

Políticas de responsabilização escolar: um estudo exploratório sobre as estratégias de instâncias intermediárias na rede municipal do Rio de Janeiro¹

School accountability policies: a preliminary study of intermediary instances strategies in Rio de Janeiro's school system

Políticas de responsabilización escolar: un estudio exploratorio sobre las estrategias de las estructuras intermedias en la red de escuelas públicas de Río de Janeiro

Karina Carrasqueira²
Felipe Andrade³
Mariane C. Koslinski⁴
Carolina Portela⁵
André Regis⁶

Resumo

Este artigo tem como objetivo investigar as diretrizes gerais da política de responsabilização escolar adotada pela Secretaria Municipal de Educação (SME) do Rio de Janeiro a partir de 2009 e sua implementação a partir da mediação das suas instâncias intermediárias. Busca identificar a relação das estratégias das Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) com as diretrizes da SME, bem como investigar as semelhanças e diferenças das percepções e estratégias adotadas pelas CREs. Nas análises de dados, o estudo utilizou documentos oficiais que regulamentam as políticas de responsabilização escolar da SME selecionados a partir do diário oficial de 2009 a 2013, dados das avaliações da Prova Rio e Prova Brasil (2005-2012) e entrevistas semiestruturadas realizadas com gestoras de quatro Coordenadorias Regionais de Educação. Resultados preliminares mostram um desenho com forte característica de corresponsabilização. As análises também mostram diferenças na relação estabelecida entre escolas e instâncias intermediárias, bem como nas estratégias adotadas pelas CREs para auxiliar as escolas.

Palavras-chave: Responsabilização escolar; Implementação de políticas educacionais; Avaliação educacional

¹ Este trabalho contou com financiamento do Observatório da Educação - CAPES/INEP

² Doutoranda em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). klcarrasqueira@gmail.com

³ Doutorando em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). felipema8@gmail.com

⁴ Doutora em Sociologia. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). mckoslinski@gmail.com

⁵ Doutoranda em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). carolinaportela13@gmail.com

⁶ Mestrando em Educação Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). andre.regis.oliveira@gmail.com

Abstract

This article aims to investigate general guidelines from the school accountability policy adopted by the Municipal Department of Education (SME) of Rio de Janeiro and its implementation under intermediary agencies mediations. We intend to investigate the relation between Local Departments of Education (CRE) strategies with SME guidelines and the differences and similarities from perceptions and strategies adopted by CREs. The data analysis from this study made use of official documents that regulate the school accountability politics from SME, selected from official journal from 2009 to 2013, evaluation data from Prova Rio and Prova Brasil (2005-2012) and semi structured interviews with directors of four Local Departments of Education. Preliminary results suggest that Rio de Janeiro's policy design has multiple principals and agents. The analysis also show differences in the relationship established between schools and intermediary instances as well as in the strategies adopted by the CREs to support schools.

Keywords: School accountability; Educational policies implementation; Educational evaluation

Resumen

Este artículo tiene como objetivo investigar las directrices generales de la política de responsabilidad escolar adoptado por el Departamento de Educación de la Ciudad del Río de Janeiro (SME) a partir de 2009 y su aplicación a partir de la mediación de sus entidades intermedias. Busca identificar la relación entre las estrategias de la Coordinación Regional de Educación (CRE) con las directrices del SME e investigar las similitudes y diferencias de las percepciones y estrategias adoptadas por la CRE. En el análisis de datos, el estudio utilizó documentos oficiales que regulan las políticas de responsabilidad escolar de SME seleccionado de la gaceta oficial 2009-2013, datos de las evaluaciones Prueba de Río y Brasil examen (2005-2012) y entrevistas semiestructuradas con los cuatro administradores de Coordinación regional de Educación. Los resultados preliminares muestran un diseño con una característica fuerte de la co-responsabilidad. Los análisis también muestran diferencias en la relación que se establece entre las escuelas y los niveles intermedios, así como las estrategias adoptadas por la CRE para ayudar a las escuelas.

Palabras clave: Responsabilidades de la Escuela; Implementación de políticas educativas; evaluación educativa

Introdução

Nos últimos 20 anos, sistemas educacionais por todo o mundo têm adotado políticas de responsabilização escolar (*school accountability*) como meio de impulsionar melhorias na qualidade e na eficácia dos sistemas educacionais (HOFFER, 2000; HOUT & ELLIOT, 2011; BROOKE, 2013). Através da divulgação dos resultados das avaliações externas por escola e de um sistema de bônus e/ou punição, governos nacionais e subnacionais tentam promover mudanças na gestão e nas práticas escolares como meio de aumentar o desempenho das escolas.

No entanto, não há acordo entre os estudos realizados em diversos contextos sobre o impacto das políticas de responsabilização escolar, seja no que diz respeito ao desempenho das escolas, seja nas práticas de professores e diretores. Alguns estudos mostram evidências de aumento do desempenho médio dos estudantes após a implantação de políticas de responsabilização (FIGLIO E ROUSE, 2006; MURALIDHARAN E SUNDARARAMAN, 2009) decorrentes tanto do incentivo recebido pelos professores (JACOB, 2005; FIGLIO & GETZLER, 2002), quanto em função de um estigma social causado pela identificação das escolas com baixo desempenho (GOLDHABER & JANE, 2004). Já outros não percebem impactos significativos e/ou duradouros sobre o desempenho das escolas e observaram, também, consequências não intencionadas dessas políticas, como a adoção de práticas de ‘gaming’⁷, que tendem a promover estratégias de seleção/exclusão, foco do planejamento pedagógico da escola em parte dos alunos, limitação do currículo e aumento das desigualdades intraescolares (HEILIG & DARLING-HAMMOND, 2008, ALLENDE, 2010; HSIEH & URQUIOLA, 2006).

No contexto brasileiro, mais de uma década após o início da adoção de políticas de responsabilização por estados e municípios (BROOKE & CUNHA, 2011; BROOKE, 2013), tais políticas são foco de um acalorado debate acadêmico. Alguns autores defendem que o pagamento de bônus aos profissionais da educação pode gerar uma concorrência entre escolas e provocar mais desigualdades escolares (SETUBAL, 2010). E ressaltam, ainda, a relação pouco saudável provocada pelo *accountability* vertical, que estabelece uma relação hierárquica entre quem cobra e quem é cobrado pelo sistema de *accountability*, e pelos efeitos negativos dessas políticas, que estão presentes no contexto norte-americano e que acabam sendo reproduzidos no Brasil (FREITAS, 2013). Outros estudos argumentam que é legítimo comparar escolas na tentativa de identificar as que apresentam dificuldade em desempenhar seu trabalho, como também identificar as que devem servir como fonte de aprendizagem para as demais (BROOKE, 2013). Além disso, Brooke (2013) chama a atenção para o fato de que os resultados ou impactos do *accountability* escolar podem variar de acordo com o desenho que distintas políticas adotam. Contudo, o autor argumenta que existem poucas pesquisas sobre os efeitos mediadores dessas políticas, como os efeitos sobre professores e relações de trabalho na escola.

