

PRÁTICA DOCENTE SOB PRESSÃO? AÇÕES E PERCEPÇÕES DE PROFESSORES SOBRE A POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Carolina Portela da **Cunha** – UFRJ

Agência Financiadora: Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior – CAPES (doutorado)

Resumo

O artigo investiga a possibilidade de mudanças em práticas docentes adotadas pelos professores da rede municipal do Rio de Janeiro, após a implementação da política de responsabilização adotada pela Secretaria Municipal de Educação, em especial o Prêmio Anual de Desempenho (PAD). O objetivo do estudo é investigar possíveis fatores associados a essas práticas, como o perfil do diretor e práticas de gestão. O estudo contou com entrevistas com professores e gestores de duas escolas da rede municipal do Rio de Janeiro, pertencentes a mesma Coordenadoria Regional de Educação (CRE), que possuem níveis de complexidade e escolaridade dos pais semelhantes, mas apresentam um desempenho diferente nas avaliações externas Prova Rio e Prova Brasil. Os resultados apontam para um impacto pouco significativo da política de responsabilização implementada no município sobre mudanças em práticas docentes, e revela que o perfil dos diretores e da equipe pedagógica, embora sejam diferentes entre as duas escolas analisadas, não são suficientes para explicar a adoção de diferentes práticas docentes.

Palavras-chave: política de responsabilização; práticas docentes.

PRÁTICA DOCENTE SOB PRESSÃO? AÇÕES E PERCEPÇÕES DE PROFESSORES SOBRE A POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

INTRODUÇÃO

O presente artigo investiga possíveis mudanças em práticas docentes no município do Rio de Janeiro, ocorridas a partir da implementação de um conjunto de

medidas que compõe a política de responsabilização escolar nessa rede de ensino. Sobretudo, o estudo focaliza o impacto do Prêmio Anual de Desempenho (PAD) da Secretaria Municipal de Educação – SME-RJ, que atribui uma bonificação salarial aos servidores das unidades escolares que atingem a meta de desempenho estabelecida pela SME para cada escola, considerando o seu desempenho no ano anterior.

As políticas públicas educacionais brasileiras, após um processo de universalização do acesso ao Ensino Fundamental, têm se voltado para o aumento da qualidade do ensino oferecido nas escolas públicas do país. Desde a década de 1990 começaram as primeiras experiências com sistemas de avaliação escolar em larga escala (a primeira experiência foi com o SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), e mais recentemente, as políticas de responsabilização (ou *accountability*, no termo original em inglês) passaram a ser adotadas por alguns estados e municípios.

Embora atualmente as políticas de responsabilização escolar sejam amplamente adotadas no Brasil, não existe um consenso nos estudos brasileiros sobre os possíveis impactos da implementação dessas políticas, o que tem sido alvo de um acalorado debate acadêmico. Alguns autores defendem que o pagamento de bônus aos profissionais da educação pode gerar uma concorrência entre as escolas e provocar mais desigualdades escolares (SETUBAL, 2010). Além disso, outros apontam para a relação pouco saudável provocada pelo *accountability* vertical, no qual se estabelece uma relação hierárquica entre quem cobra e quem é cobrado pelo sistema de *accountability*, e para os efeitos negativos dessas políticas no contexto norte-americano, que seriam reproduzidos no Brasil (FREITAS, 2013). Estudos a favor argumentam que é legítimo realizar comparações entre as 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. Os autores que defendem essa posição argumentam que é necessário produzir evidências do resultado dessas políticas no Brasil, tendo em vista que os resultados de estudos internacionais apresentam efeitos tanto positivos quanto negativos das políticas de responsabilização, não havendo como garantir previamente quais serão os impactos no contexto brasileiro (BROOKE, 2013).

Apesar do debate acima mencionado, poucos estudos sobre os impactos das políticas de responsabilização em contexto brasileiro focalizam os efeitos dessas políticas sobre práticas docentes. No Brasil, até o momento, algumas mudanças em práticas docentes têm sido analisadas a partir da implementação de políticas de avaliação externa locais e nacionais. Um importante estudo foi realizado por um grupo

de pesquisadores da Fundação Carlos Chagas, em 2012, a respeito do uso das avaliações externas por professores. Os autores observaram que os professores têm adotado novas estratégias a partir das avaliações em larga escala, para melhorar o desempenho de seus alunos, entre elas: aplicam testes simulados, colocam maior foco em alunos com bom desempenho e incorporam questões de avaliações externas em provas escolares. Rosistolato et. al. (2013), entrevistaram gestores das Coordenadorias Regionais de Educação (CREs), diretores escolares e professores da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro a respeito de suas percepções sobre as políticas de avaliação em larga escala que são realizadas no município. Os autores encontraram, entre outros achados, relatos que indicam a ocorrência de algumas práticas de *gaming*, como dispensa de alunos em dia de avaliação externa. Ainda que o foco desses estudos seja as políticas de avaliação externa, eles ajudam a pensar sobre possíveis mudanças em práticas docentes a partir de políticas de responsabilização.

A análise que culmina neste artigo tem o intuito de ajudar a preencher a lacuna nos estudos sobre os efeitos das políticas de responsabilização sobre as práticas docentes, uma vez que as políticas de *accountability* escolar adotadas por diversos países possuem um ponto em comum: a maior parte considera os professores como um elemento-chave para o aumento da aprendizagem dos alunos, atrelando uma premiação em forma de bonificação salarial a esses profissionais. O presente estudo considera que alguns fatores intermediários podem estar associados a mudanças em práticas docentes, como o perfil do diretor (liderança escolar), as relações entre diretor e professores, os resultados anteriores das escolas nos indicadores de qualidade educacional IDEB e IDE-Rio e o conhecimento de gestores e professores a respeito da política de responsabilização do município.

