sua parcela de participação no programa (tempo, habilidade e esforço), mas não podem ser individualmente responsabilizados pelos resultados do programa”.

No caso do Nova Escola, não apenas o debate político sobre estas questões, mas também trabalhos recentes da literatura sobre responsabilização apontam os riscos que programas enfrentam para responsabilizar equilibradamente os atores envolvidos.

O artigo do professor Nigel Brooke (2006) citado aqui na introdução geral deste texto já havia apontado para a importância do papel dos governos para o sucesso da política de responsabilização, principalmente levando-se em conta a

⁶⁴ Desabafo de uma diretora de escola da Zona Norte do Rio de Janeiro com 204 professores e 2.854 alunos, todos no ensino médio e classificada no nível I. Entrevista concedida ao Jornal **O DIA** em 31 de março de 2006.

manutenção financeira das escolas, a composição dos quadros docentes e o atendimento das especificidades das unidades escolares.

Ao longo dos anos os resultados escolares anunciados pela secretaria de educação também foram alvo de fortes críticas. Em 2005, o então secretário de educação Cláudio Mendonça anunciava o avanço das taxas de aprovação em relação ao desempenho verificado em 2004.

Muitos intelectuais e professores assinalaram à época, o fato de que o programa instaurava apenas uma ‘pedagogia de aprovação’, a despeito inclusive do esvaziamento da qualidade do ensino nas escolas espelhado, segundo eles, no resultado geral da avaliação em leitura e matemática, ruim para muitas escolas.⁶⁵

Ao longo das edições de programa o debate político entre intelectuais, educadores, gestores e até administradores aguçou-se, tornando-o representativo da falta de consenso em torno da política de educação conduzida pelo governo.

Argumentando sobre as distinções entre medidas cognitivas e contextuais, as primeiras mais adequadas às aferições e as segundas mais apropriadas para aos processos de avaliações, Franco (2004, pp. 49) conclui que primeiro a falta de consensos em torno da elaboração e aplicação de testes pode ser indicativa de melhor qualidade.

E em segundo lugar, que o consenso corre mais risco de ser negativo quando estabelecido, ou imposto para uma rede ou conjuntos de redes de escolas do que quando praticado e negociado entre os pares de uma determinada escola.

A falta de consenso verificada em torno do Nova Escola se justifica mais pelo calor do debate político-profissional alimentada pelos desencontros da política de educação e responsabilização do estado, do que por uma suposta ampliação do fracasso dos resultados escolares do estado do Rio de Janeiro.

A análise dos resultados escolares do Rio de Janeiro entre os anos de 1995 e 2004 identificou tanto aspectos desfavoráveis como favoráveis à experiência de responsabilização pelos resultados vivida na rede estadual de ensino desde o ano de 2000, de maneira geral o programa Nova Escola, mesmo não potencializando uma melhora efetiva no conjunto de indicadores pode ter contribuído para o alcance de alguns bons resultados.

⁶⁵ Artigo “*Uma pedagogia de aprovação*” por Vitor Abdala, publicado no Jornal **Folha Dirigida** em 22 de março de 2005.

Resgatando brevemente o que foi observado no capítulo dedicado aos dados quantitativos, a proficiência em leitura no RJ, apesar da forte queda verificada até 1999 apresentou uma significativa recuperação, principalmente considerando-se a posição relativa do estado, que apesar de iniciar o período com pior resultado, termina com a melhor média do quadro em 2003.

Em matemática, as evidências foram bem menos positivas, e os melhores resultados ficam restritos ao marco inicial do programa, quando a proficiência em matemática estabiliza-se caindo menos em relação à maioria dos outros estados da região.

Ao contrário de LP, em matemática, as médias do estado ao final do período observado (2003), não revertem o quadro de desvantagem verificado em 1995.

A despeito da queda geral dos resultados os índices do estado são efetivamente melhores para a leitura e relativamente melhores para a matemática. Ainda sobre a proficiência, os dados demonstraram que os resultados do RJ apresentaram-se mais vulneráveis quando retiradas das amostras as escolas técnicas e especiais, sugerindo uma maior debilidade da rede regular frente à rede técnica estadual, aspecto que foi menos intenso em relação à rede de SP, por exemplo.