O presente estudo pretende contribuir para este debate e propõe investigar as diretrizes gerais da política de responsabilização escolar adotada pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, em especial sua característica de corresponsabilização e sua implementação a partir da mediação das Coordenadorias Regionais de Educação (CREs). Este é um estudo exploratório e parte de esforços de uma pesquisa mais ampla⁸, que pretende compreender possíveis processos mediadores/ condicionantes do impacto das políticas de responsabilização sobre práticas de gestão e, conseqüentemente, sobre o desempenho das escolas em avaliações externas.

7 Estudos sobre políticas de accountability na área de educação observaram a proliferação de estratégias adotadas pelas escolas descritas como “gaming the system”. Formas de trapacear ou jogar com o sistema para atingir as metas estabelecidas.

8 O estudo mais amplo, intitulado “Políticas de responsabilização escolar e fatores mediadores: um estudo do impacto no contexto do município do Rio de Janeiro”, parte da hipótese de que a internalização e as estratégias adotadas pelas escolas, bem como a capacidade de atingir as metas, são influenciadas pelas estratégias adotadas pelas instâncias intermediárias da Secretaria Municipal de Educação, pela compreensão e conhecimento que os professores e diretores possuem dos sistemas de avaliação, das percepções sobre a política de responsabilização e características da escola.

Investigamos o alinhamento das estratégias das CREs com as diretrizes da SME, bem como as semelhanças e diferenças das percepções e estratégias adotadas por diferentes CREs. Partimos do pressuposto de que tais estratégias, influenciadas pela pressão da corresponsabilização, podem ser uma importante chave para compreender a implementação e o impacto das políticas de responsabilização tanto no desempenho quanto nas práticas escolares.

A política de (co)responsabilização no município do Rio de Janeiro

Responsabilização não é uma noção nova no campo da educação. Anderson (2005) argumenta que há pelo menos três sistemas de responsabilização docente, que se diferem em relação a quem responsabiliza e pelo quê o professor é responsabilizado⁹. Ladd (2001) vai além e mostra que há sistemas que responsabilizam outros atores além das escolas e/ou professores, como pais e alunos e instâncias intermediárias entre escola e Secretaria de Educação.

De acordo com Brooke (2006), no Brasil, as políticas de responsabilização na educação envolvem certo grau de descentralização de responsabilidades. A escola e o professor não são os únicos responsáveis pelos desempenhos dos estudantes nas avaliações em larga escala, mas diversos atores são responsáveis por alcançar certas metas e padrões. Tais desenhos compreendem desde o apoio das secretarias de educação e instâncias intermediárias para que as escolas alcancem suas metas ou, até mesmo, o estabelecimento de metas para essas instâncias superiores de gestão da educação¹⁰.

Koslinski et al. (2015) analisam diferentes desenhos de políticas de responsabilização de estados e municípios brasileiros com base em três questões: a) quem responsabiliza quem? b) a partir de quais critérios ou padrões? e c) com quais consequências? A análise focalizou a política de responsabilização escolar adotada pelo município do Rio de Janeiro, descrito como um sistema complexo que combina responsabilização vertical (entre instâncias de níveis hierárquicos diferentes) e horizontal (entre pares dentro da escola), e responsabilização social (feita pelos responsáveis dos alunos).

Este sistema segue características presentes em diversos desenhos adotados por estados e municípios brasileiros: estabelecimento de múltiplas metas para as escolas e bonificação salarial anual dos professores, diretores e funcionários das escolas que atingem as metas. A política ainda traz grande ênfase para o papel do diretor, adquirindo contornos de forte corresponsabilização entre escolas, secretaria de educação e suas instâncias intermediárias.

O Prêmio Anual do Desempenho, implementado a partir de 2009, é o principal componente da política de responsabilização do município do Rio de Janeiro e tem por objetivo “recompensar os servidores que conjuguem esforços com vistas à melhoria na qualidade do ensino e aprendizagem dos seus alunos.” (Decreto 30.860/09, Art. 3º). A recompensa é concedida, em forma de um 14º salário base, a todos os servidores de escolas que consigam alcançar ou superar as metas estabelecidas pelo Acordo de Resultados¹¹. A tabela instituída pela prefeitura em 2009 divide as escolas em sete faixas de Índice de

9 Os três tipos de responsabilização indicados pela autora são: (a) *compliance with regulations*, no qual professores prestam contas à própria burocracia estatal pela sua adesão às regras estabelecidas (b) *adherence to professional norms*, em que os educadores são fiscalizados por seus pares quanto à adesão às normas padrão e (c) *results driven*, no qual professores são responsabilizados pelos resultados dos alunos e prestam contas ao público em geral (Anderson, 2005; Carrasqueira, 2013).

10 A diretriz de corresponsabilização está presente no PDE: “Avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação quanto à classe política, do prefeito ou da prefeita ao presidente da República” (Brasil, 2007, p.25-6). Também está presente no “Acordo de Resultados” do Governo do Estado de Minas Gerais (Brooke e Cunha, 2011).

11 Por se tratar de uma política muito recente, muitos ajustes têm sido feitos. Assim, as metas estabelecidas para as escolas sofreram diversos ajustes ao longo das edições do Prêmio Anual de Desempenho. Para maiores detalhes ver CARRASQUERA (2013) e KOSLINSKI et. al (2015).

Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) ou o Índice de Desenvolvimento da Educação do Município do Rio de Janeiro (IDERio)¹², de acordo com seus respectivos desempenhos anteriores. Essa tabela estabelece metas mais audaciosas para escolas com notas de partida mais baixas e metas menores para escolas com indicadores mais altos. A partir do desenho do Prêmio, a política de responsabilização do SME tem como objetivo gerar incentivos para a redução das desigualdades de desempenho entre as escolas da rede.

No sentido de atribuir um caráter maior de corresponsabilização, a prefeitura do Rio de Janeiro adotou, em 2010, um Plano Estratégico de Governança Pública, traduzido pelo Acordo de Resultados, que fixa metas para as secretarias. Dessa forma, o sistema de responsabilização que institui metas foi ampliado para a SME, CREs e demais unidades administrativas¹³. Diante disso, SME e CREs também são responsabilizadas, visto que algumas de suas metas englobam o desempenho das escolas¹⁴. No início de 2013, a prefeitura do Rio de Janeiro, com a intenção de institucionalizar um modelo de Gestão de Alto Desempenho, definiu Cargos Estratégicos fixando o percentual de ocupantes em todas as suas secretarias¹⁵. As seguintes funções da SME, entre outras, foram nomeadas como cargos estratégicos: coordenador regional, diretor geral de escola e gerente de educação. Os ocupantes dos cargos estratégicos possuem metas individuais¹⁶ similares às instituídas para SME e CREs. No entanto, só recebem o bônus referente ao cumprimento das metas individuais caso sua unidade administrativa de referência também tenha recebido bônus naquele ano.

