

Dossiê Especial
Políticas de Administração e Gestão em Países da Lusofonia

arquivos analíticos de
políticas educativas

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



aape | epaa

Arizona State University

Volume 26 Número 133

15 de outubro 2018

ISSN 1068-2341

**Avaliações Externas e o Índice de Desenvolvimento da
Educação Básica no Contexto da Nova Gestão Pública:
Uma Análise do Programa Escola de Gestores na
Universidade Federal de Ouro Preto sob a Perspectiva dos
Agentes de Base em Educação**

Breyenner Ricardo de Oliveira

Universidade Federal de Ouro Preto



Maria Tereza da Silva Pena

Universidade Federal de Ouro Preto

Brasil

Citação: Oliveira, B. R., & Pena, M. T. S. (2018). Avaliações externas e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no contexto da Nova Gestão Pública: Uma análise do programa Escola de Gestores na Universidade Federal de Ouro Preto sob a perspectiva dos agentes de base em educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(133).
<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3697> Este artigo faz parte do dossiê especial, *Políticas de administração e gestão em países da Lusofonia: Perspectivas críticas sobre a nova gestão pública e a pós-burocracia em educação*, editada por Almerindo Janela Afonso e Geovana Mendonça Lunardi Mendes.

Resumo: Este artigo analisa as percepções dos professores atendidos pelo Programa Escola de Gestores na Universidade Federal de Ouro Preto em relação às avaliações externas e o Índice de

Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Os professores e membros da equipe de gestão da escola são os agentes públicos de base que traduzem e implementam as políticas públicas desenhadas no nível estratégico pelos diversos governos. Para o caso do Ideb, compreender como esses sujeitos agem e como pensam é importante a fim de desvendar como as avaliações externas têm sido processadas nas escolas e quais possíveis desdobramentos são ali produzidos. A literatura revela que tal indicador tem promovido mudanças na dinâmica cotidiana escolar e no nível das secretarias de educação, muitas vezes impulsionadas por ações de responsabilização em um contexto de políticas públicas de um estado gerencialista. Nesta pesquisa foram realizadas dezesseis entrevistas em oito escolas públicas com a equipe de gestão nos municípios de Mariana, Ouro Preto, João Monlevade e Itabira (Minas Gerais). A análise revelou que as avaliações externas e o Ideb causam um efeito indução na escola, promovendo a vinculação dos professores em relação ao projeto pedagógico, aumento do número de reuniões pedagógicas e uma preocupação com o planejamento curricular. As entrevistas também revelaram que tais movimentos dependem do perfil das lideranças escolares. O envolvimento das equipes de gestão é um aspecto central para que os profissionais que nelas atuam se comprometam nesse processo. Por outro lado, as entrevistas evidenciaram que o Ideb tornou-se um instrumento regulatório das políticas avaliativas educacionais, voltado para a mensuração de resultados, o que contribui para a geração de um mal estar entre os profissionais e as escolas, revelando práticas sutis e naturalizadas de *accountability*.

Palavras-chave: política educacional; agentes de base; implementação de política educacional; avaliações externas

External evaluations and the Basic Education Development Index in the context of the New Public Management: An analysis of the *Programa Escola de Gestores* at the Federal University of Ouro Preto from the perspective of the basic agents in education

Abstract: This article analyzes the perceptions of teachers attended by the *Programa Escola de Gestores* at the Federal University of Ouro Preto in relation to external evaluations and the Index of Basic Education Development (Ideb). Teachers and members of the school management team are the grassroots public agents who translate and implement the public policies designed at the strategic level by the various governments. For Ideb, understanding how these subjects act and how they think is important in order to uncover how external evaluations have been processed in schools and what possible outcomes are produced there. The literature reveals that this indicator has promoted changes in daily school dynamics and at the level of education departments, often driven by accountability actions in a context of public policies of a managerial state. Sixteen interviews were conducted in eight public schools with the management team in the municipalities of Mariana, Ouro Preto, João Monlevade and Itabira (Minas Gerais). The analysis revealed that the external evaluations and Ideb have an inductive effect on the school, promoting the teachers' connection with the pedagogical project, increasing the number of pedagogical meetings and a concern with curricular planning. Interviews also revealed that such movements depend on the profile of school leaders. The involvement of the management teams is a central aspect for the professionals who work in them to commit to this process. On the other hand, the interviews showed that Ideb has become a regulatory instrument for educational evaluation policies, aimed at measuring results, which contributes to the generation of malaise between professionals and schools, revealing subtle and naturalized practices of accountability.

Keywords: educational politics; base agents; implementation of educational policy; external evaluations

Evaluaciones externas y el Índice de Desarrollo de la Educación Básica en el contexto de la Nueva Gestión Pública: Un análisis del Programa Escola de Gestores en la Universidad Federal de Ouro Preto Bajo la perspectiva de los agentes de base en educación

Resumen: Este artículo analiza las percepciones de los profesores atendidos por el *Programa Escola de Gestores* en la Universidad Federal de Ouro Preto en relación a las evaluaciones externas y el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb). Los profesores y miembros del equipo de gestión de la escuela son los agentes públicos de base que traducen e implementan las políticas públicas diseñadas a nivel estratégico por los diversos gobiernos. Para el caso de Ideb, comprender cómo estos sujetos actúan y cómo piensan es importante a fin de desentrañar cómo las evaluaciones externas se han procesado en las escuelas y qué posibles desdoblamientos se producen allí. La literatura revela que tal indicador ha promovido cambios en la dinámica cotidiana escolar y en el nivel de las secretarías de educación, muchas veces impulsadas por acciones de responsabilización en un contexto de políticas públicas de un estado gerencialista. En esta investigación se realizaron dieciséis entrevistas en ocho escuelas públicas con el equipo de gestión en los municipios de Mariana, Ouro Preto, João Monlevade e Itabira (Minas Gerais). El análisis reveló que las evaluaciones externas y el Ideb causan un efecto inducción en la escuela, promoviendo la vinculación de los profesores en relación al proyecto pedagógico, aumento del número de reuniones pedagógicas y una preocupación con la planificación curricular. Las entrevistas también revelaron que tales movimientos dependen del perfil de los líderes escolares. La participación de los equipos de gestión es un aspecto central para que los profesionales que en ellas actúan se comprometen en ese proceso. Por otro lado, las entrevistas evidenciaron que el Ideb se convirtió en un instrumento regulatorio de las políticas de evaluación educativa, orientado a la medición de resultados, lo que contribuye a la generación de un malestar entre los profesionales y las escuelas, revelando prácticas sutiles y naturalizadas de responsabilidad.

Palabras-clave: política educativa; agentes de base; implementación de la política educativa; evaluaciones externas

Introdução

Pretende-se analisar neste artigo o papel dos profissionais da escola como agentes de base no processo de implementação de políticas públicas e que percepção têm sobre as avaliações externas e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), no contexto da Nova Gestão Pública. Do ponto de vista das políticas educacionais, a formação continuada de professores da educação básica é uma das principais estratégias que o Ministério da Educação (MEC) tem adotado para elevar o desempenho dos alunos e das escolas públicas. É nesse contexto que se inscreve o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (PNEG)¹, ofertado pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) entre os anos de 2012 e 2017.

Implementado em mais de 160 municípios do estado de Minas Gerais, o PNEG na UFOP certificou, em nível de pós-graduação, quase 1100 professores que desempenhavam funções de gestão nas escolas municipais e estaduais mineiras. Financiado pelo MEC dentro das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e ofertado na modalidade a distância, o programa pretendeu, de acordo com Oliveira (2017), criar espaços de formação voltados para a discussão de temas que convergissem para o fortalecimento da escola como unidade decisória, partindo do princípio de que a gestão escolar é um dos fatores que afetam seu desempenho e do aluno. O PNEG, portanto, estabeleceu estreita ligação com o Ideb, atrelando as ações de formação ao resultado da escola. Nesse artigo, parte-se da premissa que, diante da complexidade existente entre o contexto da prática e o contexto da política, os atores que exercem funções cotidianas nas escolas têm papel estratégico no processo de implementação das políticas educacionais uma vez que é nesses espaços que as mesmas se materializam (Ball, 1987). Ao assumir que a gestão escolar pode afetar o resultado do indicador, o foco recai sobre as unidades escolares e seus profissionais, que passam a ser cada vez mais exigidos. Como a escola emerge como espaço estratégico nesse processo, os atores que nela trabalham passam a desempenhar múltiplos papéis que estão além de sua função curricular, incorporando novas e diversas agendas.