No caso do fluxo os resultados escolares do estado apresentaram-se bastante estáveis durante o período total (1996-2004), e apesar do RJ ter uma posição relativa bastante desfavorável em todos os gráficos, a observação mais atenta de sua trajetória revela um desempenho mais equilibrado dentre os estados observados.

Contudo, as taxas de ‘não-aprovação’ como de abandono os resultados foram desfavoráveis ao processo de responsabilização, para os dois indicadores é visível a redução das taxas no entorno do marco inicial (2000) e também do reinício (2003), porém este efeito não é mantido e os resultados voltam a apresentar índices mais elevados nos anos posteriores.

O indicador de ‘não-aprovação’ é melhor explicado pelo que se verifica junto as taxas de abandono, ao contrario deste último o indicador de reprovação para o RJ obtém uma trajetória relativamente melhor, inclusive considerando-se a dos demais, após a implementação do programa Nova Escola.⁶⁶

Depois de 2000, em quanto à elevação dos índices para este indicador foi acelerada para todos os estados e para o Brasil, o estado do RJ apresentou

⁶⁶ Vide Tabela 7.2.6.1 nos anexos.

resultados muito mais equilibrados, o que melhorou significativamente a sua posição relativa entre 2000 e 2004.

Em resumo, o programa não foi capaz de dar sustentabilidade aos resultados positivos obtidos inicialmente em Matemática e nos indicadores de Fluxo em meio à implantação do programa, mais do que isso, as taxas de abandono, por exemplo, apresentaram os piores resultados justamente durante o período de responsabilização.

Mas, por outro lado, tornando-se válida a hipótese de um efeito positivo do programa de responsabilização pelos resultados no estado do Rio de Janeiro, ele pôde ser verificado junto aos resultados de proficiência em Língua Portuguesa onde o RJ passa se destacar após 2001, de maneira menos evidente em Matemática, e também junto aos resultados de reprovação, considerando-se é claro, a posição relativa do estado no quadro comparativo.

Até onde os dados puderam ser analisados, em relação aos resultados de fluxo, a tendência geral ao final do período observado é de elevação das taxas não só para o RJ, mas para os demais estados também. No caso da proficiência a tendência final expressa é de uma recuperação dos resultados do estado tanto para Leitura quanto para Matemática, ainda que de forma aparentemente lenta.⁶⁷

4.1 Considerações Finais

Em suma, o pioneiro processo de responsabilização implementado no Rio de Janeiro denominado Programa Estadual de Reestruturação da Educação Pública – Nova Escola alcançou alguns resultados positivos apesar de muitas limitações, e estas se explicam em função da própria trajetória do programa e da política de educação alçada pelo Estado.

Especialistas em avaliação educacional, como a professora Valerie Lee, tem chamado a atenção para a importância das medidas longitudinais para programas de avaliação de redes de ensino, segundo ela (2004, pp. 17), a

⁶⁷ O Saeb publicou preliminarmente em fins de janeiro do ano corrente o resultado da avaliação 2005 para as 3ª. série do ensino médio das Escolas Estaduais, Urbanas e Municipais. Considerando o mesmo grupo observado a queda nos índices de proficiência do estado em 2005 é alarmante. A respeito vide os anexos. **Saeb Primeiros Resultados 2005**. Vide anexos 7.2.8 e 7.2.9

vantagem em contar com dados de medidas longitudinais estaria na possibilidade de estudar a aprendizagem, ou como preferem alguns autores, segundo Franco (2004), o *valor agregado* entre um ano ou dois em lugar de observar apenas o rendimento das crianças em determinado momento.

Tal procedimento contribuiria para recolocar o grande número de experiências encaminhadas, principalmente no Brasil, onde é mais comum a mensuração de conjuntos de aprendizagem e não da aprendizagem entre os alunos, favorecendo os estudos e pesquisas sobre a eficácia das escolas (idem, pp. 52).