A partir de 2009, a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ), seguindo a linha de diversos estados e municípios brasileiros que nos últimos anos passaram a adotar políticas de responsabilização escolar, implementou um conjunto de medidas de *accountability* escolar, que inclui: uma avaliação externa municipal (Prova Rio), um indicador educacional do município (IDE-Rio) e um programa de responsabilização escolar (PAD). Considerando esse contexto, esta análise tem foco em duas questões principais: 1) Quais práticas docentes sofreram mudanças ou passaram a ser adotadas pelos professores após a implementação de uma política de responsabilização nessa rede municipal? 2) O perfil do diretor e a adoção de diferentes

práticas de gestão são fatores associados às mudanças em práticas docentes? De que forma?

A presente análise é baseada em um estudo de caso realizado com duas escolas (aqui identificadas como Escola 1 e Escola 2) da rede municipal do Rio de Janeiro, que apresentam um alunado com perfil socioeconômico semelhante, mas que obtiveram desempenho diferente na Prova Brasil e no indicador educacional IDEB. As escolas são pertencentes a uma mesma Coordenadoria Regional de Educação (CRE). Nas duas escolas, durante um período de cerca de quatro meses (Agosto a Dezembro de 2014), foram realizadas entrevistas semiestruturadas com membros da equipe de gestão pedagógica (diretor, diretor adjunto e coordenadores pedagógicos) e com professores do 1º segmento do Ensino Fundamental (3º, 4º e 5º anos).

O presente estudo traz algumas hipóteses: a primeira é a de que, considerando a diferença de desempenho das escolas analisadas, por terem um contexto semelhante, possam haver diferentes práticas docentes nessas escolas – sobretudo a partir da política de responsabilização - que ajudem a explicar os resultados encontrados. A segunda hipótese, considerando estudos prévios recentemente realizados por autores norte-americanos (GAWLIK, 2013; DERRIGTON & CAMPBELL, 2013), é a de que mudanças nas práticas docentes podem estar influenciadas por pressões geradas pelo próprio perfil do diretor (KIMBALL & MILANOWSKI, 2009), e por diferentes práticas de gestão, na medida em que a política de responsabilização gera novas funções para esses profissionais. Esses estudos apontam que a forma como os gestores escolares percebem as políticas de responsabilização pode influenciar suas ações sobre os professores – diretor como mediador das ações da escola (SAMMONS, 1999) -, gerando mudanças em práticas docentes.

O artigo apresenta inicialmente estudos recentes sobre eficácia escolar e práticas docentes, e algumas análises que trazem evidências sobre processos de mediação das ações docentes. Em seguida, aborda a política de responsabilização implementada na rede municipal do Rio de Janeiro. Por fim, é apresentado o estudo de caso realizado nas duas escolas públicas, e são analisadas algumas falas dos entrevistados a partir de categorias previamente estabelecidas. Os resultados do estudo apontam para um impacto pouco significativo da política de responsabilização implementada no município sobre mudanças em práticas docentes, e revela que o perfil dos diretores e da equipe pedagógica, embora sejam diferentes entre as duas escolas analisadas, não são suficientes para explicar a adoção de diferentes práticas docentes.

EFICÁCIA ESCOLAR, PRÁTICAS DOCENTES E PROCESSOS DE MEDIAÇÃO DAS AÇÕES DOCENTES

Como foi dito inicialmente, os professores aparecem como um elemento comum nas políticas de responsabilização no Brasil e em outros países. A premissa dos formuladores das políticas de responsabilização, ao estabelecer bonificações aos professores com base nos resultados dos alunos em exames de avaliação externa, é a de que existe uma relação direta entre as práticas docentes e a aprendizagem dos alunos (BROOKE, 2006), embora de acordo com estudos nacionais e internacionais sobre eficácia escolar essa relação não seja fácil de ser isolada.

Vegas (2003) afirma que poucos estudos têm encontrado uma relação significativa entre os resultados dos alunos e características docentes. Hanushek, Rivkin e Kain (1998, apud VEGAS et. al. 2003) em um estudo realizado no Texas (EUA) encontraram que pelo menos 7% da variação nos resultados escolares de alunos pode ser explicada pela variação das características dos professores. Loeb e Page (2000, apud VEGAS et. al. 2003) encontraram que aumentar em 50% o salário dos professores reduziria em mais de 15% os índices de evasão no Ensino Médio e aumentaria as matrículas escolares em torno de 8%.

No Brasil, Fontanive (2013) encontrou que a presença de fatores intervenientes como clima escolar, influência dos pares, disponibilidade de material didático, origem socioeconômica, entre outros, torna difícil isolar o efeito da atuação dos professores sobre o desempenho escolar. Soares (2004) argumenta que os fatores que determinam o desempenho dos alunos pertencem a três categorias: à estrutura escolar, os associados à família e aqueles relacionados ao próprio aluno. Segundo o autor, entre os fatores relacionados à escola, o efeito sobre o aprendizado dos alunos é em grande parte determinado pela atuação do professor, por seus conhecimentos, seu envolvimento e sua maneira de conduzir as atividades em sala de aula (SOARES, 2004).

Estudos realizados por Brooke (2008; 2011; 2013) e Pontual (2008) indicam que o intuito da implementação de políticas de responsabilização nos sistemas de ensino é o de incentivar a adoção de práticas docentes eficazes para uma melhora da qualidade do ensino, aumentando a motivação/interesse dos professores. Originalmente, segundo esses estudos, o objetivo dessas políticas é, atrelando-se o interesse dos professores aos resultados dos alunos, e atraindo novos professores com potencial de qualidade,

umentar o esforço desses profissionais com a adoção de práticas eficazes, como: ênfase em conteúdos escolares, deveres de casa, planejamentos de aula, frequência, avaliações, além de estratégias que visam diminuir os índices de repetência e evasão.