Várias são as políticas públicas que chegam à escola e é neste espaço que as mesmas são materializadas pelos agentes de base envolvidos, os atores responsáveis pela implementação das mesmas. Nesse sentido, Lispky (1980) afirma que, no que se refere ao processo de implementação de políticas públicas que atravessam a escola, na perspectiva da burocracia governamental, os integrantes das instituições escolares emergem como atores estratégicos. Para esse autor, tais sujeitos são denominados agentes públicos de base, isto é, atores que, efetiva e cotidianamente, respondem pelo processo de implementação e operacionalização da ação governamental no nível local. Segundo Oliveira (2014), os profissionais da escola – diretores, equipe pedagógica, professores e equipe administrativa—são os agentes públicos que, em maior ou menor grau, traduzirão e implementarão as políticas públicas desenhadas no nível estratégico pelos diversos governos.

¹ Integrante da política federal de formação de professores financiada pelo Ministério da Educação (MEC), o PEscola de Gestores (PNEG) pretendeu ofertar formação em nível de especialização para gestores das escolas públicas e/ou dos municípios com baixo Ideb a fim de contribuir para a elevação da qualidade da educação, através do desempenho das escolas. O programa foi implementado pelas universidades públicas de todos os estados do país até 2016, quando foi interrompido pelo MEC sob a presidência de Michel Temer. Dentre seus objetivos, destacam-se: (i) formar, em nível de especialização (lato sensu), gestores educacionais efetivos das escolas públicas da educação básica, incluídos aqueles de educação de jovens e adultos, de educação especial e de educação profissional; (ii) contribuir com a qualificação do gestor escolar na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar com qualidade social; (iii) melhorar os índices educacionais das escolas e municípios atendidos.

Os processos de avaliação em larga escala na educação básica no Brasil, implementados a partir das décadas de 1990 e 2000, se inserem neste contexto. Seus resultados têm sido utilizados como parâmetros para a formulação de novas diretrizes que possam subsidiar os sistemas de ensino, norteados a organização do trabalho dos gestores escolares e, conseqüentemente, reorientando o trabalho docente no nível local.

É nesse contexto que o Ideb se inscreve. Criado em 2007 com o objetivo de avaliar a qualidade da educação no Brasil, esse indicador é composto de duas variáveis: (i) a taxa de aprovação e (ii) a média de desempenho nas disciplinas de língua portuguesa e matemática. A primeira variável é calculada a partir dos dados referentes à aprovação, reprovação e abandono, coletados por meio do Censo Escolar. A segunda variável é obtida através dos resultados apresentados pelos estudantes nas avaliações externas. Desse modo, a proposta do referido índice é equilibrar duas dimensões: a aprendizagem e o fluxo. Em outras palavras, além de reduzir as retenções, as escolas precisam investir para que os alunos sejam aprovados com domínio do conteúdo. Para isso, depende-se, dentre outras coisas, da qualificação dos docentes, de suas habilidades em disseminar o conhecimento, além da capacidade da escola e de sua equipe em traduzir e implementar as diretrizes contidas no projeto político pedagógico, eixo de articulação do trabalho formativo.

Segundo Afonso (2009), a divulgação dos resultados dessas avaliações e índices estimula políticas de responsabilização ou *accountability* escolar. Para Shedler (1999), o termo tem duas dimensões distintas: a primeira diz respeito à capacidade de resposta dos governos (*answerability*), ou seja, a obrigação de os oficiais públicos informarem e explicarem seus atos. A segunda se refere à capacidade de as agências governamentais imporem sanções para aqueles que violaram os deveres públicos (*enforcement*). Nesse sentido, as avaliações padronizadas são utilizadas para mensurar a eficiência de uma instituição—no caso, as escolas.

A fim de se compreender como esse processo se dá no cotidiano das escolas atendidas pelo PNEG na UFOP, dezesseis agentes de base – professores egressos do PNEG que faziam parte da equipe de gestão em seis escolas públicas da rede municipal de Mariana, Ouro Preto, João Monlevade e Itabira (MG) foram entrevistados. O roteiro utilizado nas entrevistas estruturadas foi elaborado com base nas pesquisas realizadas por Silva, Gimenes e Mariconi (2013); Brooke e Cunha (2013). A partir dessas referências, quatro dimensões orientaram o instrumento: (i) o Ideb e os sistemas de ensino, (ii) o Ideb e a escola, (iii) o Ideb e a gestão, e por fim, (iv) o Ideb e os efeitos da formação em gestão escolar na escola.

Esse artigo está estruturado em cinco seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira apresenta-se uma contextualização sobre a avaliação externa e políticas de *accountability* na escola sob a perspectiva da Nova Gestão Pública. A segunda seção demonstra os usos e implicações das avaliações externas e dos resultados do Ideb na gestão escolar. Na terceira seção discute-se a implementação de políticas públicas sob a perspectiva dos agentes de base e as interfaces com as políticas de avaliação externa. A quarta seção relata o percurso metodológico adotado e a última seção analisa os dados obtidos, relacionando-os com as categorias que estruturaram as entrevistas.

Avaliação Externa e Políticas de *Accountability* na Escola sob a Perspectiva da Nova Gestão Pública

De acordo com Oliveira (2015), a década de 1990 é marcada por um processo de reestruturação do Estado impulsionado por uma agenda voltada para a redefinição de suas funções no processo de provisão de bens e serviços públicos. Tal reforma foi fortemente influenciada pela expansão da dimensão privada na gestão pública, com forte inspiração liberal.

Nessa perspectiva, Oliveira (2015) esclarece que a Nova Gestão Pública deve ser entendida como a adoção de critérios da economia privada para gerir a coisa pública. Em outras palavras, isso significou a adoção das seguintes estratégias de gestão: (i) descentralização da implementação de políticas públicas nos estados e municípios; (ii) desconcentração orçamentária; (iii) incentivo à participação dos atores sociais na implementação e execução das políticas como forma de reduzir custos e dividir as responsabilidades entre o Estado e esses atores; (iv) estímulo à concorrência e à competição; (v) incorporação de modelos empresariais pela Administração Pública; (vi) padronização das práticas profissionais e a terceirização de serviços.

O que sustenta esse acordo político é o que Newman e Clark (2012) denominam gerencialismo. Na definição desses autores, o gerencialismo se configura em um aparato ideológico que objetiva incutir na mentalidade humana e das organizações uma cultura empresarial competitiva. Para tanto, descentraliza-se o poder das mãos do Estado como forma de se aproximar e alcançar mais facilmente a sociedade civil, alocando esse poder nas mãos dos profissionais e gestores das organizações que, apesar da aparente autonomia e liberdade para exercerem suas funções, estão sujeitos ao controle do Estado, através de um rol de metas, regimes de desempenho, diretrizes políticas, regimes de inspeção e avaliações.

Segundo Barroso (2005), o Estado gerencialista influenciou fortemente as políticas públicas educacionais brasileiras. O autor cita como exemplos desta influência: (i) a descentralização; (ii) a autonomia das escolas; (iii) a livre escolha da escola pelos pais; (iv) o reforço de procedimentos de avaliação e prestação de contas; (v) a diversificação da oferta escolar e (vi) a contratualização da gestão escolar. Ainda segundo Barroso (2005), ocorre atualmente uma transformação profunda no modo como é entendida e posta em prática a regulação das políticas educativas, no contexto de uma alteração mais ampla relacionada com a própria concepção, reforma e reestruturação do Estado e de sua administração. No tocante à educação, a influência do Estado gerencial se dá através de reformas estruturais, de dimensão e amplitude diferentes, destinadas a reduzir a intervenção governamental a provisão e administração do serviço educativo, promovendo o encorajamento do mercado ou da adoção de práticas privadas para a provisão pública.

Afonso (1999) afirma que a redefinição do papel do Estado e a revalorização da ideologia do mercado são preponderantes na reformulação das políticas educativas e avaliativas. A eficiência da educação escolar é o objetivo que se pretende alcançar. Esta, por sua vez, é considerada uma quase-mercadoria, ou seja, um serviço que precisa ser entregue com qualidade a fim de atender às exigências do mercado. Existe uma capa de um governo democrático camuflando as políticas educacionais, que na verdade são excludentes. Nessa mesma direção, Barroso (2005) alerta que o bem comum foi transformado em um quase-mercado educativo. O serviço público se tornou serviço para clientes, no qual os consumidores têm acesso desigual.

Ball (2005) concorda com esses autores e afirma que o gerencialismo tem sido o mecanismo central da reforma política e da reengenharia cultural do setor público nas últimas décadas. Essa forma de gerenciar é marcada pela descentralização política e administrativa, pela flexibilidade organizacional, por poucos níveis hierárquicos e é totalmente voltada para a excelência. Estas características são aplicadas ao setor público, criando uma cultura empresarial.

Assim, Ball (2005) afirma que o trabalho do gerente [para o caso desse artigo, os profissionais que fazem parte da equipe de gestão das escolas] consiste em incutir uma atitude e uma cultura nas quais os trabalhadores sintam-se responsáveis e, ao mesmo tempo, pessoalmente investidos da responsabilidade pelo bem-estar da organização. Segundo esse autor, de acordo com as novas pedagogias invisíveis de gerenciamento, análises e formas de pagamento relacionadas com o desempenho ampliam o que pode ser controlado na esfera administrativa. As estruturas mais frágeis do novo gerencialismo permitem que um leque maior do comportamento e da vida emocional dos trabalhadores se torne público.