A instituição dos líderes estratégicos, de um lado, aumenta as responsabilidades atribuídas aos diretores das escolas e, de outro, enfatiza o caráter de corresponsabilização do sistema. Assim, no desenho da política de responsabilização do município do Rio de Janeiro, o modelo de gestão opera de forma complexa, com a atuação de diversos “principais” e diversos “agentes”¹⁷: SME, CREs, gestores, professores e outros agentes escolares. É o que Rosistolato et. al. (2014) identificam como a presença de um efeito dominó:

um conjunto de cobranças sucessivas que afetam os agentes de acordo com a posição que ocupam na hierarquia da gestão e/ou das escolas. Conforme indicado, gestores centrais sofrem pressões, pressionam gestores intermediários, que cobram dos gestores de unidades escolares que, ao final, exigem dos professores (ROSISTOLATO, PRADO & FERNÁNDEZ, p. 104, 2014).

Estratégias das instâncias intermediárias

Como mostrado na seção anterior, a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro tem metas e diretrizes objetivas e específicas para cada CRE e para cada escola. No entanto, todas as ações da SME são mediadas pelas CREs, mais especificamente pelas Gerências de Educação (GEDs) que, apesar de terem as metas definidas pela SME, estabelecem suas próprias estratégias.

12 O IDERio, como o IDEB, é gerado a partir da proficiência padronizada em matemática e língua portuguesa e o fluxo escolar; no entanto, utiliza a proficiência dos estudantes do 3º e 7º anos.

13 Decreto no 32.214 de 4 de Maio de 2010.

14 O Quadro de Metas para SME em 2013 pode ser encontradas na Resolução SME nº 1.237 do dia 16 de Maio de 2013.

15 Mais detalhes estão disponíveis no Decreto No 36.673 de 1º de Janeiro de 2013.

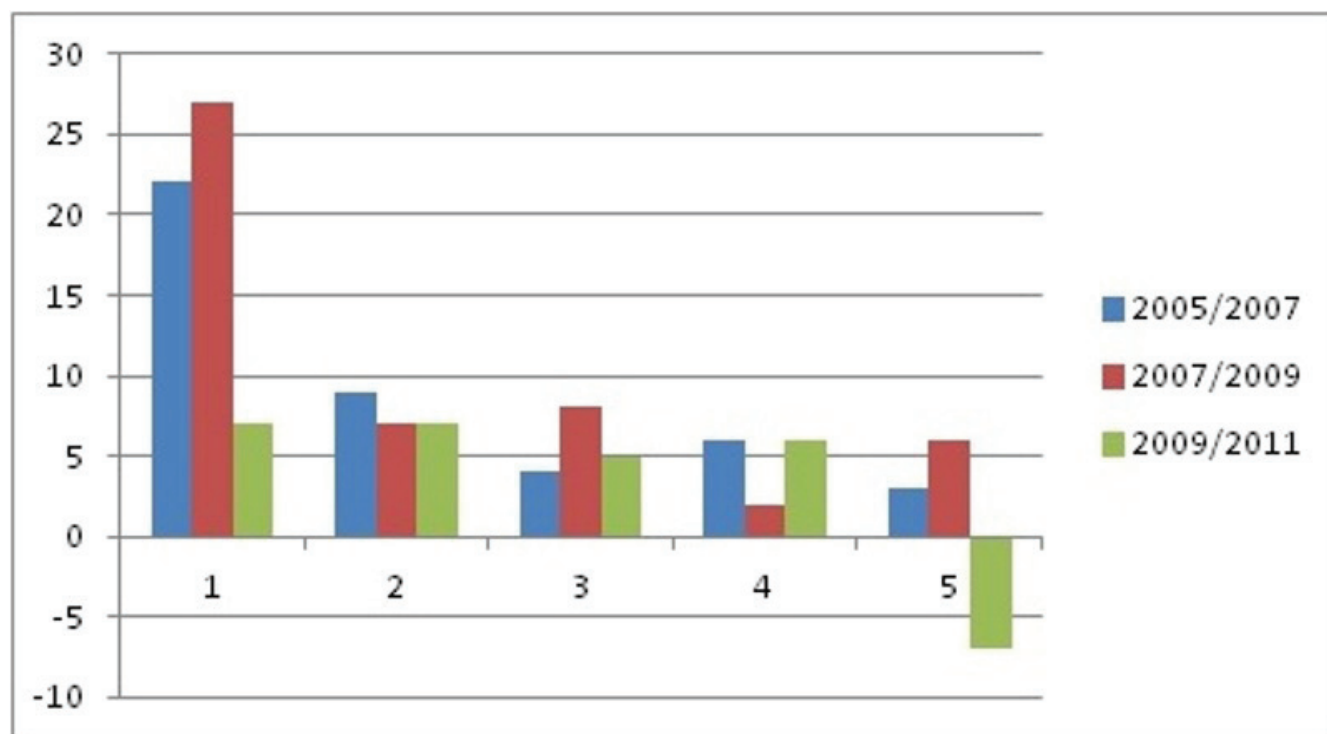
16 Exemplo de metas individuais pode ser conferido na Resolução SME nº 1.241 de 28 de Maio de 2013.

17 A relação principal-agente é uma relação de accountability institucional, que pode ser entendida como um contrato com o qual o principal induz uma certa ação ao agente e este, ao cumpri-la, recebe um benefício em troca. Mais detalhes em CARRASQUEIRA (2013).

Para atender aos objetivos da pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes das GEDs de quatro CREs que desempenhavam funções de relação direta com as escolas, através de consultoria, reuniões e supervisão. As CREs selecionadas apresentaram aumento ou redução constantes dos desvios-padrão ao longo dos anos, calculados com base no IDEB e IDERio das escolas referentes à cada CRE. Deste modo, selecionamos duas CREs (CRE A e CRE B) que apresentaram grande desvio-padrão, o que caracterizaria maior desigualdade entre as escolas, e duas CREs (CRE C e CRE D) que apresentaram menor desvio-padrão, ou seja, maior equidade¹⁸.

Os gráficos a seguir apresentam tendências de aumento dos IDEBs de anos iniciais das escolas das CREs foco da pesquisa. As escolas foram divididas em cinco grupos (quintis)¹⁹ de acordo com o desempenho que obtiveram em 2005, 2007 e 2009.