Na implementação das políticas de responsabilização escolar, algumas vezes as informações divulgadas oficialmente não deixam claro quais comportamentos pretendem estimular nas escolas¹. Além disso, algumas análises sobre as políticas de responsabilização revelam consequências não esperadas das políticas de bonificação salarial dos professores, que poderiam gerar distorções nas práticas docentes adotadas. Duas distorções frequentemente abordadas são: (a) desvio do foco pedagógico majoritariamente para as matérias testadas nas avaliações externas, em detrimento das demais – os professores ensinariam apenas, ou com mais ênfase, o conteúdo que é foco dessas avaliações (b) ensino apenas para os alunos que os professores consideram mais aptos a melhorar os resultados nas avaliações externas – o que conseqüentemente significa exclusão de alunos com pior desempenho (VEGAS, 2005; PONTUAL, 2008).

Os estudos indicam também algumas estratégias utilizadas pelos professores que são chamadas na literatura da área de práticas de *gaming*², que seriam: exclusão dos piores alunos das avaliações, manipulação dos dados e resultados usados para atribuir a gratificação e o “*teaching to the test*”, que significa os professores treinarem os seus alunos para o tipo de questão avaliada em exames de avaliação externa (PONTUAL, 2008).

Nos estudos mais recentes sobre eficácia escolar, o papel do diretor vem sendo considerado como um fator relevante. Um aspecto importante de uma liderança eficaz seria a *mediação* (SAMMONS, 1999), que consiste na habilidade de interceder ou “amortecer” a escola contra agentes de mudanças inúteis, de desafiar e até de violar diretrizes formuladas externamente (LEVINE; LEZOTTE, 1990; HOPKINS; AINSCOW; WEST, 1994, apud SAMMONS, 1999).

De acordo com Sammons (1999):

“O impacto que os diretores têm no desempenho e no progresso de seus alunos provavelmente opera indiretamente, ao invés de diretamente, através da influência que ele exerce na cultura da escola e dos professores, nas

¹ No caso do município do Rio de Janeiro, não foi encontrada nenhuma orientação oficial da Secretaria Municipal de Educação para os professores, acerca da política Prêmio Anual de Desempenho. A legislação que implementou a política em 2009, pelo Decreto nº 30.860, aborda em parágrafo único que o objetivo do prêmio é que os servidores “*conjuguem esforços com vistas à melhoria na qualidade do ensino-aprendizagem de seus alunos*”.

² Estudos sobre políticas de *accountability* na área de educação observaram a proliferação de estratégias adotadas pelas escolas descritas como “*gaming the system*”, que seriam formas de trapacear ou de jogar com o sistema para atingir as metas estabelecidas.

atitudes e comportamentos, os quais, por sua vez, afetam as práticas de sala de aula e a qualidade do ensino e aprendizagem.” (SAMMONS, 1999. In: Brooke & Soares, 2008, p. 355)

Uma outra abordagem de pesquisas realizadas em contexto norte-americano (DERRINGTON & CAMPBELL, 2013; GAWLIK, 2013) sugere que as políticas de *accountability* escolar têm efeito mais direto sobre os gestores escolares e, conseqüentemente, sobre a relação entre gestores e professores. O resultado do estudo realizado por Gawlik (2013) revelou que os diretores construíam suas concepções sobre as políticas de responsabilização, e mediavam o impacto dessas políticas, incorporando algumas atividades nas escolas, enquanto filtravam outras.

Essas pesquisas aqui apresentadas foram fundamentais para elaborar as hipóteses levantadas por esse estudo sobre a mediação dos diretores nas mudanças em práticas docentes e também para elaborar quais práticas docentes seriam observadas no período do trabalho de campo.

POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: O PRÊMIO ANUAL DE DESEMPENHO (PAD)

Embora o PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação do Governo Federal – tenha apresentado a responsabilização com um de seus seis pilares³, não existe nenhuma obrigação para a adoção de políticas de *accountability* escolar pelos estados e municípios (como se tem, por exemplo, nos Estados Unidos⁴). Cada estado e município brasileiro tem autonomia para pensar o desenho e decidir implementar, ou não, sistemas de avaliação e/ou políticas de responsabilização. Essas políticas têm sido implementadas com base em sistemas de avaliação próprios, pois alguns estados e municípios brasileiros realizam avaliações em larga escala subnacionais. Assim, políticas de responsabilização escolar foram implementadas no Ceará, Espírito Santos, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná, São Paulo e no Rio de Janeiro (BROOKE, 2006; BROOKE & CUNHA, 2011).

O foco desse estudo é o município do Rio de Janeiro, onde a partir do ano de 2009, a Secretaria Municipal de Educação implementou um conjunto de medidas que compõe uma política de responsabilização escolar para todas as escolas da rede

³ Informação disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/>, acessado em janeiro de 2015.

⁴ O governo norte-americano tornou a adoção de políticas de *accountability* escolar obrigatória a partir da lei federal *No Child Left Behind*, sob o mandato do governo Bush, em 2001.

municipal. O conjunto de medidas adotadas pela SME-RJ tem dois principais focos de ação: avaliação e reforço escolar. As avaliações externas adotadas pelo município do Rio de Janeiro são tanto de ciclo médio, como as provas bimestrais, quanto de ciclo longo⁵, como a Alfabetiza Rio e a Prova Rio. Dentre estas avaliações, apenas a Prova Rio serve como base para premiação de servidores.