No campo educacional, uma das maneiras de se perceber essa dinâmica nas escolas se dá com a emergência das avaliações externas como um instrumento que seja capaz de fornecer subsídios para o monitoramento, correção e criação de políticas educacionais. Segundo Chagas (2014), as avaliações em larga escala são focadas, principalmente, nos sistemas públicos e nas suas respectivas unidades escolares, mas, em alguns casos, abrangem também a rede privada.

A divulgação dos resultados dessas avaliações vai assegurar a instituição de políticas de responsabilização – a chamada *accountability* escolar – que se constituem como um importante instrumento diagnóstico do ensino e da aprendizagem nas instituições escolares e nas redes de ensino, produzindo indicadores capazes de subsidiar o trabalho pedagógico nas escolas públicas e em seus respectivos sistemas, além de vincular os diversos atores que fazem parte do processo de formação, no nível das escolas e das Secretarias de Educação.

A esse respeito, Afonso (2009, 2014) critica a centralidade que se dá aos testes padronizados em um sistema de *accountability*, principalmente quando se resumem apenas a uma estratégia voltada para obter e publicar resultados e deles fazer uso para avaliar a escola e os docentes. O autor argumenta que a exacerbação da avaliação externa não está comprometida com a criação real de aprendizagens significativas para todos(as). Seus resultados servem para induzir uma desconfiança em relação ao trabalho e formação docentes, justificando, assim, a imposição de políticas que servem a um determinado governo. Além disso, a divulgação dos resultados em forma de *rankings* expõe e fragiliza os estabelecimentos de ensino, estabelecendo a comparação, a competição e a lei da oferta e da procura.

Oliveira (2003) também coaduna com os argumentos de Afonso (2009, 2014). Segundo o pesquisador, as provas em larga escala induzem procedimentos competitivos entre as escolas, produzem a diferenciação dentro do próprio sistema público como condição para a produção da qualidade. Para esse autor, a questão central é que os resultados deveriam ser utilizados com vista a subsidiar a produção de políticas públicas ao invés de estimularem a competição entre as escolas, que passam a ser responsabilizadas pelo sucesso e fracasso escolares. Nesse sentido, a noção de qualidade é reduzida a adequação a um padrão, afastando-se da ideia de vinculação do grupo de profissionais que atuam na escola com o objetivo de transformarem as práticas pedagógicas a fim de incidirem na aprendizagem dos alunos. Em pesquisa com professores de uma rede municipal, Freitas (2005) constatou que a qualidade educacional do município não melhorou, mesmo com bons salários, presença de recursos financeiros e pedagógicos, momentos de capacitação e estímulos por meio de premiação.

Em suma, o que esses autores criticam é o fato de as políticas de responsabilização escolar não levarem em conta fatores como os recursos da escola e a composição do seu alunado, podendo responsabilizar injustamente o estabelecimento de ensino e os sujeitos que lá trabalham, já que não levam em consideração a realidade escolar e o trabalho cotidiano desempenhado por seus educadores, com todos os desafios e dificuldades inerentes. É nessa ótica que Afonso (2009, 2014) afirma que a dimensão da responsabilização é a etapa mais crítica da política de *accountability* escolar já que, ao mensurar e codificar padrões de resultados, prevê determinadas consequências quando se atingem—ou não—os resultados esperados.

Especificamente em relação ao caso do Brasil, Koslinski (2014) ressalta que não existe um consenso entre os estudos que analisaram os impactos das políticas de responsabilização. No levantamento feito pela autora, algumas pesquisas defendem que esse tipo de programa promove a concorrência entre as escolas, reforçando ainda mais as assimetrias entre elas, além de se produzir uma hierarquização entre as instituições, rotulando e estigmatizando aquelas que auferem as notas mais baixas. Por outro lado, outras pesquisas afirmam que é positivo estimular a comparação entre as escolas como uma estratégia para se identificar as que apresentam dificuldades em desempenhar seu trabalho e aquelas que podem servir como referência. Para esse grupo, tal processo faria com

que as escolas mais fracas se espelhassem naquelas com maior pontuação, promovendo incentivos na busca por desempenhos crescentes.

A próxima seção avançará nessa discussão ao analisar como, na prática, as avaliações externas têm induzido ações concretas tanto no nível dos sistemas de ensino quanto nos espaços escolares – os usos e implicações produzidos.

Usos e Implicações das Avaliações Externas e dos Resultados do Ideb na Gestão Escolar

Com a profusão de dados estatísticos obtidos com as avaliações e seus resultados, índices foram criados de modo a aferir o desempenho das escolas e o atingimento de metas pré-estabelecidas pelos governos federal, estadual e municipal. É nesse contexto que o Ideb é criado pelo governo federal em 2007, com o objetivo de medir a qualidade da educação básica, além de estabelecer metas para a melhoria do ensino.

Para Garcia (2010), este índice apresenta a iniciativa pioneira de reunir em um indicador dois conceitos: fluxo escolar (promoção, repetência e evasão) e pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema do ensino. A média do desempenho nas avaliações do INEP² e do SAEB³ é aplicada para as unidades da federação e para o país e, a Prova Brasil⁴ para os municípios.

De acordo com Schneider e Nardi (2014), os avanços das unidades escolares, dos municípios e dos estados em relação às metas estabelecidas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) são traduzidos pelo Ideb. Isso constitui importante referência à prestação de contas acerca das metas de qualidade defendidas pelo MEC. Para estes autores, este índice tem grande potencial em termos do monitoramento de resultados educacionais uma vez que fornece dados por escola, por rede e por município.

Carvalho, Oliveira e Lima (2014) afirmam que o Ideb tem induzido o desenvolvimento de sistemas de avaliação, planos de metas e políticas de responsabilização com o intuito de melhorar o desempenho acadêmico dos alunos. Afonso (2007) afirma que há, entretanto, uma tendência ao uso excessivo das avaliações externas, além de uma utilização unidirecional das mesmas, aumentando a função de controle e de legitimação em detrimento do apoio a mecanismos democráticos de prestação de contas e de responsabilização.

Além disso, Capocchi (2017) apresenta uma crítica ao afirmar que alguns efeitos colaterais associados às avaliações externas de larga escala resultam da combinação destas avaliações com políticas públicas de incentivos que as utilizam como subsídio para sanções e premiações. Segundo o mesmo autor, as políticas de responsabilização são criadas para promover a melhoria na educação, porém tendem a criar problemas não previstos na sua concepção original.

Brooke (2006) afirma que políticas de responsabilização têm sido impulsionadas pelos resultados das avaliações em larga escala. Como os resultados dos sistemas de ensino tornaram-se públicos, evidencia-se o trabalho das escolas e, portanto, os gestores as equipes pedagógicas e o corpo docente são considerados responsáveis pelo nível de desempenho alcançado. De acordo com

²INEP é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

³SAEB é o Sistema de Avaliação da Educação Básica normatizado pela Portaria 931 de 21 de março de 2005. É composto por duas provas complementares: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB), que avalia as competências cognitivas e habilidades utilizadas pelos alunos no processo de construção do conhecimento, e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (ANRESC).

⁴ Prova Brasil é o instrumento de avaliação da Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (ANRESC).

Capocchi (2017), tal responsabilização pode ser atribuída à escola, à rede de ensino e, também, aos seus professores e até mesmo os alunos.

Brooke e Cunha (2013) elaboraram uma matriz de classificação dos usos da avaliação externa como instrumento da gestão educacional das secretarias estaduais de educação, mediante a realização de uma pesquisa em cinco estados brasileiros, conforme a Tabela 1.