O Programa Nova Escola inicia como o objetivo de ser uma avaliação longitudinal, e apesar desta orientação destacá-lo do restante das avaliações estaduais e nacionais por todo o Brasil, não se levou em conta padrões de comparação que permitissem o acompanhamento dos resultados do estado em relação a outros como, por exemplo, os orientados pelo padrão Saeb estabelecido desde 1995.

De forma que, apesar do forte caráter diagnóstico do programa em suas primeiras edições, isso isolou os resultados do estado como um todo, o que dificultou e/ou retardou uma comparação que seria positiva para futuros e necessários ajustes da avaliação.

Ao invés do ajuste e da qualificação do padrão inicial seguiu-se na verdade com a *desconstrução* da perspectiva longitudinal inicial para o programa como um todo, perdendo-se na prática a capacidade de reflexão a partir do que fora medido e avaliado nos anos iniciais.

Se somando ainda todo mal estar em torno dos desencontros da própria política de educação do estado, como a interrupção do programa em 2002 e a frágil orientação pedagógica encaminhada pela secretaria muitas vezes questionada firmemente por educadores (as), pelo sindicato e até por agências federais de regulação, contribuíram para o reforço da resistência ao processo de responsabilização em si.⁶⁸

Considerando-se este último quadro de análise um dos problemas não superados, então, pelo programa foi, primeiro, a incapacidade de se criar um

⁶⁸ Recentemente a SEE teve que recolher uma cartilha dedicada a 3^a.s do EM por conter conteúdo preconceituoso em relação a homossexuais e mulheres loiras. O secretário Arnaldo Niskier enviou ofício desculpando-se à Secretaria de Direitos Humanos, em Brasília, e obrigou o recolhimento e a retificação do material produzido. Jornal **O GLOBO**, 2 de março de 2007.

panorama mais confiável dos resultados escolares no Rio de Janeiro, sobretudo nos primeiros ciclos.

Segundo, de criar mecanismos de superação menos políticos e mais eficientes aos desafios propostos pelas escolas do RJ, como a evasão, por exemplo, e que efetivamente pudessem potencializar uma reversão da histórica desvantagem dos resultados escolares do estado.

E em terceiro lugar a dificuldade de positivar a idéia da responsabilização pelos resultados junto à comunidade educacional como um todo, o que como vimos teórica e praticamente não é mesmo fácil.

Este último aspecto é aqui muito especial por que apesar de toda a falta de consenso em torno da política estadual de educação em nosso estado, do compreensível desestímulo e da insistente resistência entre os educadores, de maneira geral, o processo de responsabilização e os resultados escolares no estado do Rio de Janeiro apresentam uma correlação positiva.

É patente que se os resultados escolares do estado não melhoram efetivamente como ocorreu no caso da proficiência em LP, resguardado é claro o desempenho médio do país e da região sudeste de maneira geral, pelo menos construíram, conforme verificado para os indicadores de fluxo, uma trajetória mais resistente a oscilações negativas, mais notórias no caso do indicador de Reprovação.

Hipoteticamente não fossem tão decisivas algumas destas questões e levando-se consideração a *sugestão* da professora Valerie Lee, poder-se-ia esperar que a rede fosse capaz de aproveitar melhor as avaliações, e a mutação dos indicadores ao longo dos ciclos, o que evidentemente fortaleceria desde o início a política pública da secretaria estadual no sentido de potencializar os bons resultados e isolar os maus até minimizá-los, o que infelizmente não aconteceu.

Ainda segundo a professora Valerie Lee o quadro é mais grave principalmente onde se observa uma estratificação dos resultados escolares alcançados pelas escolas e alunos (as), onde estas variações estão, sobretudo, ainda mais correlacionadas às *diferenças* sócio-culturais como as de etnias e de nível sócio-econômico, por exemplo. Aspectos estes, inclusive não explorados por esta pesquisa.⁶⁹

⁶⁹ Esta variação, segundo LEE (2004, pp. 18) é acentuada tanto nos EUA como no Brasil

Não foi intento desta pesquisa aprofundar estas últimas observações, apenas sinalizo que, para além do efeito positivo e das limitações do programa Nova Escola, elas podem ser iluminadas por outros estudos e abrir novos caminhos de pesquisa sobre a realidade das redes de escolas e das políticas de avaliação e responsabilização.