A política de *accountability* escolar adotada pelo município do Rio possui três componentes⁶: o primeiro componente é a avaliação externa Prova Rio, aplicada pela primeira vez no ano de 2009⁷. A Prova Rio é uma avaliação censitária que segue a mesma matriz da Prova Brasil e que, a partir de 2010, passou a ser aplicada aos alunos de 3º, 4º, 7º e 8º anos nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática.

O segundo componente da política de *accountability* escolar do município é o Índice de Desenvolvimento da Educação do município do Rio de Janeiro (IDE-Rio), instituído em 2010⁸. O IDE-Rio foi criado para servir como base para as premiações dos servidores, isto é, não apenas professores, mas todos os funcionários da escola. Esse indicador é calculado da mesma forma que o IDEB (desempenho nas provas de matemática e leitura e o fluxo escolar), mas utiliza somente os resultados de desempenho referentes ao 3º ano (para os anos iniciais) e do 7º ano (para os anos finais).

O terceiro componente da política de *accountability* escolar do município do Rio de Janeiro é a política de responsabilização escolar Prêmio Anual de Desempenho (PAD), que foi instituída no ano de 2009. Essa política foi implementada na rede de ensino municipal com a proposta de premiar os servidores lotados nas Unidades Escolares da rede pública municipal de ensino que atingissem as metas de desempenho anuais estabelecidas pela SME-RJ.

As metas para a premiação são calculadas por escola, considerando o desempenho da escola no último ano nos indicadores IDEB (índice nacional) e IDE-Rio (índice municipal). Esses indicadores são compostos em parte pelos resultados das avaliações em larga escala Prova Brasil e Prova Rio (avaliação municipal). Metade do valor do prêmio a ser recebido é calculado de acordo com o número de faltas do

⁵ As denominações ciclo médio e ciclo longo (CARRASQUEIRA, 2013) se referem ao período de aplicação e tipo das avaliações. As avaliações de ciclo longo são avaliações externas do sistema educacional, enquanto que as avaliações de ciclo médio são avaliações internas, que medem o nível de desempenho dos alunos.

⁶ Uma explicação mais detalhada sobre os componentes dessa política poderá ser encontrada no artigo de Koslinski et. al. (2015). Carrasqueira (2013) utilizou também esse modelo de explicação para a política de responsabilização do município do Rio de Janeiro.

⁷ Decreto nº 30860 de 1 de Julho de 2009.

⁸ Decreto nº 32.416/10 de 5 de novembro de 2010.

servidor, sendo o máximo permitido para a premiação cinco dias de ausência do trabalho, contando inclusive com as faltas justificadas.

Desde que foi implementada no ano de 2009, através do Decreto nº 30.860, a política Prêmio Anual de Desempenho já passou por diversas mudanças nos critérios que determinam o cálculo das metas a serem atingidas pelas escolas, inclusive mais de uma vez no mesmo ano⁹.

A tabela a seguir mostra as metas de acréscimo relacionadas ao recebimento do Prêmio Anual de Desempenho para o ano de 2011:

IDEB / IDERIO anterior	Meta de Acréscimo	
	Anos Iniciais	Anos Finais
Até 1,9	27,0%	21,0%
2,0 a 2,9	22,0%	17,0%
3,0 a 3,9	17,0%	13,0%
4,0 a 4,9	12,0%	9,0%
5,0 a 5,9	7,0%	5,0%
6,0 a 6,4	2,0%	-

Igual ou maior de 6,5 nos Anos Iniciais - Manutenção do último índice alcançado pela unidade escolar.

Igual ou maior de 6,0 nos Anos Finais - Manutenção do último índice alcançado pela unidade escolar.

Fonte: Decreto 34.163 de 20 de julho de 2011

Tabela 1: Metas de acréscimo 2011

Em 2013, a Resolução 1234 publicada no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro em 10 de abril manteve as metas de acréscimo referentes a 2011 e 2012 e instituiu que:

Unidades Escolares com IDEB/IDE-Rio igual ou maior que 7,0 no primeiro segmento e 6,0 no segundo segmento serão premiadas se:

- 1) Mantiverem índice maior ou igual a 7,0 no primeiro e 6,0 no segundo segmento
- 2) Não apresentarem uma queda maior que 0,5 em relação ao índice base

A concessão do prêmio aos servidores se baseia em quatro critérios: que a unidade escolar tenha firmado com a Secretaria Municipal de Educação um Termo de Compromisso de Desempenho; que o servidor esteja em efetivo exercício na unidade escolar desde a data da assinatura do Termo de Compromisso até o final do ano letivo; que o servidor tenha no máximo cinco ausências (justificadas ou não); que a escola

⁹ No ano de 2010, por exemplo, as metas foram alteradas diversas vezes.

atinja a meta estipulada pela SME-RJ – à exceção das escolas que oferecem os dois segmentos (que é o caso das escolas do presente estudo).

A legislação que rege sobre o Prêmio em 2013 também regulamenta a presença e pontualidade dos servidores. A parcela do valor do prêmio a ser distribuída sofre alterações conforme o número de dias de ausência do servidor na Unidade Escolar, na forma a seguir:

de 0 a 2 dias de ausências - 100% da parcela;
de 3 a 5 dias de ausências – 70% da parcela;
de 6 a 8 dias de ausências – 40% da parcela; e
9 dias ou mais de ausências – não fará jus à parcela

Além disso, a cada cinco impontualidades, sejam elas de qualquer natureza, o montante em reais ao qual o servidor fará jus será descontado em 10% (dez por cento).

O sistema de metas do Rio de Janeiro prevê um número restrito de escolas que podem ganhar o bônus, isto é, não constitui um jogo de soma zero. Como a escola “compete” com ela mesma, alcançar a meta já garante a premiação, independentemente do resultado da escola ser dos mais altos ou mais baixos da rede (KOSLINSKI, et. al., 2015).