Tabela 1

Classificação dos Usos da Avaliação Externa como Instrumento da Gestão Educacional nos Estados

Usos dos resultados da avaliação	Sem consequências ou consequências menores (<i>low-stakes</i>)	Com consequências importantes (<i>high-stakes</i>)
1 Para avaliar e orientar a política educacional	Edurural ¹ (MEC) ² Avaliação PDE ³ (Ceará). Avaliação de Escolas de Referência (Pernambuco) Idesp ⁴ ; Idepe ⁵ ; Ideam ⁶ ; IDE-Rio ⁷ , etc. Gestão para resultados (Minas Gerais)	PAR ⁹ . Prog. Escolas Padrão São Paulo
2 Para informar as escolas sobre aprendizagem dos alunos e definir estratégias de formação continuada	Boletim de Resultados (Pernambuco). Relatório Pedagógico (Distrito Federal). PIP ⁸ (Minas Gerais)	
3 Para informar ao público	Boletim Escola (Paraná). Propaganda Política (Minas Gerais)	Escolha de Escola (Chile)
4 Para alocação de recursos	Aprender Mais (Pernambuco). Escola de Referência (Minas Gerais)	Escola Nota 10 (Ceará) Índice Municipal Qualidade Educacional (Ceará)
5 Para políticas de incentivos salariais		Acordo de Resultados (Minas Gerais) Escola Nota 10 (Ceará) Bonificação por Desempenho (São Paulo)
6 Como componente da política de avaliação docente		ADI ¹⁰ (Minas Gerais) Recondução de Diretores (Distrito Federal)
7 Para certificação de alunos e escolas		Promoção de alunos de 4 ^a e 8 ^a séries, 2001 (São Paulo)

1.Educação Rural 2.Ministério da Educação 3.Plano de Desenvolvimento da Educação 4.Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo 5.Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de Pernambuco 6.Índice de Desenvolvimento da Educação do Amazonas 7.Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio de Janeiro 8.Plano de Intervenção Pedagógica 9.Programa de Ações Articuladas 10. Avaliação de Desempenho Individual

Fonte: Brooke & Cunha (2013)

Nesse levantamento, as práticas de gestão educacional baseadas no uso das avaliações externas se classificam em *low-stakes* (sem consequências ou com consequências menores) e *high-stakes* (com consequências importantes), quando envolvem prêmios ou pagamentos suplementares a professores. Dentre as práticas encontradas, as adotadas pelo estado do Paraná e pelo município de Belo Horizonte podem ser consideradas como *low-stakes*. Já as adotadas pelos estados do Rio de Janeiro e São Paulo e pelo município de Sobral enquadram-se na categoria *high-stake*.

Os pesquisadores constataram a diversificação e progressiva sofisticação nas metodologias empregadas pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação na utilização dos resultados das avaliações para a tomada de decisões. Perceberam, também, a incorporação pelos governos estaduais de um novo modelo de gestão pública, voltado para o controle dos resultados dos serviços oferecidos à população.

Outro estudo que sistematizou as apropriações, a partir das avaliações externas, foi o de Silva, Gimenes e Moriconi (2013). Os autores analisaram escolas públicas dos estados de São Paulo, Espírito Santo e Paraná. Após a coleta de dados, sistematizaram eixos classificatórios acerca das implicações dos índices obtidos nas provas. Especificamente no eixo sobre a geração de ações nas unidades escolares, elencaram cinco atitudes recorrentes desempenhadas pelos professores e equipes de gestão, conforme disposto na tabela 2.

Tabela 2

Classificação dos Usos da Avaliação Externa como Instrumento da Gestão Educacional nos Estados

Análise dos resultados da avaliação	A primeira ação é a apropriação dos resultados das avaliações, por meio de uma análise a partir de conhecimentos sobre avaliações externas. As possibilidades de análise são cinco conforme Silva, Gimenes e Moriconi (2013, p. 44): i) Identificar, pelos resultados da avaliação externa, os alunos com baixo desempenho; ii) Identificar os conteúdos/temas a serem enfatizados prioritariamente com os alunos; iii) Realizar um acompanhamento do desempenho dos alunos/turmas ao longo do tempo; iv) Identificar os erros mais frequentes nos itens das provas; v) Autorreflexão dos agentes institucionais com base nos resultados.
Uso dos resultados como critério para formação de grupo de alunos	A partir do uso destes resultados dois caminhos são seguidos na escola: o remanejamento de alunos com dificuldades de aprendizagem para de reforço ou a organização das turmas no início do ano letivo.
Diversificação e/ou intensificação de atividades pedagógicas	Silva, Gimenes e Moriconi (2013) observaram uma mudança na rotina pedagógica de muitas escolas. Há uma diversificação das atividades pedagógicas desenvolvidas com os alunos, notadamente diferentes daquelas usualmente feitas em sala de aula. Por outro lado, determinadas atividades já presentes na prática docente são mais enfatizadas, com base nos resultados não satisfatórios obtidos pelos alunos.
Comunicação dos resultados aos alunos e pais	A exposição dos resultados das avaliações se dá por duas justificativas. A primeira se refere a uma cobrança por parte da escola dos resultados dos alunos. A segunda mostra aos discentes suas principais dificuldades.
Elaboração de plano escolar	As escolas elaboram um plano de ações com o objetivo de reforçar a necessidade de cada escola de analisar e utilizar os resultados da avaliação externa, observando-os pedagogicamente e elaborando metas com base neles.

Fonte: Silva, Gimenes & Moriconi (2013)

Os autores observaram que os diversos usos das avaliações externas nas escolas parecem indicar que esse instrumento em si possui potencial pedagógico e é benéfico ao trabalho escolar. Entretanto, os autores apontam que existem falhas nos mecanismos de monitoramento e apoio escolar, fazendo com que a apropriação dos resultados seja, muitas vezes, equivocada. Para uma apropriação eficaz dos resultados das avaliações de larga escala é preciso mobilizar as equipes gestora, pedagógica e docente para que juntas, reflitam sobre o trabalho desenvolvido pela escola. Além disso, é importante mobilizar pais e alunos na reconstrução das práticas escolares.

As pesquisas indicam que os desdobramentos da apropriação do Ideb, proveniente dos resultados das avaliações externas, induzem a reorganização das estratégias pedagógicas, produzindo outras implicações para a gestão escolar. Essa diversidade de comportamentos e estratégias pode ser explicada em função do contexto local (bastante heterogêneo) e também pela discricionariedade dos diretores e de sua equipe, que têm considerável margem para agir e implementar suas estratégias. Nesse processo, os gestores são vistos como atores-chave no processo de transformação das unidades escolares através da implementação das políticas e dos programas educacionais, objeto da próxima seção.

A Implementação de Políticas Públicas sob a Perspectiva dos Agentes de Base e as Interfaces com as Políticas de Avaliação Externa

Conforme Lima & D'Ascenzi (2013), a implementação de políticas públicas pode ser compreendida como um conjunto de decisões e de ações realizadas tanto por grupos quanto por indivíduos, sendo de natureza pública ou privada, que são direcionadas para o atingimento de resultados a partir de objetivos previamente estabelecidos. Trata-se das decisões e das ações para fazer uma política sair do papel, tornando-se realidade.

Hill (1997) descreve duas concepções de implementação no campo de políticas públicas: os modelos *top down* e *bottom-up*. O modelo *top down* (de cima para baixo), parte do princípio de que a implementação das políticas pelos agentes implementadores deve ser fiel ao que foi definido na etapa de formulação. Segundo Mazmanian e Sabatier (1981), no modelo *top down* a decisão é implementada pelos representantes governamentais em nível estratégico. Sendo assim, é preciso exercer alguma forma de controle sobre os agentes que irão implementar esta política. Uma vez que o processo de formulação de políticas públicas é guiado por uma lógica hierárquica, a implementação dá-se no âmbito da prática administrativa, seguindo os fluxos organizacionais até os destinatários das ações.

No modelo *bottom-up*, os objetivos e planos pré-existentes não são tão importantes quanto a experiência concreta dos agentes implementadores, no nível local. A partir da observação das experiências desses sujeitos, podem ser feitas alterações dos planos iniciais, inclusive a formulação de novas políticas. Entende-se que os resultados da implementação são imprevisíveis uma vez que estão relacionados à discricionariedade dos agentes e ligados a fatores como suas percepções individuais e o cenário que os cercam. Da mesma forma, a rotina de trabalho e a forma como esses atores traduzem os processos administrativos de modo a atender os cidadãos e destinatários das políticas também influenciam a dinâmica da implementação.

Nesse sentido, Oliveira (2014) afirma que a política pública passa por uma diversidade de atores ao longo do processo de formulação e implementação, em uma cadeia repleta de transformações e adaptações, criando novas estratégias e transformando as políticas centralmente definidas. Assim, o processo de formulação é carregado de fatores como, por exemplo, os interesses dos próprios atores que, cotidiana e localmente, operacionalizam essas políticas ou programas.

Segundo Meyers e Vorsanger (2007), a fase da implementação de uma política começa pela base, ou seja, pelo implementador localizado na linha de frente ou agente de base. De acordo com Lipsky (1980), tais atores—os *streetlevelbureaucrats* ou, em uma tradução literal, os burocratas no nível da rua—são os servidores públicos que interagem direta e cotidianamente com os cidadãos no processo de disponibilização das políticas. Esses agentes podem ser professores, diretores de escolas, assistentes sociais ou qualquer outro profissional que, no exercício cotidiano de suas funções, escolhem os benefícios e as sanções que vão impactar a vida das pessoas que têm alguma relação com a política.

Nessa perspectiva teórica, a chave para a implementação de políticas é a discricionariedade que os agentes implementadores têm diante das situações que aparecem e dos fatores que influenciam sua tomada de decisão. Segundo Vinzant e Crothers (1998), a discricionariedade é a amplitude de espaço de decisão que os trabalhadores têm no processo de implementação. Para Lipsky (1980), a discricionariedade é uma característica inerente à burocracia de nível de rua, com evidências substanciais de que seu exercício modifica o processo de operacionalização da política, moldando o comportamento desses profissionais e produzindo resultados distintos daqueles inicialmente esperados.

