

Ensino médio no Brasil: uma análise de melhores práticas e de políticas públicas*

Rose Neubauer (Coord.)
Cláudia Davis
Gisela Lobo B. P. Tartuce
Marina M. R. Nunes

Resumo

Analisa os dados coletados na pesquisa “Melhores práticas em escolas de ensino médio no Brasil”, desenvolvida pela Fundação Carlos Chagas e pelo Instituto Protagonistas, com duplo objetivo: 1) identificar os fatores responsáveis pela efetividade de 35 unidades escolares de ensino médio localizadas nos Estados do Acre, do Ceará, do Paraná e de São Paulo, notadamente os relacionados às práticas que mais se associam ao sucesso escolar de seus alunos; 2) analisar alguns aspectos das atuais políticas públicas para o ensino médio e a percepção dos atores com elas envolvidos, com vista a fomentar uma análise crítica que permita discutir alguns aspectos nodais dessas políticas. O estudo quali-quantitativo revelou experiências distintas e interessantes nos diversos Estados, no entanto optou-se por apresentar neste texto as melhores práticas recorrentes e os pontos mais críticos das políticas observadas.

Palavras-chave: ensino médio; políticas públicas; melhores práticas.

* Artigo-síntese da pesquisa “Melhores práticas em escolas de ensino médio no Brasil”, realizada em 2009 mediante convênio de cooperação técnica firmado entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Ministério da Educação (MEC) e publicada em 2010 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Abstract

High school education in Brazil: an analysis of the best practices and the best public policies

This article analyses the data collected through the "Best practices in high schools", a research developed by Carlos Chagas Foundation and Protagonistes Institute. The research aimed at the identification of the factors that boosted the effectiveness of 35 high schools located in the states of Acre, Ceará, Paraná and São Paulo, in special those practices more closely related to successful performances; it also aimed at the investigation of some aspects of present public policies focused on high school education, as well as the perception of some leading actors, in order to provide a critical analysis and discuss the nodal aspects of these policies. The qualitative and quantitative study identified distinct and varied experiences in the states taken into account. However, there was an option for presenting here the best practices and the critical points of the policies observed.

Keywords: high school; public policies; best practices.

O ensino médio no Brasil: breve contextualização

A universalização tardia do ensino fundamental no Brasil é a principal razão para que o nível médio só apareça na agenda pública, com força nunca antes vista, no início do século 21. Além disso, nas duas últimas décadas, o ensino médio alcança crescente expressividade no cenário nacional por várias razões. Algumas se referem às diversas mudanças socioeconômicas, tecnológicas e culturais da contemporaneidade.

O novo modelo de globalização, baseado na flexibilização e na integração dos processos de trabalho, demanda não apenas conhecimentos técnicos e explícitos, mas também amplas habilidades cognitivas e características comportamentais, como: capacidade de abstração, raciocínio, domínio de símbolos e de linguagem matemática; iniciativa, responsabilidade, cooperação, capacidade de decisão para o trabalho em equipe, etc. (Hirata, 1996; Paiva, 1995). Ao lado disso, mudanças ocorridas no mundo do trabalho vêm pondo em xeque os marcos de entrada na vida adulta e tornado difícil a transição para essa etapa da vida (Attias-Donfut, 1996). O período de formação se estende, e não há, necessariamente, entrada no mercado de trabalho. Esse quadro propiciou reformas educacionais com ênfase na formação continuada de competências para garantir a "empregabilidade" das pessoas, isto é, a capacidade de inserir-se e manter-se em um mercado de trabalho em constante mutação.

No Brasil, esses impactos teóricos e práticos se refletiram na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394) de 1996, que prevê a progressiva extensão da obrigatoriedade da escola básica até o nível médio. As várias leis de diretrizes e bases já elaboradas no País tentaram enfrentar a tensão entre um ensino de formação geral e outro voltado para a profissionalização, sendo a Lei nº 5.692/71¹ a mais expressiva e criticada, por tentar resolvê-la compulsoriamente. Essa dualidade e a posterior indefinição do perfil de escola média têm sido acentuadas há décadas pela literatura acadêmica como falta de identidade desse nível de ensino (Franco, 1983; Zibas, 1992).

A Lei nº 9.394/96 pretendeu abolir tal polêmica, ao considerar o ensino médio como etapa de consolidação da educação básica, de aprimoramento do educando como pessoa humana, de aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental para continuar aprendendo e de preparação básica para o trabalho e a cidadania. A progressiva expansão do ensino médio trouxe outro desafio a ser enfrentado: é que a democratização do acesso implicaria maior heterogeneidade do corpo discente, e a mudança do perfil do alunado, consequências para o currículo, para os métodos pedagógicos e para a formação dos professores, que iriam lidar com um público cada vez mais diverso e sem histórico familiar de frequência a esse nível de ensino. Para tanto, a LDB estipulava que a estrutura curricular do ensino médio deveria conter uma base nacional comum, mas 25% dos conteúdos ficariam sob a responsabilidade das unidades escolares, de modo a contemplar as necessidades e os interesses regionais e locais e dos alunos. Ao preservar a autonomia dos sistemas estaduais e propiciar condições legais para que, a médio e a longo prazo, as escolas pudessem elaborar suas próprias propostas pedagógicas, de maneira diversificada, a Lei buscava aprofundar o espírito descentralizador da proposta organizacional do ensino médio (Zibas, Ferretti, Tartuce, 2004).