Gráfico 1: Percentual de crescimento do IDEB das escolas da CRE A, de acordo com o quintil do IDEB



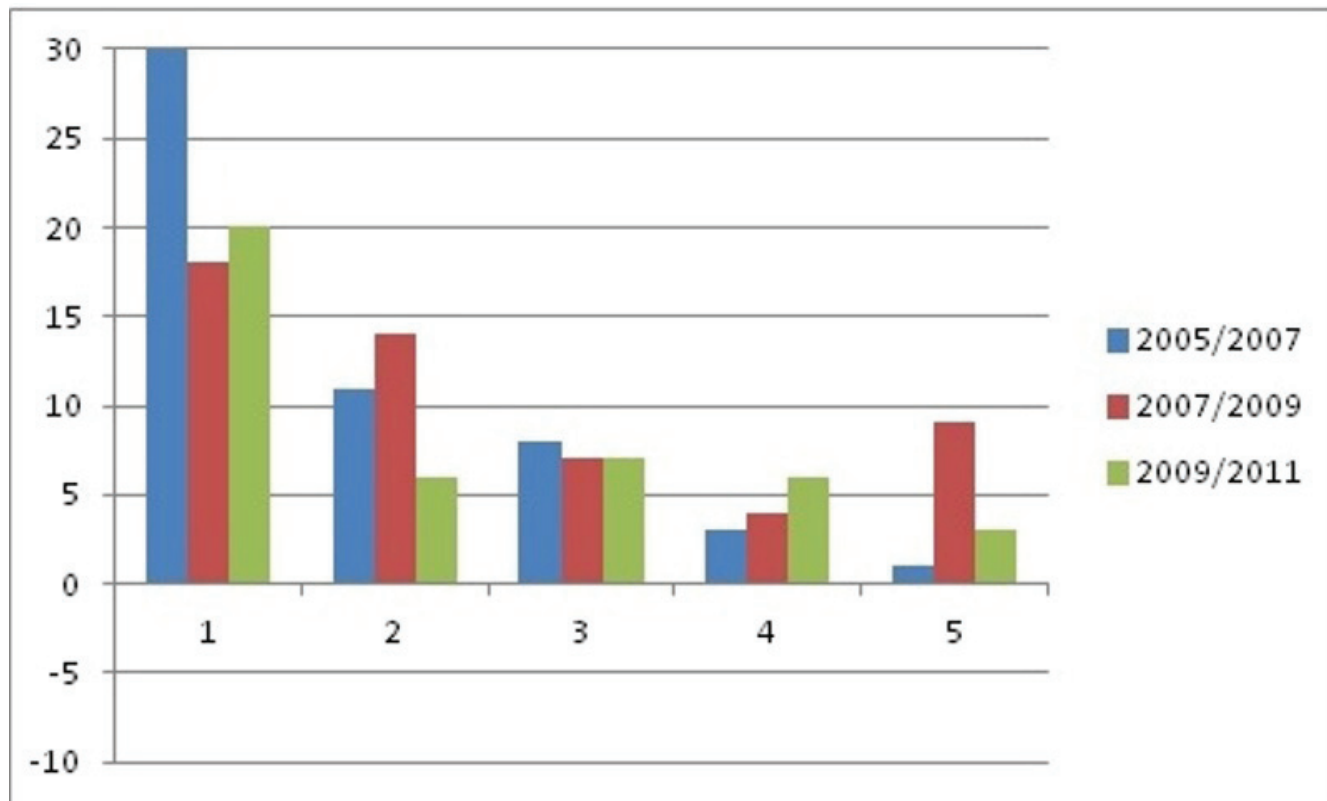
Fonte: Prova Brasil (2005, 2007, 2009 e 2011), elaboração dos autores.

O gráfico 1, referente a CRE A, mostra que as escolas com menores desempenhos são as que apresentaram maiores crescimentos nos períodos de 2005/2007 e 2007/2009. No entanto, esse crescimento sofre grande queda entre 2009/2011 e se aproxima ao crescimento das escolas dos demais grupos.

¹⁸ Os critérios utilizados para selecionar as Coordenadorias foco do estudo não pretenderam estabelecer uma relação causal entre a estratégia da CRE e a desigualdade de desempenho entre as escolas, mas como um indicio de possíveis estratégias diferenciadas adotadas pelas CREs.

¹⁹ O primeiro quintil corresponde às escolas de menor desempenho; no quinto quintil estão as escolas de maior desempenho, e nos quintis intermediários estão as escolas de desempenho intermediário.

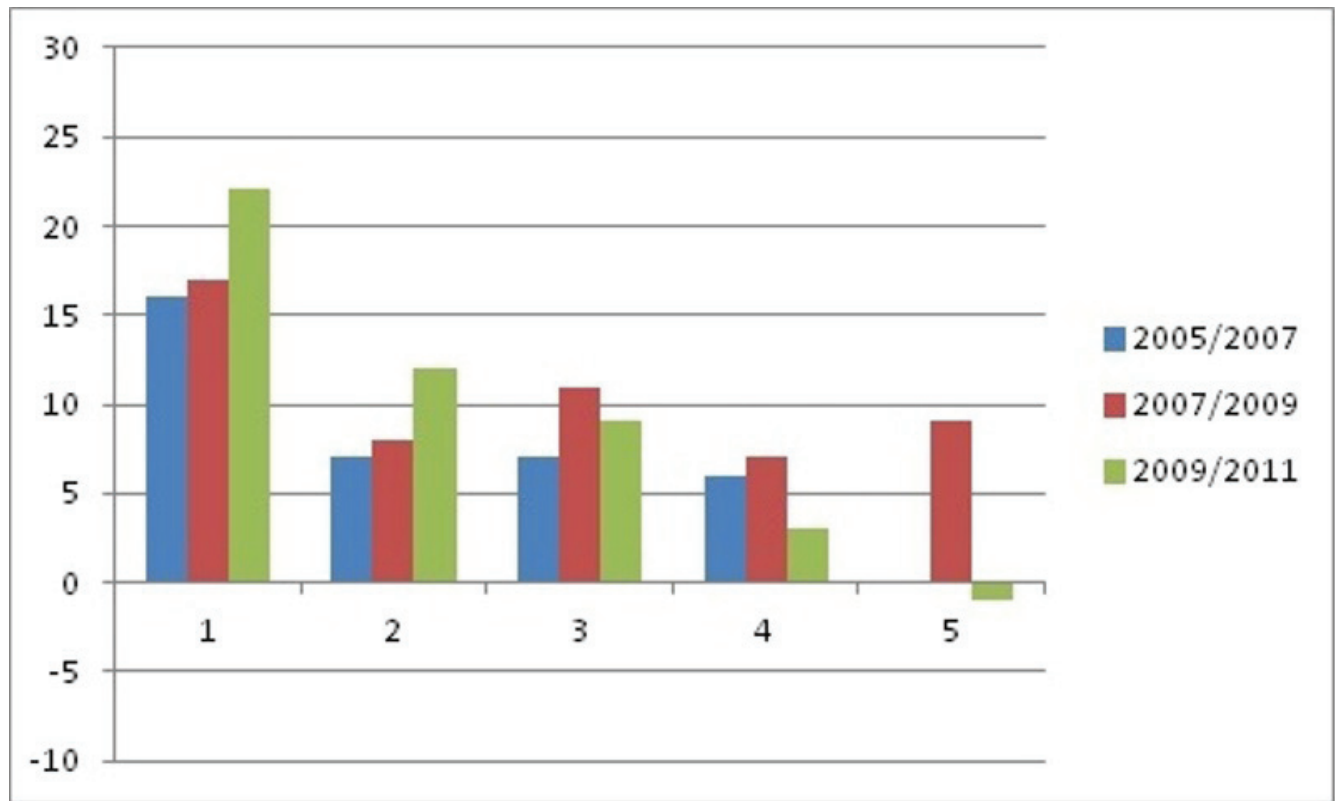
Gráfico 2: Percentual de crescimento do IDEB das escolas da CRE B, de acordo com o quintil do IDEB



Fonte: Prova Brasil (2005, 2007, 2009 e 2011), elaboração dos autores.