Segundo Ferreira e Medeiros (2016), o auto-interesse, as crenças e os valores são alguns dos fatores que podem influenciar as decisões tomadas pelos agentes de base. Na visão desses pesquisadores, o comportamento do implementador é fortemente influenciado por seus próprios interesses, fazendo com que suas decisões e ações modifiquem o curso de ação das políticas operacionalizadas. Oliveira (2014), porém, alerta que analisar o comportamento dos burocratas no processo de implementação sem levar em conta as particularidades das instituições em que se desenvolve a política e a sua implementação seria negar que existem elementos organizacionais importantes que também podem influenciar as atitudes e as estratégias adotadas pelo agente implementador.

Ao analisar o ciclo das políticas públicas aplicado ao campo da educação, Mainardes (2006) e Oliveira (2014) enfatizam a natureza complexa e controversa da política educacional, destacando os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local, indicando a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise das políticas educacionais. Para o caso das avaliações externas, Pagnan (2016) reforça essa posição ao constatar que os agentes de base nas escolas demonstram certa preocupação com os resultados obtidos, apesar de nem sempre esses sujeitos ocuparem papel central no planejamento anual, no nível institucional. Ainda que as decisões que norteiem as ações das Secretarias de Educação não necessariamente reflitam a percepção dos professores, o autor reconhece que os docentes definem suas próprias estratégias de atuação, modificando, muitas vezes, as iniciativas formuladas pelos órgãos responsáveis, no nível estratégico.

Nessa mesma direção, Garcia (2010) afirma que os diretores e suas respectivas equipes de gestão recebem esses resultados por série, por aluno e por ciclo (e, dependendo do Estado e/ou município, por escola). Nas reuniões periódicas realizadas nas escolas, discussões são travadas em torno daquilo que deu certo ou errado e das possíveis causas para o sucesso ou fracasso da escola na avaliação externa. A autora demonstra uma preocupação com a gestão das escolas e, conseqüentemente, com a forma pela qual os agentes de base utilizam os resultados do Ideb nas definições de currículo, na concepção e elaboração do projeto pedagógico da escola e na composição do quadro de professores, além dos parâmetros e programas propostos pelos sistemas de ensino.

Ainda que com distintas abordagens teóricas e metodológicas, a revisão da literatura empreendida nessa seção e na anterior informa que, como essas questões se dão no nível da micropolítica da escola, compreender os movimentos gerados pelas avaliações externas e pelo Ideb

no dia-a-dia das escolas e no trabalho dos docentes ali inseridos é central para o debate. A análise das pesquisas confirma que o efeito indução nas escolas e nos professores é multifacetado e ambivalente. Se, por um lado, há questões negativas e que podem ser consideradas prejudiciais, há, por outro, aspectos positivos e favoráveis. A questão é como essas dimensões se combinam e se articulam uma vez que todas essas, juntas, é que dão sentido e materialidade a escola.

Aspectos Metodológicos

Este é um estudo de natureza qualitativo-exploratória que analisou a percepção das equipes de gestão escolar sobre o processo de implementação das avaliações externas e do Ideb nas escolas. Para tal, foram entrevistados dezesseis agentes de base de oito escolas públicas da rede municipal de Mariana, Ouro Preto, João Monlevade e Itabira, no estado de Minas Gerais, egressos do PNEG na UFOP. O critério para a escolha das escolas foi possuir segmentos de ensino completos para os anos iniciais. Os critérios de escolha dos sujeitos investigados foram: (i) ter participado em uma das edições do programa e (ii) ocupar um cargo de gestão escolar ou de coordenação pedagógica.

Realizada a escolha das escolas e dos sujeitos, formulou-se um roteiro de questões baseando-se na revisão da literatura e nos objetivos previamente definidos na pesquisa. Esse roteiro foi subdividido em quatro tópicos, que subsidiaram as entrevistas narrativas: (i) O Ideb e os sistema de ensino, que privilegiou a percepção do sistema de ensino sobre as avaliações externas, bem a atuação na escola a partir desses instrumentos; (ii) o Ideb e a escola, quando se discutiu a representatividade do Ideb para a escola, seus objetivos e finalidades; (iii) o Ideb e a gestão, com o enfoque na maneira de lidar com os dados na escola e suas formas pedagógicas de trabalho assumidas a partir do indicador; (iv) e, por fim, o Ideb e os efeitos da formação, com o objetivo de verificar as dinâmicas processadas pela formação no PNEG e seus efeitos na escola.

Após a transcrição das dezesseis entrevistas, compararam-se os trechos que se relacionavam com os estudos de Silva, Gimenes e Mariconi (2013) e Brooke e Cunha (2013). Em seguida, foram realizadas análises à luz desse referencial. Os entrevistados foram identificados pela sigla AB (agentes de base), de forma a não revelar sua identificação. Da mesma, forma as escolas e municípios foram numeradas e seus nomes omitidos.

O que os Dados Revelam? As Intervenções dos Agentes de Base a partir do Ideb

Após a transcrição das entrevistas, os dados foram analisados a partir da categorização proposta por Silva, Gimenes e Moriconi (2013) e Brooke; Cunha (2013). Quatro dimensões analíticas foram construídas e as análises serão apresentadas nas subseções seguintes.

O Ideb e os Sistemas de Ensino

O primeiro tópico do roteiro de entrevistas narrativas revelou, à luz da matriz de classificação dos usos da avaliação externa compilados a partir de Brooke e Cunha (2013), que as Secretarias Municipais de Educação adotavam distintas estratégias pedagógicas. Dois excertos de entrevistas evidenciam essa questão:

Chato falar, mas nessa atual gestão, nas anteriores a gente tinha visitas, tinha muitos encontros com os pedagogos, a gente tinha um calendário anual de encontros. Todo mês a gente reunia com todos os pedagogos da rede para discutir problemas que a gente estava enfrentando, troca de experiência mesmo para gente se ajudar, cada um

com a sua vivência e a melhor coisa é a gente trocar experiência. Infelizmente isso não existe mais. (AB3; Escola 2; Município 2)

Antes tinha sempre uma reunião em se chamava o pedagogo da escola. A Secretaria de Educação apresentava os resultados do Ideb da escola. Ultimamente não estão fazendo mais. O que eu percebi de uns anos para cá é que diminuíram, a gente tinha muita reunião, muito encontro, muita capacitação mas, não está tendo o encontro no qual a gente estudava aqueles resultados. Mostravam o que significava cada coisa e discutíamos o que poderia ser feito. Mas, infelizmente, não está tendo. Causava, na época, um pouco de constrangimento, porque eles abriam muito os resultados (AB 13; Escola 2; Município 2)

Ficou evidente, nas falas dos agentes de base de um dos municípios, que a Secretaria de Educação deixou de promover ações de apoio às escolas. A apropriação dos resultados das avaliações externas pelas Secretarias de Educação está relacionada ao contexto local ou regional e, para que os resultados das avaliações externas possam ser utilizados, são necessárias ações de gestão que dependem da capacidade institucional de cada órgão e, conseqüentemente, de cada município. É por isso que, segundo Silva, Gimenes e Moriconi (2013), o maior risco de uma política de avaliação isolada será a pouca ou nenhuma repercussão dos relatórios de resultados, não apenas nas escolas, mas nas diversas instâncias de gestão das secretarias de educação. De acordo com Afonso (1999), a implantação de uma política avaliativada dissociada de ações de políticas educativas integradas no nível institucional fragiliza o processo de monitoramento e pode contribuir para a responsabilização exclusiva dos professores e das equipes de gestão nas escolas.

As entrevistas realizadas informaram que as Secretarias de Educação de dois dos municípios implantaram o PIP⁴, Plano de Intervenção Pedagógica (PIP⁵), da Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais (SEE-MG). De acordo com Brooke e Cunha (2013), o PIP possivelmente é o exemplo mais próximo de uma política de formação continuada formulada com os resultados de avaliações externas. Os trechos destacados ilustram esse ponto:

Eu penso que é o Projeto de Intervenção Pedagógica porque ele é que ajuda a gente a trabalhar para alcançar os objetivos, que são os meninos com dificuldade de aprendizagem. A gente consegue alcançar esse menino que fica à margem, ele consegue ser inserido dentro da proposta, dentro do trabalho que a gente realiza dentro da escola (AB 7; Escola 5; Município 3).