Na regulamentação sobre o Prêmio Anual de Desempenho no município do Rio de Janeiro não são abordadas indicações para práticas docentes de sala de aula, apenas é sugerido um aumento do esforço em sala de aula em prol do aumento da qualidade educacional (artigo 3º do Decreto nº 30.860/2009). Não há nenhuma diretriz sobre as práticas docentes publicada oficialmente pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, a não ser uma clara tentativa de coibir faltas e atrasos dos professores.

ESTUDO DE CASO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO RIO DE JANEIRO

Os primeiros critérios adotados para a selecionar as escolas que iriam compor o estudo de caso dessa pesquisa foram aqueles que permitiram isolar ao máximo possível os efeitos a serem observados. Uma vez que se pretende investigar os efeitos da política de responsabilização do município, sobretudo do Prêmio Anual de Desempenho (PAD) sobre as práticas docentes, as escolas selecionadas são semelhantes em características que podem afetar a tanto a sua apropriação a respeito das avaliações externas quanto da

política de responsabilização. Essas características são: a sua localização geográfica, nível socioeconômico do alunado e complexidade da escola.

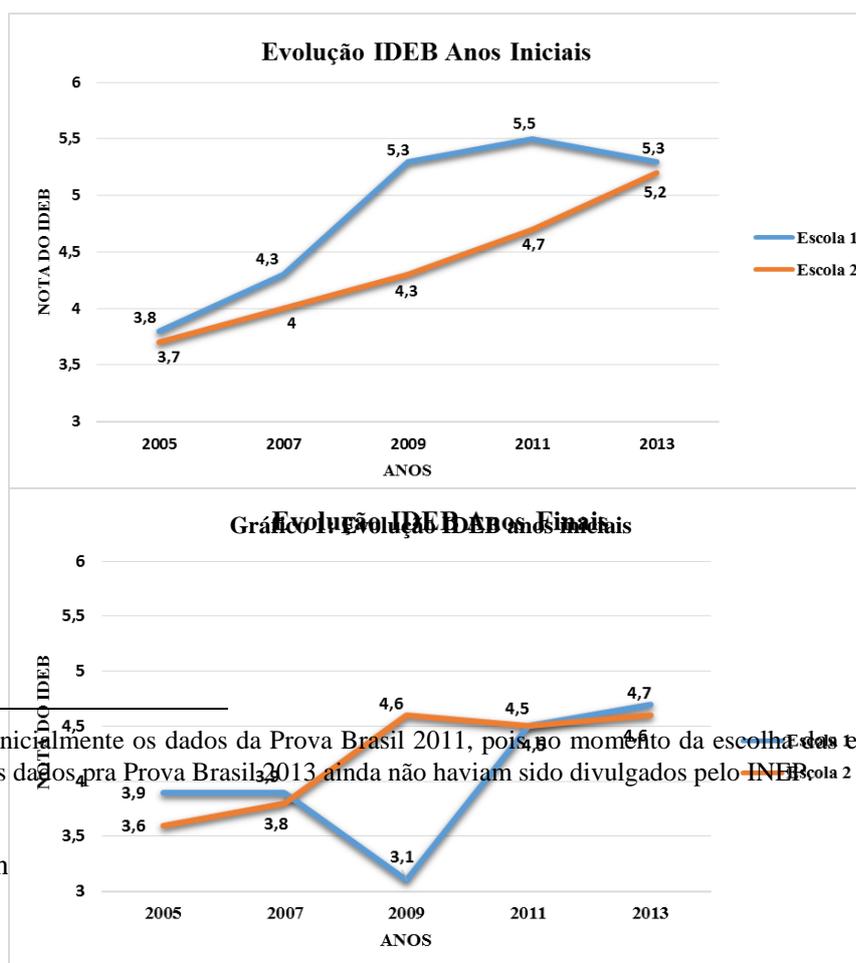
As duas escolas – Escola 1 e Escola 2 – pertencem a mesma CRE e são escolas de dois segmentos: a Escola 1 atende do 4º ao 9º ano do Ensino Fundamental e a Escola 2 atende do 1º ao 9º ano do Ensino Fundamental.

A tabela seguinte mostra uma comparação entre a Escola 1 e a Escola 2, com relação ao indicador de escolaridade dos pais e o desempenho nas disciplinas avaliadas pela Prova Brasil (2011)¹⁰, Língua Portuguesa e Matemática:

Escolas	Média Mat anos iniciais (2011)	Média Port anos iniciais (2011)	Média Mat anos finais (2011)	Média Port anos finais (2011)	Escolaridade dos pais
ESCOLA 1	232,1	208,8	266,6	261,9	40,29
ESCOLA 2	210,4	188,9	248,2	250,4	42,86

Tabela 2: Escola 1 e Escola 2 médias Prova Brasil (2011) e indicador de escolaridade dos pais

Por essa tabela podemos observar uma diferença de desempenho nas duas disciplinas avaliadas pela Prova Brasil (2011), tanto para os anos iniciais quanto para os anos finais entre a Escola 1 e a Escola 2. Essa mesma diferença pode ser observada quando analisamos a evolução de desempenho das duas escolas no indicador IDEB, apresentada pelos gráficos abaixo:



¹⁰ Utilizamos inicialmente os dados da Prova Brasil 2011, pois, no momento da escolha das escolas foco desse estudo os dados para Prova Brasil 2013 ainda não haviam sido divulgados pelo INEP.