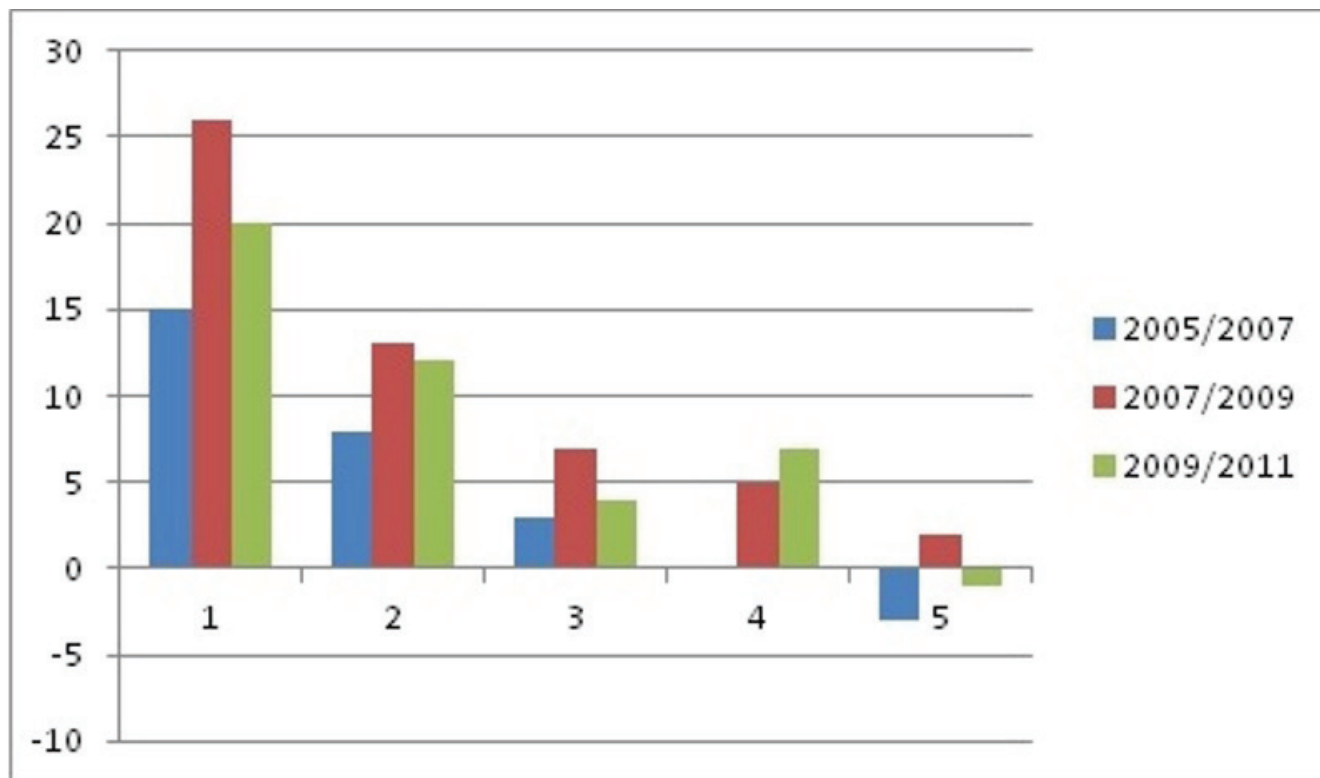
O gráfico da CRE B apresenta característica similar entre os períodos verificados: as escolas, no primeiro quintil, apresentaram maior crescimento no IDEB. No entanto, chama-se a atenção para a queda do percentual de crescimento das escolas do segundo quintil entre 2009 e 2011.

Gráfico 3: Percentual de crescimento do IDEB das escolas da CRE C, de acordo com o quintil do IDEB



Fonte: Prova Brasil (2005, 2007, 2009 e 2011), elaboração dos autores.

O gráfico 3 mostra que na CRE C, em todos os anos, a taxa de crescimento das escolas do primeiro quintil foi mais elevada do que a das escolas pertencentes aos demais grupos. No entanto, observamos um aumento do percentual de crescimento do IDEB das escolas nos dois primeiros quintis, de 2009 para 2011. Para os quintis superiores, observamos um aumento menos acentuado ou mesmo um percentual de crescimento negativo nos mesmos anos.

Gráfico 4: Percentual de crescimento do IDEB das escolas da CRE D, de acordo com o quintil do IDEB

Fonte: Prova Brasil (2005, 2007, 2009 e 2011), elaboração dos autores.

O gráfico 4 mostra que, em todos os anos, as escolas pertencentes ao primeiro e ao segundo quintil obtiveram as maiores taxas de crescimento do IDEB. Como na CRE C, a tendência de percentual de crescimento negativo para as escolas do quinto quintil também foi observado na CRE D.

As GEDs são responsáveis por orientar e acompanhar as escolas na difusão dos resultados das avaliações externas e assessorar a direção, coordenação e professores no desenvolvimento de atividades pedagógicas de planejamento, focando a melhoria da qualidade das escolas e, conseqüentemente, o aumento do desempenho dos alunos nas avaliações externas. As entrevistas buscaram cobrir diversos aspectos da relação entre GEDs e escolas e suas estratégias para alcançar as metas estabelecidas pela SME. As análises que se constituem como foco do presente artigo se concentraram nas seguintes dimensões: a) características da relação com as escolas; b) percepção sobre as metas; c) estratégias para auxiliar escolas/alcançar as metas (tipo e atores foco das ações, abrangência das ações).

Observamos nas quatro entrevistas com representantes das GEDs que, além do Prêmio Anual de Desempenho, a SME desenvolve estratégias específicas voltadas às escolas de baixo desempenho. O “Projeto Fênix”, mencionado em todas as entrevistas, consiste em acompanhamento e consultorias às escolas feitas por representantes das CREs. Tais escolas são, originalmente, listadas pela SME, de acordo com o desempenho das escolas em avaliações externas. Contudo, as GEDs de três CREs entrevistadas (B, C e D) também adotam mecanismos próprios para diagnosticar escolas que devem ser acompanhadas, acrescentando mais escolas à lista dada pela SME. Outro programa mencionado nas entrevistas com representantes das GEDs foi “o chá com a secretária”. De acordo com os representantes das GEDs entrevistados, as escolas com pior desempenho nas avaliações externas do município

(Alfabetiza Rio e Prova Rio)²⁰ são convidadas a fazer uma apresentação para a Secretaria com o intuito de explicar e mostrar o planejamento para melhorar o desempenho. Representantes das GEDs das quatro CREs investigadas disseram ter um importante papel mediador, auxiliando as escolas a realizarem seus planejamentos e suas apresentações.

A política da SME, de um lado, sinaliza que todas as escolas devem melhorar seu desempenho, ao estabelecer metas através do Prêmio Anual de Desempenho. De outro, adota ações que colocam mais pressão (“chá com a secretária”) e que trazem mais recursos para as escolas de baixo desempenho (Projeto Fênix)²¹. Assim, mesmo que o Prêmio Anual de Desempenho traga múltiplas metas e possibilite às escolas de baixo desempenho também alcançar o padrão estabelecido, outras medidas da Secretaria parecem trazer maior foco e pressão sobre tais escolas.