Nós começamos a trabalhar com habilidades. Fazemos a associação de conteúdos com a habilidade. O que vem primeiro agora é a habilidade, ou conteúdo em função da habilidade. Então nós fomos aprendendo isso tudo. Aplicamos o Plano de Intervenção Pedagógica [PIP]. Estipulamos um dia na semana para contemplar o PIP. Um dia! A cada 15 dias nós temos reuniões pedagógicas. Aprendemos a trabalhar em com habilidades e capacidades após as provas externas e as matrizes (AB 2; Escola 1; Município 1).

⁵PIP é um programa da Secretaria de Educação do governo de Minas Gerais, elaborado por gestores, a partir dos resultados das avaliações, com o objetivo de implementar artifícios para melhorar o desempenho dos alunos (Brooke & Cunha, 2013).

Assim como no estudo de Brooke e Cunha (2013), as entrevistas reforçam a heterogeneidade de práticas, métodos e concepções teóricas sobre o uso dos resultados da avaliação. Em algumas entrevistas apareceram relatos sutis sobre os resultados do Ideb como instrumentos de avaliação docente, além de menções sobre a carga da responsabilização.

O professor fica muito desesperado e uma coisa que a gente tem batido muito na tecla com a Secretaria é que precisa diminuir esse currículo, a gente não dá conta (AB 5; Escola 4; Município 4).

Você tem que olhar no geral, então é muita coisa. Você não pega só a parte pedagógica da direção. Você pega a administrativa, conflitos das famílias, da comunidade, problemas internos com a secretaria de educação. Então a cobrança é muita (AB 10; Escola 8; Município 1).

Para Schneider e Nardi (2014), como os resultados dos exames são divulgados por escola e por esfera administrativa, verifica-se um aumento na transparência dos resultados, acompanhados do aumento da cobrança e da pressão sob os professores. A avaliação e a prestação de contas correspondente não asseguram uma via de mão dupla entre quem presta contas e quem as solicita. Ocorre uma relação unilateral entre as partes envolvidas, e fica sob responsabilidade da escola e dos docentes a obrigação de justificar os resultados alcançados à comunidade.

De modo geral, as entrevistas sugerem que havia um clima de cobrança das escolas por parte das Secretarias de Educação após os resultados das avaliações externas. Esta cobrança se dava a partir da Secretaria, disseminando-se até as escolas e acabava sendo incorporada pelas equipes de gestão e por parte dos professores. As avaliações externas se tornaram um instrumento de cobrança das escolas por parte das Secretarias, reiterando Afonso (2007) quando faz uma crítica ao real significado e a intencionalidade das avaliações.

Por outro lado, a análise das entrevistas permite afirmar que as políticas de *accountability* são efetivas em produzir um efeito indução nas escolas, isto é, um movimento de vinculação entre as instituições e os sujeitos—Secretarias de Educação, escolas, pais, professores, comunidade escolar, alunos e equipe gestora. Tal movimento é composto por vetores às vezes contraditórios, que podem tanto ter efeitos positivos quanto negativos, a depender das intenções que permeiam as estratégias adotadas no plano institucional e como os atores que atuam nas escolas as percebem e traduzem no cotidiano de suas ações.

O Ideb e a Escola

De acordo com Silva, Gimenes e Moriconi (2013) a utilização dos resultados das avaliações externas para formulação de um Plano de Ação Escolar (ou estratégias correlatas) se constitui em uma prática regular nas redes de ensino. A realização desses planos é uma demanda explícita das Secretarias de Educação.

Nós trabalhamos com a matriz de referência da Prova Brasil, para o professor trabalhar questões que seriam cobradas, não como uma forma de treinamento, de forma alguma. A gente não faz isso. Eu vou ser bem clara: eu nunca me preocupei muito em treinar para a prova, não. Eu acho que tem escolas que tem essa prática (AB 4; Escola 3; Município 3).

Conforme Brooke e Cunha (2013), nota-se que as Secretarias não estão sentindo os mesmos constrangimentos do passado. Se ainda há alguma dificuldade no uso dos resultados para orientar a

prática dos professores, isso não tem impedido sua aplicação em uma nova geração de políticas de gestão orientadas para as escolas.

Segundo Chirinéa e Brandão (2015), algumas escolas adotam a estratégia de treinar os alunos na matriz de referência das avaliações externas. Ao adaptarem e ajustarem o currículo e o ambiente escolar à lógica das avaliações externas, professores e diretores parecem submeterem-se a essa lógica, aderindo à exigência em demonstrar o desempenho da escola ou um suposto nível de qualidade, reforçando o efeito colateral das avaliações.

De acordo com Silva, Gimenes e Moriconi (2013), algumas escolas expõem os resultados das avaliações externas aos pais e alunos. Além disso, os resultados podem ser evidenciados aos alunos sob duas justificativas: a primeira diz respeito à sensibilização dos discentes por parte dos gestores e professores. A segunda refere-se à exposição desses resultados com objetivo de mostrar aos alunos suas principais dificuldades e os aspectos que precisam ser melhorados. Os dois trechos destacados ilustram essas questões:

Quando a gente vai fazer entrega de resultados, a gente faz uma avaliação com os pontos positivos, com o que a criança já venceu (AB 3; Escola 2; Município 2).

Uma coisa que eu acho que a gente não deve deixar de mencionar, porque tem muito a ver com os resultados, é que sempre houve um incentivo àqueles alunos de melhor resultado. Sempre ao final de cada etapa a gente faz ou um cartão, uma coisa bem singela. Uma homenagem para aquele aluno (AB 12; Escola 8; Município 1).

Tais questões estão diretamente associadas à discussão de *accountability* realizada por Afonso (2009) quando associa o termo a três dimensões que se articulam entre si: avaliação, prestação de contas e responsabilização. Nesse sentido, os dados coletados nas entrevistas informam que as avaliações padronizadas seriam utilizadas para mensurar a eficiência de uma instituição e, com base no resultado obtido nessas últimas, a instituição deveria prestar contas justificando e explicando o quê, como e porque alcançou aqueles resultados, havendo, a partir disso, a responsabilização dos atores sobre o fracasso ou sucesso da escola. O autor também salienta que a responsabilização é a dimensão mais delicada do processo de *accountability*, pois a eficiência de uma instituição não se reduz unicamente às métricas, mas também envolve toda sua cultura organizacional, sua teia de relacionamentos, as tensões, os conflitos e interesses diversos.

Depreende-se, portanto, que há um hiato entre as percepções dos agentes de base sobre as repercussões dos processos e os resultados obtidos com as avaliações externas na organização das escolas. Em outras palavras, ainda que a diversidade e as diferenças peculiares das escolas possam ser suprimidas pelas avaliações externas, que se traduzem em exames de desempenho e não demonstram a aprendizagem efetivamente ali construída, há um conjunto de comportamentos que são potencializados por esses instrumentos, que podem modificar (positiva e/ou negativamente) a dinâmica do trabalho realizado pelos agentes de base—professores e equipe gestora.

Assim, como os sujeitos que atuam nas escolas detêm conhecimentos importantes que os habilitam a proporem soluções, espera-se que a escola seja um espaço de resistência, não no sentido de fechar suas portas para as políticas centrais, mas como uma esfera de articulação local com a comunidade que faz parte do território no qual a escola está inserida. Segundo Freitas (2005), é esse movimento político que fará com que a escola seja capaz de atuar ativamente no processo de avaliação motivado pelos mecanismos de aferição. Ao agir dessa forma, professores e equipes gestoras poderão afastar-se da lógica da culpabilização e se aproximarão de uma perspectiva de trabalho mais colaborativo e integrado aos sistemas de ensino, compartilhando as decisões e os resultados obtidos.

O Ideb e a Gestão Escolar

Para Silva, Gimenes e Moriconi (2013), a análise dos resultados das avaliações pelos gestores é um ponto de partida para as ações que serão tomadas na sequência. Dessa forma, a análise é compreendida como pré-condição para os outros usos das avaliações e se revela como uma forma de apropriação dos resultados—de diversas formas e em graus variados de intensidade, o que pode ser percebido nos trechos destacados:

Quando a gente normalmente recebe esses resultados, a Secretaria faz uma reunião com os diretores, especialistas, passa os resultados, mostra os gráficos. A gente recebe também aquele boletim informativo, quando demora muito para chegar a gente sempre acessa o portal e imprime. Isso é passado. Primeiro em uma reunião da coordenação, para os coordenadores, aí a gente faz uma preparação de como repassar isso para os professores. Normalmente há uma reunião específica para isso, onde a gente apresenta os gráficos. A gente pega as questões que tiveram um índice maior de erros, aquelas que os descritores tiveram um resultado pior e a gente faz a análise dessas questões (AB 12; Escola 8; Município 1).

Quando a gente pega o resultado, a gente analisa: “nossa, mas por que caiu? O que aconteceu? Por que melhorou? O que aconteceu?” Eu vejo como positivo no sentido de que isso nos mobiliza para que a gente avance, para que a gente queira mais, que a gente busque mais e busque excelência no trabalho (AB 4; Escola 3; Município 3).