Gráfico 2: Evolução IDEB anos finais

Foram elaboradas a partir das entrevistas realizadas na Escola 1 e na Escola 2 algumas categorias de práticas de gestão e de práticas docentes, que ajudassem a explicar as questões propostas por esse estudo sobre mudanças em práticas docentes a partir da política de responsabilização do município e sobre a mediação da gestão da

Categorias de Práticas Docentes	Descrição da categoria
Avaliações internas (elaboradas pelos professores)	Gestores e professores falam como são elaboradas as avaliações que são feitas pelos <u>professores das escolas</u>
Planejamento de aula	Como os professores realizam o seu planejamento de aula
Seleção de conteúdos	Como os professores selecionam os conteúdos a serem ensinados durante o semestre (possibilidade de ênfase em <u>conteúdos específicos</u>)
Organização da turma	Como os professores organizam os alunos em sala de aula (possibilidade de ênfase em <u>alguns alunos</u>)

Tabela 3: Categorias de Práticas Docentes

escola.

Categorias do perfil do diretor	Descrição da categoria
Perfil de liderança	Envolvimento com a escola e tempo como diretora da escola
Formação da equipe pedagógica	Membros que compõe a equipe pedagógica da escola
Categorias de práticas de gestão	Descrição da categoria
Divulgação de resultados para a escola	Como o gestor divulga os resultados da escola para a comunidade escolar
Auxílio no planejamento de aula	Se o gestor auxilia no planejamento de aula e verifica se os professores cumprem o planejamento
Controle do desempenho dos alunos	Como o gestor controla o desempenho dos alunos
Avaliação dos professores	Se o gestor avalia os professores da sua escola
Promoção de atividades de formação continuada	Se o gestor promove atividades de formação continuada para os professores da escola

Tabela 4: Categorias do Perfil do Diretor e Práticas de Gestão

Categorias de Práticas Docentes

As hipóteses iniciais – anteriores a ida ao campo – eram de que os professores da Escola 1 utilizassem mais os conteúdos das avaliações externas no seu planejamento de aula e na formulação das avaliações internas do que os professores da Escola 2. Outra hipótese era de que os professores da Escola 1 selecionassem os conteúdos a serem ministrados em sala de aula de acordo com o conteúdo das avaliações externas, visando atingir a meta estabelecida para a escola, o que não ocorreria na Escola 2.

Sobre as avaliações internas, elaboradas pelos professores das escolas, tanto na Escola 1 quanto na Escola 2 os professores relataram que elaboram avaliações próprias. As avaliações dos professores parecem ser mais influenciadas pelas avaliações da prefeitura (avaliações bimestrais), do que pelas avaliações externas (Prova Rio e Prova Brasil). Nas duas escolas os professores relataram que adaptam os conteúdos das avaliações do município (bimestrais) nas suas avaliações, e que adotam um formato diferente (sobretudo na Escola 2).

Professora A 5° ano, Escola 1: Eu produzo as minhas avaliações de acordo com os conteúdos que o município propõe, e da forma como eu dou em sala de aula. E dou uma adaptada, do mesmo jeito que a prefeitura pergunta. Só que as provas da prefeitura são muito óbvias, né? Eu costumo até brincar, diz assim: “um cachorro quente é um sanduíche montado com: pão, salsicha, parede, cadeira ou mesa?”, então mesmo que a criança não saiba a resposta, por eliminação ela consegue.

Professora 3° ano, Escola 2: É, eles fazem as avaliações da rede todos os bimestres, que na parte de Português são mais voltados para a leitura, interpretação e produção de texto. Na matemática são situações problema. E assim, as minhas avaliações... Eu faço avaliações a parte também. Eu procuro seguir mais ou menos o mesmo modelo. Só que na rede as avaliações são de múltipla escolha, eu costumo fazer mais dissertativa para explorar mais a escrita deles.

Os conteúdos das avaliações externas Prova Rio e Prova Brasil também não parecem ser utilizados pelos professores no planejamento de aula. Para o planejamento

das aulas dos professores, o que parece contar são as diretrizes curriculares e os cadernos pedagógicos elaborados pela Secretaria Municipal de Educação.

Professora 5° ano B, Escola 1: [Eu planejo as aulas] pela apostila, a gente tem o conteúdo que o município propõe e vai adaptando à eles [alunos].

Professora 3° ano, Escola 2: Bom, as terças-feiras a gente tem esse horariãozinho da Educação Física, né, de sala de leitura. E aí eu faço um planejamento semanal em cima dos parâmetros do município, das diretrizes que eles têm agora né? Eu não estou me lembrando exatamente o nome. Cada um tem um nome, né? Mas a gente trabalha em cima das diretrizes curriculares do município.

Também não parece ter tido nenhuma mudança na forma como os professores planejam as suas aulas com a implementação da política Prêmio Anual de Desempenho, nem na Escola 1, nem na Escola 2, uma vez que os professores dessas escolas não se mostram preocupados com as metas estipuladas pela SME.

Com relação a seleção de conteúdos, os professores entrevistados seguem as diretrizes da SME, expressas através das diretrizes curriculares e dos cadernos pedagógicos. Novamente não aparece uma preocupação com as avaliações Prova Rio e Prova Brasil (não encontramos ênfase em conteúdos específicos pedidos nas avaliações externas, principalmente nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática). Parece que não há um alinhamento, na visão dos professores, entre os cadernos pedagógicos e diretrizes curriculares da SME e as avaliações externas e metas de desempenho do PAD.

Professora A 5° ano, Escola 1: O município manda pra gente [os cadernos pedagógicos]. Mas algumas coisas, dependendo do nível da turma, algumas coisas são deixadas de lado. São adaptadas à realidade daquela criança, a necessidade que a própria sociedade vai cobrar mais tarde das crianças.