As ações complementares acima descritas podem ser consideradas como mecanismos de *accountability* de “baixa consequência” (*low stakes*) que podem gerar uma pressão “moral” sobre as escolas de baixo desempenho. Ainda assim, as descrições abaixo evidenciam a grande variação de estratégias e ações adotadas pelas CREs para auxiliarem as escolas e, conseqüentemente, para alcançarem suas metas.

A partir das quatro entrevistas, observamos que a GED da CRE A parece estabelecer relações mais distantes em relação às escolas. A entrevistada disse que a GED não possui estratégias específicas para divulgar os dados das avaliações externas e que as escolas não costumam procurar a GED para tirar dúvidas ou pedir apoio em relação às avaliações.

De acordo com o representante, as estratégias adotadas pela GED da CRE A não focalizam a meta, mas os meios, isto é, formas de melhorar a aprendizagem. No entanto, no final da entrevista a representante da GED diz que há maior pressão sobre os diretores das escolas, dentre outros fatores, por conta das metas:

Eu acho que cobra. Acho que durante um tempo a gente... a gente sempre cobrou, mas eu não gosto muito de falar que é por conta das metas que você exige mais. Mas talvez você tenha olhado mais pra esse lado, quando você vê lá que tem alguma coisa a atingir.

A entrevistada acredita que as escolas podem alcançar as metas estabelecidas pela Secretaria e apresenta condicionantes relacionados a fatores internos à escola: gestão, formação de professores e trabalho da escola para garantir frequência dos alunos.

A principal estratégia própria da GED da CRE A para aumentar o desempenho das escolas é a formação continuada dos professores, em especial os professores alfabetizadores do 1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental. No entanto, esta instância intermediária não possui uma estratégia própria para acompanhar ou apoiar escolas de baixo desempenho, restringindo-se a acompanhar as escolas indicadas pela Secretaria. O acompanhamento é descrito como “consultoria com o coordenador pedagógico e o diretor”:

Aí ele mostra pra gente o planejamento dele, mostra pra gente como que a escola tá indo, as condições dos alunos. Em que avançou, em que não avançou, no que precisa melhorar. A gente faz mais aquele trabalho no miudinho com aquela escola, só que individualmente. A gente não junta as escolas com piores desempenhos. A gente prefere trabalhar mais no individual com elas.

Por fim, no que diz respeito ao “Chá com a Secretaria”, a entrevistada diz que é a GED que avisa o diretor sobre a participação e que promove uma reunião antes do evento entre diretores, coordenadora da CRE e representantes da GED. A GED auxilia a escola a elaborar um plano de trabalho e a apresentação que as escolas devem mostrar para a Secretaria. A fala abaixo evidencia a característica de pressão/punição dessa ação sobre as escolas participantes:

20 A Prova Rio segue a mesma matriz da Prova Brasil, com um modelo de Teoria de Resposta ao Item (TRI). Essa avaliação é censitária e sua primeira aplicação, em 2009, contou somente com alunos do 3º e 7º anos do Ensino Fundamental nas disciplinas de matemática e língua portuguesa. O modelo da avaliação já sofreu diversas modificações e, em 2014, as séries avaliadas foram 3º, 6º, 7º e 8º anos, nas duas disciplinas citadas e em ciências para o 8º ano. O Alfabetiza Rio é uma prova aplicada para alunos do 1º ano e teve sua primeira edição em 2010 e avalia a alfabetização em leitura e matemática.

21 Não encontramos documentos oficiais, nem mesmo no site da secretaria de educação, que regulamentam as escolas fênix e o “chá com a secretária”. Sobre as escolas fênix, o único material encontrado foi a apostila do Curso de candidatos a professores da rede municipal do Rio de Janeiro.

Por exemplo, eu tive uma escola que a diretora chorou “mas de novo?”, só que era um outro dado, [...] outra situação que ela **tava** sendo chamada. Então, um outro parâmetro, vamos dizer assim. Ai “você melhorou aqui, mas aqui não”.

De outro lado, a relação que a GED da CRE B estabelece com as escolas, de acordo com a entrevista, é de grande proximidade. As representantes da CRE vão às escolas fazer os acompanhamentos e participam dos conselhos de classe e fazem, inclusive, intervenções burocráticas, pois, segundo a entrevistada, muitas diretoras não conhecem os documentos e as leis. Outro aspecto que caracteriza essa proximidade é uma relação que vai além do apoio técnico da CRE B e inclui relações pessoais:

E quando tem uma formação, eles ficam comigo como se eu fosse a mãe deles. É muito engraçado. Parecem meus pintinhos. Eles me encontram no corredor. Então, eu resolvo, às vezes, questões até de namorado. Elas escrevem por email, as mais novinhas, se eu posso tomar um chopp, se eu posso conversar.

A entrevistada da CRE B foi a única que disse não acreditar que todas as escolas podem alcançar suas metas. A entrevistada menciona tanto problemas externos, como falta de interesse dos alunos, quanto internos da escola, como indiferença e despreparo dos professores. Para a entrevistada, tais dificuldades são quase impossíveis de serem superadas por algumas escolas, visto que não são problemas que podem ser solucionados pelo gestor:

Têm locais que são muito terríveis, os alunos não vão à escola e os professores não têm o menor interesse de trabalhar com aqueles alunos. São alunos doentes, são alunos feios, são alunos piolhentos, são alunos miseráveis. Então, a gente ainda não conseguiu esse olhar do professor para a questão, não é só dentro da escola, está em torno também. E o trabalho não se desenvolve.

Segundo a fala da representante, as estratégias adotadas pela GED da CRE B visam aumentar o desempenho das escolas e alcançar as metas estabelecidas pela Secretaria. A CRE B possui um sistema próprio de acompanhamento das escolas. De acordo com a entrevistada, a GED separa as escolas por grupos de desempenho, classificando a intensidade do acompanhamento:

Da CRE, a gente dividiu em função do desempenho. A escola regular visitamos uma vez por bimestre, intensa uma vez por mês e na muito intensa de 15 em 15 dias. Então cada profissional é responsável por uma quantidade de escolas, por exemplo, eu esse ano tenho seis escolas e aí eu vou com os resultados, a gente senta com a direção e com a coordenação pedagógica.

As escolas do Projeto Fênix da SME são em geral classificadas como muito intensas. No entanto, as escolas que precisam de um acompanhamento mais intenso são, segundo as representantes da CRE B, não apenas escolas com problemas de desempenho, mas também escolas com problemas de gestão ou escolas que, na visão da GED, têm potencial para melhorar seus resultados.

Além dos acompanhamentos, outra estratégia da CRE B é a formação dos Coordenadores Pedagógicos, em especial para a formulação do Projeto Político Pedagógico da escola. De acordo com a representante da CRE B, antes os coordenadores nunca haviam tido contato com a construção desses projetos.