Os agentes de base optam, em algumas escolas, por usar os resultados como critérios para a formação de grupos de alunos, confirmando Silva, Gimenes e Moriconi (2013):

O Processo de Intervenção: a gente trabalha uma vez por semana por grupos. São três salas de segundo ano, então a gente junta todas as crianças e a gente vai dividindo por grupo. São cinco grupos, dentro desses cinco, três segundos anos. O grupo um é aquela criança que está com muita dificuldade (AB 9; Escola 9; Município 1).

Esse nosso trabalho com esses meninos que a gente identifica como baixo desempenho é muito mais cuidadoso do que era antes. Porque até então você tinha um trabalho fazendo um trabalho diferenciado, os nossos registros também não eram muito bons, precisam melhorar hoje, mas em relação ao que era está bem legal (AB 8; Escola 6; Município 4).

O uso dos resultados das avaliações externas para a formação de turmas é recorrente em todas as redes de ensino pesquisadas, do qual se depreende duas possibilidades distintas. A primeira diz respeito ao encaminhamento de alunos com dificuldades de aprendizagem para as turmas de reforço e/ou de recuperação paralela. Silva, Gimenes e Moriconi (2013) revelam, entretanto, que os resultados das avaliações não são os únicos critérios utilizados na seleção dos discentes nesse tipo de ação. Ainda segundo os autores, nesses casos são empregados outros critérios, como as próprias avaliações que professores realizam em sala de aula e suas impressões quanto ao rendimento dos alunos.

Conforme Chirinéa e Brandão (2015), o Ideb é um termômetro da educação brasileira. Porém, na mesma medida, é um instrumento que coage escolas a se adequarem a determinadas normas de condutas, principalmente no que diz respeito à gestão escolar, com a

finalidade de atingir índices mais altos e alcançar expectativas pré-definidas de desempenho. Escola. O Ideb se torna, exclusivamente, uma ferramenta estatística.

Segundo Schneider e Nardi (2014), gestores, professores e alunos são induzidos pelos resultados censitários da Prova Brasil, que adquirem maior visibilidade no cenário educacional, tanto no momento da aplicação quanto a partir da divulgação de seus resultados. De acordo com os autores, é produzido um efeito de responsabilização sobre escolas e redes públicas de ensino pela divulgação em escala nacional, além de premiações ou castigos explícitos em termos de política educacional.

Para essa dimensão, a análise das entrevistas e dos excertos transcritos revela que há, portanto, dois vetores que operam ao mesmo tempo, ainda que com sentidos distintos. O primeiro informa que o Ideb ainda não é capaz de mensurar todas as variáveis da qualidade da educação brasileira, como as condições de trabalho dos professores e a prática pedagógica. As entrevistas indicam que tal indicador tornou-se um instrumento regulatório das políticas avaliativas educacionais promovidas por um estado gerencialista, demonstrando práticas sutilmente naturalizadas de *deaccountability* e de responsabilização.

O segundo indica que, apesar de as avaliações externas e o Ideb terem, de fato, um componente regulatório, diretamente associado a uma visão liberal acerca do monitoramento e mensuração de resultados, os usos e efeitos de tais instrumentos não podem ser analisados apenas no plano institucional. Diversos foram os momentos em que os entrevistados demonstraram ter percepções positivas sobre os efeitos das avaliações e do Ideb no cotidiano do trabalho por eles realizado. Tais manifestações reforçam a formulação de Lipsky (1980), corroborada por Oliveira (2014): quando a implementação no nível local é considerada (nesse caso, a partir do dia-a-dia das escolas e das rotinas que os profissionais que nela atuam desenvolvem), as diferentes estratégias que tais atores adotam são influenciadas pela compreensão que têm sobre as políticas e sobre os processos que estão sob sua responsabilidade. Nesses casos as combinações são múltiplas.

O Ideb e os Efeitos da Formação

Silva, Gimenes e Moriconi (2013) trazem considerações importantes acerca das relações entre a formação continuada e a análise dos resultados da avaliação. Por vezes, as análises feitas em âmbito escolar demandam estudos adicionais, que podem exigir o aprofundamento de certas questões ou o levantamento de novas informações. Como a formação está atrelada à existência de momentos coletivos na jornada docente, coordenados de forma organizada e concatenada de modo a dar vazão a uma melhor qualificação do trabalho por meio de discussões e ações formativas voltadas às necessidades específicas de cada unidade escolar, as entrevistas revelaram que a formação continuada emergiu como um momento importante para o processamento das avaliações externas nas escolas, além de criar oportunidades para que os docentes e a equipe gestora desenhassem e implementassem novas estratégias pedagógicas:

Isso ajuda muito a gente, isso ajudou muito a questão dos professores estudiosos, professores que gostam de ler, professores que atendem ao chamado da secretaria. Tem curso? Professor está indo. A secretaria trabalhou muito nos anos anteriores, uns três anos, com cursos na área de ciências, na área de matemática para o 4º e 5º ano e para as séries iniciais. Isso ajudou muito no crescimento da escola (AB 10; Escola 8; Município 1).

Reunião a cada 15 dias, na segunda-feira à noite, intercalando com professor e coordenação pedagógica, então uma segunda-feira é gestão e coordenação pedagógica. Então a gente conversa sobre essas questões da escola, sobre esses

problemas, as dificuldades os encaminhamentos que precisam ser dados (AB 4; Escola 3; Município 3).

Eu penso que todo gestor deveria passar por esse curso de especialização [a formação ofertada pela UFOP, no âmbito do PNEG]. Não no sentido de falar assim “ah, eu vou ter mais uma pós-graduação”. Não. É pelo trabalho em si, é pelo estudo, pela possibilidade de estudar, de estar no meio acadêmico. Essa possibilidade é muito grande, é muito rica (AB 10; Escola 8; Município 1).

De acordo com Afonso (2007), faz-se necessário e urgente uma sólida formação de professores (e de outros profissionais de educação) em avaliação, já que não é possível a promoção da reflexão e mudança na prática sem essa compreensão. Os conhecimentos constituem o professor como um trabalhador intelectual, que precisa se posicionar como sujeito educativo e, então, exercer seu senso crítico. Para o autor, a predominância de orientações produzidas por estruturas especializadas para a concepção e gestão da avaliação quase sempre não consideram as realidades locais e não se preocupam com os atores educativos. Ainda, as particularidades dos contextos institucionais e as especificidades das escolas são definidas e julgadas por *experts* que trabalham em departamentos centrais do Estado, em organizações específicas com grande autonomia ou mesmo em organizações privadas, condição favorecida pela alienação e resignação dos profissionais da educação. É por isso que o autor defende que o fortalecimento da formação dos professores proporcionará o desenvolvimento da reflexão científica, metodológica, ética e política acerca das questões que envolvem as avaliações externas, politizando o debate.

Considerações Finais

Afonso (2009, 2014) afirma que só se poderá falar em qualidade educacional quando os resultados dos testes padronizados forem acompanhados de uma responsabilização participativa. Nessa direção, os dados revelaram que as avaliações externas produziram desdobramentos e geraram um efeito indução no cotidiano das unidades escolares, desencadeando repercussões, estratégias e comportamentos positivos e negativos.

Foram observadas atitudes positivas como a promoção de mudanças na dinâmica cotidiana das escolas e no nível de envolvimento das Secretarias de Educação, traduzidas no aumento do número de projetos institucionais e maior mobilização do grupo de professores e diretores. Por outro lado, houve relatos de gestores afirmando que havia professores que preparavam os alunos para as avaliações, reduzindo a dimensão pedagógica ao desempenho nesses instrumentos.

No âmbito escolar, percebeu-se o aumento das reuniões pedagógicas e de planejamento e o aumento dos tempos de formação docente dentro da escola. Além disso, verificou-se o maior interesse nas avaliações externas por toda comunidade com sua crescente participação no contexto escolar. Por sua vez, as Secretarias de Educação começaram a desenvolver projetos pedagógicos e atividades de reforço escolar, além de apoiar a formação continuada dos profissionais.

Para Siciliano (2017), os agentes implementadores são, portanto, estratégicos porque fazem uma ligação entre esses dois “mundos” à medida que traduzem, definem e escolhem os recursos que utilizam, materializando a ação estatal através do trabalho cotidiano e discricionário que realizam nas escolas. Assim, é imprescindível compreender os educadores e os gestores escolares não apenas como agentes implementadores, mas também como atores políticos, de forma que todos sejam convocados se apropriarem dos problemas e dos desafios cotidianos e sejam capazes de refletire sobre a qualidade da educação.

Ao invés de assumirem sozinhos a obrigação pelo desempenho da escola em que trabalham e, conseqüentemente, sentirem-se exclusivamente responsáveis por seu sucesso, professores e equipe de gestão também devem mobilizar e pressionar suas Secretarias de Educação de modo a comprometê-las institucionalmente. Tal respaldo, materializado através de melhores condições de trabalho, planos de carreira condizentes, garantia de espaços de formação, existência de equipes de planejamento e acompanhamento pedagógico é crucial nesse processo de *accountability* cujo objetivo é contribuir para o aumento da qualidade da educação pública.