Professora 4° ano, Escola 2: Eu sempre procuro também adequar aos cadernos pedagógicos, porque é o que falei, eles vêm e eu tenho que trabalhar porque é o que cai na prova. Então eu procuro ver o conteúdo que eu vou trabalhar, já olho o que vai entrar no caderno pedagógico.

A organização da sala de aula das turmas na Escola 1 é feita por fileiras, e na Escola 2, as turmas recebem uma organização específica, que coloca foco nos alunos com baixo desempenho.

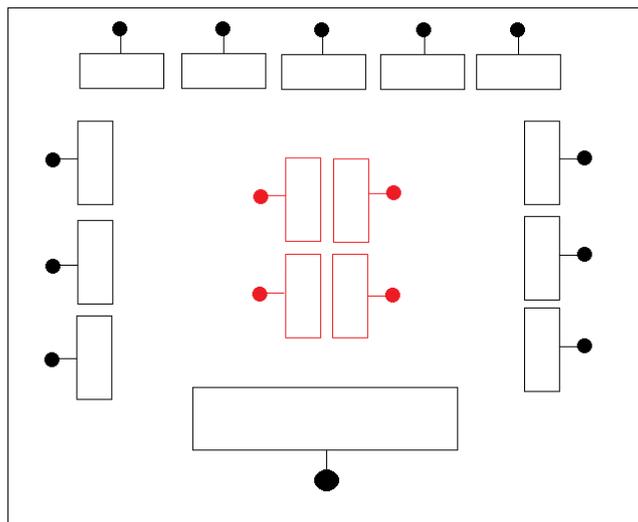


Figura 1: sala de aula da Escola 2

Todos os professores, das duas escolas, afirmaram que essa organização dos alunos nas salas de aula é definida por eles e que não há uma diretriz padrão da escola para isso. Essa organização, entretanto, não parece estar relacionada com o desempenho oficial das escolas em avaliações externas, nem parece ser uma estratégia da escola para aumentar o desempenho dos alunos e atingir a meta. Os professores da Escola 1 e da Escola 2 afirmaram se preocupar com os alunos que apresentam baixo desempenho e desenvolver atividades específicas para esses alunos, mas essa prática é recorrente das escolas e, de acordo com os respondentes, não foi alterada com a introdução da política de bônus do município.

Categorias de Perfil do Diretor e Práticas de Gestão

Com relação ao perfil do diretor as práticas de gestão, as hipóteses eram de que os diretores das duas escolas teriam perfis diferentes – com maior envolvimento do diretor da Escola 1 – e que as práticas de gestão na Escola 1 visassem atingir a meta estabelecida para a escola. Não foi possível entrevistar a diretora da Escola 2, mas foram entrevistadas as coordenadoras pedagógicas das duas escolas, a diretora e a diretora adjunta da Escola 1.

Sobre o perfil de liderança e a formação da equipe pedagógica, a diretora da Escola 1 está há muitos anos na escola (mais de vinte anos) e relatou envolvimento intenso com a instituição.

Diretora da Escola 1: Eu trabalhei nessa escola aqui, eu trabalho aqui desde 1979 como professora de biologia, só que eu estudei aqui. Então eu tenho um vínculo muito maior do que repente outra pessoa que não tem a relação do afeto com a escola. Eu quero fazer as bodas de prata aqui. Então 25 anos já tá de bom tamanho, né? Dirigindo uma escola.

A composição da equipe pedagógica é diferente na Escola 1 e na Escola 2. A Escola 1 conta com uma diretora, uma diretora adjunta e uma coordenadora pedagógica. Na Escola 2 existe uma diretora e uma coordenadora pedagógica. A diretora da Escola 1 não quis ceder a entrevista sozinha, pois, segundo ela, não saberia responder a todas as questões, já que algumas coisas eram atribuições da diretora adjunta. Durante a entrevista, elas também mencionaram funções que pertencem à coordenadora pedagógica.

De acordo com Sammons (1999) é uma característica dos líderes eficazes compartilhar as responsabilidades de liderança com outros membros da equipe gestora (como, por exemplo, vice-diretor, diretor adjunto e coordenador pedagógico). Foi observada uma descentralização maior das funções na Escola 1, pois durante a entrevista a diretora deixou claro o que era atribuição da coordenadora pedagógica, da diretora adjunta e dela própria. Na Escola 2, uma vez que a coordenadora pedagógica estava assumindo as funções da diretora, não foram observadas divisões de responsabilidade.

Os entrevistados de ambas as escolas informaram que a divulgação dos resultados das avaliações externas e da meta da escola é feita da mesma forma: os resultados são expostos em murais.

No auxílio aos professores no planejamento de aula, essa parece ser uma função destinada aos coordenadores pedagógicos. As coordenadoras pedagógicas da Escola 1 e da Escola 2 se posicionaram de forma diferente, quando indagadas sobre a forma com que auxiliam no planejamento docente:

Coordenadora Pedagógica da Escola 1: Eu ajudo com o material, buscando ideias, pesquisando algumas coisas pra eles. (...) a supervisão [dos planejamentos] não é feita “mano a mano”, né. Eles vêm até a mim, me mostram o que estão fazendo, a gente discute o trabalho, eles discutem com os colegas o que está dentro de uma matéria e da outra, e assim a gente vai fazendo. Tem as próprias avaliações da escola, e a gente consegue ver por aí, o que precisa melhorar e o que precisa ser reavaliado.

Coordenadora Pedagógica da Escola 2: Eles sabem fazer direitinho, alguns professores aqui já têm mais tempo do que eu.

O controle do desempenho dos alunos é feito pelos diretores através do DESESC. Os gestores da Escola 1 e da Escola 2 afirmaram que não existe uma avaliação oficial dos professores por parte das escolas e que não promovem atividades de formação continuada.