Por fim, a entrevistada da CRE B também afirmou que apoia as escolas selecionadas para o “Chá com a Secretaria” na elaboração de suas apresentações.

A entrevistada da CRE C mostrou grande conhecimento sobre os sistemas de avaliação do município do Rio de Janeiro e atribui um importante papel à GED na divulgação dos dados e das metas do Prêmio Anual de Desempenho para as escolas. A relação da GED com as escolas também parece próxima. A entrevistada disse que, a partir da última divulgação dos resultados, cerca de 10% das escolas procurou a GED para esclarecimentos.

A entrevistada diz que a GED utiliza os dados da avaliação para traçar suas estratégias, mostrando grande ênfase tanto nos meios quanto nos fins:

A gente analisa também a questão do desempenho como um todo, as escolas que alcançaram mediante um padrão de acompanhamento no ano anterior ou no próprio ano dependendo do resultado, o que a gente já traçou como meta de trabalho, e se isso se consolida ou não, quem precisa no momento. A gente analisa periodicamente como é que está o desempenho daquela, daquele grupo de unidades escolares, o grupo que avançou, o grupo que realmente precisa de uma atenção especial.

Primeiro diz que a Secretaria tem seu próprio ponto de corte de escola para as quais solicita acompanhamento, mas que a GED utiliza dados de avaliações internas e externas (avaliações das escolas, as provas bimestrais, índice de retenção e as avaliações externas) para priorizar outras escolas. De acordo com o parâmetro da SME, em torno de 12 escolas seriam priorizadas; a estas, a GED acrescentou outras 16 escolas, totalizando 28 escolas priorizadas para acompanhamento em 2013.

Diferente do critério utilizado pela SME, a GED focaliza não somente as escolas com baixo desempenho, como também escolas que apresentaram queda no desempenho. O foco do acompanhamento é a análise/compreensão dos dados de avaliação e proposição de ações pedagógicas com a equipe gestora das escolas. Mais uma vez, fica evidente o foco tanto nas metas (fins) quanto nos meios para alcançá-las.

Para a entrevistada, todas as escolas teriam condições de alcançar as metas. Em geral, a direção das escolas aponta para os fatores externos como os pontos fracos ou mais vulneráveis da unidade escolar: falta de acompanhamento da família, o entorno social, a violência. Entre os fatores escolares, apontam a rotatividade e despreparo de professores. Para a entrevistada, “o grande desafio da gerência hoje é fazer com que eles se descubram, se vejam, se olhem e busquem soluções, melhorias”.

Como na CRE A, de acordo com a entrevistada, a participação do grupo prioritário é percebida como uma pressão negativa/punição pelas escolas. No entanto, o caráter de corresponsabilização aparece com mais clareza na fala da representante da GED da CRE C:

E aí a gente começa a mostrar aqui que a gente não está ali para obrigar. Você está aqui porque você teve um baixo desempenho... A gente está aqui para saber o que está acontecendo, de que forma a gente pode fazer intervenções, de que forma a equipe pode ajudar com formação, com visitas de acompanhamento, de que forma a gente vai poder ajudar você.

A característica de corresponsabilização fica ainda mais clara quando a entrevistada diz que além do apoio pedagógico a GED, em articulação com outros setores da coordenadoria, também oferece apoio no que diz respeito à infraestrutura das escolas.

O foco da intervenção, inicialmente, eram as equipes gestoras das escolas, consideradas como multiplicadoras para outros atores escolares. A entrevistada diz que a capacitação é feita para todas as escolas, mas que as escolas priorizadas são foco de um acompanhamento/intervenção mais intenso (uma vez por semana). Mais recentemente, a estratégia foi ampliada, incorporando os professores, em especial os professores alfabetizadores, de 1º ao 3º ano do Ensino Fundamental.

Outra estratégia apontada pela entrevistada tem como foco “as escolas do meio”:

A gente trabalha hoje com uma questão não só com as escolas de baixo desempenho não, mas as escolas também que têm possibilidade de tentar agregar valor. As escolas que, digamos assim, estão no meio do processo, ou seja, que têm condições de avançarem muito mais.

A entrevistada disse que a CRE C fez parte de um projeto piloto que ofereceu curso de formação de pós-graduação para diretores e coordenadores pedagógicos de tais escolas. O foco do curso foi a “análise e implementação do sistema de gestão” e a “questão de aprendizagem”.

Por fim, a entrevistada da GED da CRE D demonstra uma relação muito próxima com as escolas, que inclui ampla comunicação e procura das escolas para esclarecimentos sobre a avaliação. No entanto, esta relação também compreende cobrança e pressão da CRE, em especial sobre as escolas de baixo desempenho. Apesar de não falar diretamente, a representante da GED da CRE D parece acreditar que as escolas poderiam alcançar suas metas se não fossem os problemas externos à escola e à gestão, como greves e dificuldades específicas da comunidade na qual a escola está inserida.

A CRE D, de forma similar às CREs B e C, também adota critérios próprios para acompanhar escolas, além daquelas indicadas pela Secretaria e que fazem parte do Projeto Fênix. No entanto, o critério utilizado para selecionar escolas prioritárias focaliza somente os resultados das escolas nas avaliações externas do município (Prova Rio e Alfabetiza Rio): a CRE D seleciona primeiro as escolas com desempenho abaixo da média da CRE

e depois as escolas abaixo da média da rede. O acompanhamento das escolas consiste, principalmente, em avaliar o plano de ação das escolas e suas possibilidades de execução e seguir a implementação do plano.

Diferente das outras CREs, que apenas citaram estratégias para escolas com baixo desempenho (ou médio desempenho, como a CRE C), a representante da CRE D comentou que eles incentivam as escolas com alto desempenho:

E tem aquelas que ficaram acima, que a gente meio que dá uma ênfase assim de motivação.(...) Então a gente faz um mural com as fotos das escolas e as escolas que ficaram bem no Alfabetiza Rio, na Prova Rio, a gente também meio que dá um “up” para elas poderem... para parabenizá-las, né, por isso.

Além do acompanhamento das escolas, a entrevistada também mencionou uma estratégia de capacitação para uso de dados de avaliação. Em um primeiro momento, foi feita a capacitação do pessoal da CRE, pois, segundo a representante, eles próprios não tinham conhecimento sobre os dados e não sabiam como interpretá-los. Depois disso, cada funcionário capacitado desenvolveu um trabalho de capacitação com um grupo de escolas.

A representante da CRE D explica que as ações desenvolvidas são direcionadas ao diretor e ao coordenador pedagógico, porém, com focos diferentes. Com o diretor, o foco é a responsabilidade sobre o desempenho da escola; com o coordenador pedagógico, o foco é o pedagógico.

Porque o foco da reunião com os diretores é uma coisa assim: olha só, é a sua escola, a responsabilidade é sua. Com os coordenadores já é assim: olha só, o trabalho pedagógico precisa ser mais amarrado nesse aspecto, quem ficou com uma nota mais baixa em leitura precisa articular projeto junto à sala de leitura, precisa fazer isso.