Agradecimentos

Os autores agradecem ao Programa Institucional de Bolsa de Iniciação científica do CNPq (PIBIC/CNPq/UFOP) pelo financiamento desta pesquisa.

Referências

- Afonso, A. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, 69, 139-164.
- Afonso, A. (2007). Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. *Contrapontos*, 7(4), 11-22.
- Afonso, A. (2009) Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13, 13-29.
- Afonso, A. (2014). Questões, objetos e perspectivas em avaliação. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, 19(2), 487-507.
- Ball, S. (2005). Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, 35, 539-564.
- Ball, S. (1987). *The micro politics of school*. Oxford: Penguin Books.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26(92), 725-751.
- Brasil, *Diretrizes Nacionais do Programa Escola de Gestores da Educação Básica Pública*. (2009), Brasília, Distrito Federal: MEC/SEB, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=879-diretrizes-n-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 09 de jan. 2017.
- Brooke, N. (2006). O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 36(128) 377-401.
- Brooke, N., & Cunha, M. A. (2011). A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. *Estudos e Pesquisas Educacionais. Fund. Victor Civita*, 2, 17-79
- Capocchi, E. R. (2016). *Avaliações em larga escala e políticas de responsabilização na educação: evidências de implicações indesejadas no Brasil*. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. <http://dx.doi.org/10.11606/D48.2017.tde-13092017-145118>
- Carvalho, C. P., Oliveira, A. C. P., & Lima, M. D. F. M. (2014). Avaliações externas: Tensões e desafios para a gestão escolar. *Estudos em Avaliação Educacional. Fundação Carlos Chagas*, 25(59), 50-79.
- Chagas, D. P. (2014). *Apropriação de resultados das avaliações do PROEB pelas equipes gestoras e seu repasse aos professores de matemática do ensino médio*. (Dissertação, mestrado profissional). Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Educação.

- Chirinéa, A. M., & Brandão, C. F. (2015). O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro*, 23(87), 461-484.
- Costa, E. A. S., & Lima, M. S. L. (2015). O olhar do gestor sobre a cultura avaliativa no contexto escolar. *Nuances: Estudos sobre Educação, Presidente Prudente, São Paulo*, 24(2), 116-132.
- Fávero, O., Horta, J. S. B., & Frigotto, G. (1992). Políticas educacionais no Brasil: Desafios e propostas. *Cadernos de Pesquisa, São Paulo*, 83, 5-14.
- Ferreira, V. R. S., Medeiros, J. J. (2016) Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cad. EBAPÉ.BR*, 14, (3), 776-793. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395129522>.
- Freitas, L. C. (2005). Qualidade negociada: avaliação e contraregulação na escola pública. *Educ. Soc., Campinas*, 26(92), 911-933.
- Freitas, F. M., & Tauchen, G. (2014). As avaliações externas na percepção dos(as) diretores (as) das escolas municipais do Rio Grande. *Revista de Ciências Humanas –Educação -Frederico Westphalen* 15(25), 11-16.
- Garcia, A. L. (2010). *Gestão da Escola, Qualidade do Ensino e Avaliação Externa: Desafios na escola*. (Dissertação de Mestrado em Educação). Programa de Pós Graduação em Educação, Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual de São Paulo.
- Gisi, M. L., & Eying, A. M. (2008). As Políticas Educacionais e a Identidade Profissional dos Professores de Educação Básica. *Revista HISTEDBR On-line*, 31, 2008, 113-126. Disponível em: < http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/31/art09_31.pdf>. Acesso em: 10 de jan. 2017.
- Hill, M. (1997). *The policy process in the modern state* (3rd ed.). Prentice Hall.
- Hofling, E. M. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cad. CEDES. Campinas*, 21(55), 30-41. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>
- Kolinski, M. (2014). Accountability escolar: Um estudo exploratório do perfil das escolas premiadas. *Est. Aval. Educ., São Paulo*, 25(59), 108-137. Disponível em: < <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1941/1941.pdf>>. Acesso em: 05 de jan. 2017.
- Lima, L. L., & D’ascenzi, L.. (2013). Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101-110. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation. Disponível em: < https://www.russellsage.org/sites/all/files/Lipsky_Preface.pdf>. Acesso em: 05 de jan. 2017.
- Lowndes, V. (1997). Change in public service management: New institutions and new managerial regimes. *Local Government Studies*, 23(2), 42-66.
- Lotta, G. (2012). Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: O caso dos agentes comunitários de saúde. In: F, C. A. P. (Org.). *Implementação de políticas públicas: Teoria e prática* (pp. 221-259). Belo Horizonte: PUC-MG.
- Mainardes, J. (2006). Policy cycle approach: A contribution to the analysis of educational policies. *Educação & Sociedade, São Paulo*, 27(94), 47-69.
- Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1981). *Effective policy implementation*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Meyers, M. K., & Vorsanger, S. (2007). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. In: B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The handbook of public administration* (pp.153-163). London: Sage.

- Miranda, E. (2014). Contribuciones de Stephen Ball a la investigación sobre políticas educacionales como campo teórico. *Curitiba*, 20-30.
- Newman, J., & Clarke, J. (2012). Gerencialismo. *Educação e Realidade*. Porto Alegre, 37(2), 353-381.
- Oliveira, B. R. (2014). A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: Uma análise a partir dos agentes públicos de base. *Revista do Serviço Público - RSP*, 65(4), 517-544.
- Oliveira, B. R. (2017). Interação no Ciberespaço e Formação de Professores: Análise da Sala de Interação Virtual do Programa Escola de Gestores na Universidade Federal de Ouro Preto. *RLAEE –Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 12(2), 1441-1461.
- Oliveira, B. R., & Tonini, A. M. (2014). Apresentação. In: B. R. Oliveira & A. M. Tonini (Orgs.), *Gestão Escolar e Formação Continuada de Professores: O Programa Nacional Escola de Gestores e a Experiência da Universidade Federal De Ouro Preto* (pp. 5-7.) Juiz de Fora.
- Pagnan, C. L. (2016). Avaliações externas: O IDEB na visão dos gestores das escolas públicas. *Revista Ensino e Pesquisa*, 14(2), 262-281.
- Silva, V. G., Gimenes, N. A., & Moriconi, G. M. (2013). Uso da avaliação externa por equipes gestoras e profissionais docentes: Um estudo em quatro redes de ensino público. *São Paulo: FCC/SEP*, 10-116.
- Silva, W. C. (2015). *Estratégias de Apropriação e Utilização dos Resultados das Avaliações em Larga Escala: O Caso de uma Escola Estadual do Acre*. (Dissertação de Mestrado). Programa de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Faculdade de Educação na Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In: A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies* (pp. 2-10) Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Schneider, M. P., NARDI, E. L. (2014). O Ideb e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. *Revista Portuguesa de Educação*, 27(1), 7-28.
- Siciliano, M. (2017). Professional networks and street-level performance: How public school teachers' advice networks influence student performance. *The American Review of Public Administration*, 47(1), 79-101.
- Souza, S. Z. L., & Oliveira, R. P. (2003). Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*, 24(84), 873-895. <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302003000300007>
- Vinzant, J., & Crothers, L. (1998). *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. Basic Books.

Sobre os Autores

Breyner Ricardo de Oliveira

Universidade Federal de Ouro Preto

breyner@cead.ufop.br

Doutor em Educação. Professor Adjunto da Universidade Federal de Ouro Preto, do Departamento de Gestão Pública e dos Programas de Pós-Graduação em Educação e Economia Aplicada.

Maria Tereza da Silva Pena

Universidade Federal de Ouro Preto

mariaterezapena@gmail.com

Bolsista do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação científica do CNPq. (PIBIC/CNPq/UFOP).

Sobre os Editores

Almerindo Janela Afonso

Universidade do Minho – Uminho

ajafonso@ie.uminho.pt

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

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

Geovana Mendonça Lunardi Mendes

Universidade do Estado de Santa Catarina

geolunardi@gmail.com

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

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

Dossiê Especial
Políticas de Administração e Gestão em Países da Lusofonia

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 26 Número 133

15 de outubro 2018

ISSN 1068-2341



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

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

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

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

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

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

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

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

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

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

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de
Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la
Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad
Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad
Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación,
México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de
México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana,
México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,
México

Pedro Flores Crespo Universidad
Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

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

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

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

María Guadalupe Olivier Tellez,
Universidad Pedagógica Nacional,
México

Miguel Pereyra Universidad de
Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional
de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

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

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de
Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia,
Colombia

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

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo,
España

Jurjo Torres Santomé, Universidad
de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana,
México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales
Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de
Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés,
Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

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

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

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

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