É possível perceber através do discurso dos professores e dos gestores entrevistados que existem diferenças entre a Escola 1 e a Escola 2, tanto com relação às práticas docentes adotadas, quanto em relação ao perfil do diretor e práticas de gestão. Entretanto, as práticas docentes observadas parecem já vir sendo adotadas antes da implementação da política de responsabilização no município. O perfil do diretor e as práticas de gestão, embora apresentem diferenças, não são capazes de explicar diferentes práticas docentes. O que parece contar mais do que a política de responsabilização na mudança de práticas docentes nas escolas são os cadernos pedagógicos e as provas bimestrais, que não estão ligadas as metas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos problemas das políticas de responsabilização no contexto brasileiro que necessita de maior investigação é que, possivelmente frente a uma ausência de uma cultura de avaliação, de formação, ou de um retorno mais pedagógico das avaliações externas para as escolas, talvez elas não consigam estimular comportamentos ou mudanças de práticas docentes esperadas pelos governantes que as adotam. É possível que essas políticas não consigam manter o estímulo e o incentivo às práticas eficazes nas escolas que ganharam o prêmio em diversos anos, nem colocar pressão ou dar suporte para as escolas com baixo desempenho adotarem novas práticas.

Um achado importante dessa pesquisa é que os professores entrevistados na Escola 1 e na Escola 2 afirmaram utilizar mais os conteúdos dos cadernos pedagógicos e das avaliações bimestrais da Secretaria Municipal de Educação do que as avaliações externas Prova Rio e Prova Brasil. Essa aproximação maior dos professores com os instrumentos de um tipo de política de monitoramento da SME-RJ pode indicar que esse tipo de política está tendo mais impacto sobre as escolas do que a política de responsabilização, que tem suas metas baseadas nos resultados de avaliações externas.

Contudo, é necessário explicitar que a análise realizada nesse artigo não tem a pretensão de generalização dos resultados encontrados, considerando as limitações de um estudo de caso com duas escolas em um contexto específico, mesmo com todos os controles utilizados. Outros estudos que investiguem fatores associados ao aumento do desempenho, recebimento do prêmio e mudanças em práticas docentes no contexto de responsabilização precisarão ser realizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONAMINO, A. & SOUSA, S. **Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola.** Revista Educação e Pesquisa, v. 38, n. 2, p. 373-388, São Paulo. 2012.

BROOKE, N. **Controvérsias sobre políticas de alto impacto.** Cadernos de Pesquisa, v. 43, n. 148, p. 336-347, jan/abr. 2013.

_____. **O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil.** Cadernos de Pesquisa, vol.36, n.128, p.377-401, 2006.

BROOKE, N & CUNHA, M. A. **As avaliações externas como instrumento de gestão educacional nos estados.** Estudos & Pesquisas Educacionais – Fundação Victor Civita, v. 2, p. 3-64. 2011.

CARRASQUEIRA, K. **A política de responsabilização educacional no município do Rio de Janeiro.** Dissertação de Mestrado. UFRJ, 2013.

DERRINGTON, M. & CAMPBELL, J. **The changing conditions of instructional leadership: Principal's perceptions of teacher evaluation accountability measures.** School and District Leadership in an Era of Accountability, p. 231-251. 2013.

FONTANIVE, N. **A divulgação dos resultados das avaliações dos sistemas escolares: limitações e perspectivas.** Ensaio Avaliação e Políticas Públicas Educacionais, vol. 21, n. 78, p – 83-100, jan/mar, 2013.

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.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **Uso da avaliação externa por equipes gestoras e profissionais docentes: um estudo em quatro redes de ensino público.** Relatório publicado em parceria com a Fundação Itaú Social. 2012.

GAWLIK, M. **Extending the leadership role from policy broker to sense maker: emerging evidence from charter schools.** School and District Leadership in an Era of Accountability. p. 87-108. 2013.

KIMBALL, S. & MILANOWSKI, A. **Examining teacher evaluation validity and leadership decision making within a standards-based evaluation system.** Education Administration Quarterly, Vol. 45, n. 1, p 34-70. 2009.

KOSLINSKI, M., LOPES, K., ANDRADE, F. e 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. G. (Orgs) Educação Pública no Rio de Janeiro: novas questões à vista. Editora Mauad. (2015).

LAVY, V. **Evaluating the effect of teachers' group performance incentives on pupil achievement**. Journal of Political Economy. vol. 110, n.6. 2002.

MCEWAN, P, URQUIOLA, M & VEGAS, E. **School choice, stratification, and information on school performance: lessons from Chile**. Economia, Spring, 2008.

MURALIDHARAN, K. e SUNDARARAMAN, V. **Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India**. Journal of Political Economy. 2011.

PONTUAL, T. **Remuneração por mérito, desafio para a educação**. Estudo comissionado pela Fundação Lemman. 2008.

ROSISTOLATO, R., PRADO, A. e FERNÁNDEZ, S. **“Agora a gente acaba respondendo por um espelho social”**: as avaliações externas de aprendizagem na visão de professores e gestores no Rio de Janeiro. Artigo apresentado no Seminário do Observatório da Educação, realizado no Arquivo Nacional do Rio de Janeiro. 2013.

SAMMONS, P. **As características-chave das escolas eficazes**. In: **Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias**. (Orgs) Brooke, N. & Soares, F., 2008, Belo Horizonte. 1999.

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

SOARES, J. F. **O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos**. REICE – Revista Eletrônica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol 2. n. 2. 2004.

VEGAS, E. **Incentives to improve teaching: lessons from Latin America**. Directions in Development. The World Bank. 2005.

VEGAS, E. & LAAT, J. **Do differences in teacher contracts affect student performance? Evidence from Togo**. 2003.