Considerações finais

Como dito anteriormente, o presente estudo partiu do pressuposto de que a investigação das estratégias adotadas por órgãos intermediários à SME (possibilitadas pelo desenho da política de responsabilização da SME e reforçada com o estabelecimento de metas a serem cumpridas pelas CREs e pelas GEDs) podem ter uma importante chave para compreender a implementação e, conseqüentemente, o impacto das políticas de responsabilização no contexto do município do Rio de Janeiro.

O presente estudo observou algumas semelhanças e diferenças entre as ações e as estratégias adotadas pelas CREs para oferecer apoio às escolas, frente às diretrizes de *accountability* escolar adotadas pela SME. Tais diferenças tornam-se aparentes no que diz respeito à relação firmada com as escolas e à comunicação de resultados e metas, às visões sobre as metas estabelecidas pela SME, bem como os critérios utilizados para selecionar escolas foco de atividades ou de acompanhamento das GEDs.

Cerdeira (2015) investigou a apropriação que gestões escolares e as CREs faziam dos resultados das avaliações externas e observou uma apropriação muito superficial dos dados em ambos os níveis, apontando inclusive que gestores de CREs e GEDs possuem pouco conhecimento sobre os indicadores educacionais e sobre os sistemas de avaliação. O que verificamos vai ao encontro do relatado pela autora, quando ela aponta que quanto mais profunda for a apropriação que o gestor tiver sobre os dados, maior será sua capacidade de usá-los pedagogicamente. Um dos motivos que a autora aponta para essa superficialidade é que não temos uma cultura avaliativa consolidada no Brasil e, no nosso caso, no município do Rio de Janeiro.

Mesmo considerando a CRE C, que identificamos como a CRE com maior conhecimento técnico, o estudo de Portela (2015) observou que o acompanhamento mais próximo das escolas por parte da GED parece não ter impacto no conhecimento, apropriação e uso das avaliações por parte dos gestores escolares e, conseqüentemente, pouco impacto na prática docente.

Evidências preliminares mostraram padrões de crescimento distintos entre escolas de baixo desempenho pertencentes a cada uma das CREs estudadas. No entanto, tais análises não são suficientes para associar

tais padrões às ações das CREs. Análises futuras buscarão, a partir de análises multivariadas, aprofundar a compreensão acerca do impacto da mediação das CREs sobre práticas de gestão e sobre o desempenho das escolas. Também pretendemos, em trabalhos futuros, identificar o impacto do acompanhamento das CREs sobre o planejamento e o desempenho das escolas, em especial da direção e escolas de baixo desempenho, foco de intervenções da SME e/ou das CREs.

Referências

- ALLENDE, C. *The Impact of Information on Academic Achievement and School Choice: Evidence from Chilean "Traffic Lights"*. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) Instituto de Economia, PUC Chile, Santiago. 2010.
- ANDERSON, J. Accountability in Education. IAE/IIEP/UNESCO. *Education Policy Series*, Paris, 2005
- BONAMINO, A. & SOUZA, S. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.38, n.2, p. 373-388, abr./jun. 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. *O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. 2007.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v.36, n.128, p.377-401, 2006.
- _____. Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 34-62, abr./ago. 2013.
- _____.; CUNHA, M. A. A avaliação externa como instrumento de gestão educacional nos estados. *Estudos & Pesquisas Educacionais*. Fundação Victor Civita, v. 2, p. 3-64, 2011.
- CERDEIRA, D. *Apropriações e usos de políticas de avaliação e responsabilização educacional pela gestão escolar*. 2015. Tese (Doutorado em Educação) PPGE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.
- CARRASQUEIRA, K. *A política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro*. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) PPGE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2013.
- Curso de Formação Básica para Candidatos a Professores da Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro (n.d.). Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/812209-Estrutura-Organizacional/>>. Acessado em: 29/09/2014.
- FIGLIO, D. & ROUSE, C. Do accountability and voucher threats improve low-performing schools? *Journal of Public Economics*. 2006.
- FIGLIO, D. & GETZLER, L. Accountability, ability and disability: Gaming the system? En T. Gronberg, e D. Jansen (Eds.). *Improving School Accountability: Check-Ups or Choice, Advances in Applied Microeconomics*. Amsterdam: Elsevier Science. 2002.
- FREITAS, L. C. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. *Cadernos de Pesquisa*, v. 43, n. 148, p. 348-365, jan/abr. 2013.
- GOLDHABER, D. & JANE, H. Accountability with a kicker: Preliminary observations on the Florida A+ Accountability Plan. *Phi Delta Kappan*, p. 598-605. 2004.
- HEILIG, J. & DARLING-HAMMOND, L. Accountability Texas-Style: The Progress and Learning of Urban Minority Students in a High-Stakes Testing Context. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v.30, n. 2. 2008.
- HOFFER, T. Accountability in Education. In: HALLINAN, M. *Handbook of the Sociology of Education*. New York: Springer, 2000.
- HOUT, M. & ELIOTT, S. Incentives and Test-Based Accountability in Education. *National Research Council*. 2011.
- HSIEH, C. & URQUIOLA, M. The Effects of Generalized School Choice on Achievement and Stratification: Evidence from Chile's Voucher Program. *Journal of Public Economics*, v. 90, p. 1477-1503, 2006.

JACOB, B. Accountability, incentives and behaviour: The impacts of high-stakes testing in the Chicago public schools. *Journal of Public Economics*, v.89 (5-6), p.761-796, 2005.

KOSLINSKI, M.; CARRASQUEIRA, K.; ANDRADE, F.; PORTELA, C. Políticas de responsabilização educacional: modelos possíveis e uma análise preliminar da Política do Município do Rio de Janeiro. In: CAVALIERE, A. M.; SOARES, A. J. (Org.). *Educação Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2015.

LADD, H. School-Based Educational Accountability Systems: The Promise and the Pitfalls. *National Tax Journal*, v. 54, n. 2, p. 385-400, 2001.

MURILIDHARAN, K. e SUNDARARAMAN, V. Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India. *Journal of Political Economy*. *University of Chicago Press*, v. 119(1), p. 39-77, 2009.

PORTELA, C. *Prática docente sob pressão: ações e percepções de professores sobre a política de responsabilização na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro*. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) PPGE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 30.860 de 01 de Julho de 2009.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 32.214 de 04 de Maio de 2010.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 36.673 de 01 de Janeiro de 2013.

RIO DE JANEIRO. Resolução SME nº 1.237 do dia 16 de Maio de 2013.

RIO DE JANEIRO. Resolução SME nº 1.241 de 28 de Maio de 2013. Publicado em 06 de Junho de 2013.

ROSISTOLATO, R.; PRADO, A.; FERNÁNDEZ, S. Cobranças, estratégias e "jeitinhos": avaliações em larga escala no Rio de Janeiro. *Revista Estudos em Avaliação Educacional*, v. 25, n. 59, p. 78-107, São Paulo, 2014.

SETUBAL, M. A. Meritocracia nos sistemas de educação. *O Estado de São Paulo*. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,meritocracia-nos-sistemas-de-educacao,568390,0.htm>>. Acessado em: 07/11/2014.

Recebido em Maio de 2015 | Aprovado em Junho de 2015