Visando a promoção de uma “escola jovem” e inclusiva, as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para o ensino médio – elaboradas no Parecer CEB/CNE nº 15/98 e instituídas com força de lei pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) por meio da Resolução nº 3/98 – fazem a crítica da transmissão de conteúdos enciclopédicos e dos métodos tradicionais de ensino, buscando colocar o aluno no centro do processo de aprendizagem. Para tanto, propõem como princípios norteadores do currículo o desenvolvimento de competências básicas, a interdisciplinaridade e a contextualização dos conteúdos, que têm em comum o protagonismo dos alunos e da comunidade.

Paralelamente à promulgação da LDB, o governo federal, desde meados dos anos de 1990, assume uma posição proativa em relação à educação básica. Sua atuação faz-se mais presente em três grandes áreas: novo perfil de financiamento da educação, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); estabelecimento de sistemas nacionais de avaliação, com a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação

¹ A Lei nº 5.692, de 1971, instituiu a profissionalização universal e compulsória para todos os alunos que cursassem o então denominado ensino de 2º grau.

Básica (Saeb) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), bem como da avaliação do ensino superior; e reforma do ensino médio, caracterizada, num primeiro momento, pela separação, nesse nível de ensino, da educação profissional. Essas políticas tiveram continuidade e se aprofundaram nos anos recentes, com a presença do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), substituindo o Fundef, da Prova Brasil (de natureza censitária), da construção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com metas para as diferentes instâncias do sistema educacional. Esse movimento, ocorrido nos últimos 15 anos, foi acompanhado por políticas de descentralização, modernização dos sistemas e acesso às tecnologias de informação, bem como pela revisão das carreiras dos professores e introdução de incentivos para estimular a melhoria de desempenho das escolas.

Na década de 1990, no País, a média de estudo das pessoas de dez anos ou mais de idade girava em torno de cinco anos (Brasil, 1995). As medidas tomadas nos últimos 15 anos de universalização e correção do fluxo no interior do sistema buscaram favorecer a continuidade dos estudos até a 8ª série. Com isso, houve forte pressão dos concluintes do ensino fundamental para a entrada no ensino médio. Simultaneamente, a demanda dos jovens por maior escolaridade diante das exigências do mercado de trabalho fez com que houvesse explosão das matrículas nesse nível de ensino. De fato, de 5.739.077 matrículas no ensino médio em 1996, há um salto para 8.710.584 em 2002, uma evolução de 51,8% (Brasil, 2006).

O século 21, porém, inicia-se com uma mudança desse quadro: a queda geral nas matrículas, apontada pelas estatísticas educacionais. Que razões estariam motivando a queda de matrículas no ensino médio? Falta de vagas? Desinteresse dos jovens? Desconexão com o mercado de trabalho? Muito provavelmente, segundo Cláudio de Moura Castro (2009), isso se deve a um conjunto de causas, a saber: a) a manutenção de um currículo abarrotado de conteúdos das mais diversas naturezas; b) a adoção de um mesmo vestibular para o ingresso em diferentes carreiras do ensino médio, o que acaba por nivelar todas as escolas; c) a precariedade do corpo docente, em especial no que concerne às áreas das Ciências Exatas; d) o pouco tempo para ensinar e aprender tudo que é previsto. Observe como essa situação aparece na evolução das matrículas na Tabela 1.

Tabela 1 – Evolução na matrícula de ensino médio (2000/08)

Brasil e UFs Investigadas	2000	2003	Variação (%) 2000/2003	2004	2008	Variação (%) 2004/2008
Brasil	8.195.948	9.072.942	10,7	9.169.357	8.366.100	-8,8
Acre	25.110	28.497	13,5	29.736	33.113	11,4
Ceará	264.431	379.145	43,4	398.348	408.992	2,7
Paraná	491.005	467.896	-4,7	467.730	472.244	1,0
São Paulo	2.079.141	2.099.910	1,0	2.045.851	1.744.834	-14,7

Fonte: MEC/Inep/Deed, maio, 2009.

É possível observar que a variação nas taxas de matrícula difere entre os Estados e temporalmente: São Paulo e Paraná apresentam uma queda acentuada que faz com que o número de alunos em 2008 seja menor do que em 2000; no Paraná, essa queda foi mais forte no início da década e em São Paulo, nos anos mais recentes; já o Acre e o Ceará continuaram crescendo nesse período, embora em ritmo menos acentuado.

Independentemente do decréscimo da população de jovens na última década, essa variação parece estar associada aos esforços feitos pelos Estados na década anterior para organizar o fluxo escolar e universalizar as matrículas. O Gráfico 1, a seguir, apresenta a taxa líquida de escolarização dos alunos de ensino médio nos Estados brasileiros nos anos de 2005 e 2007.

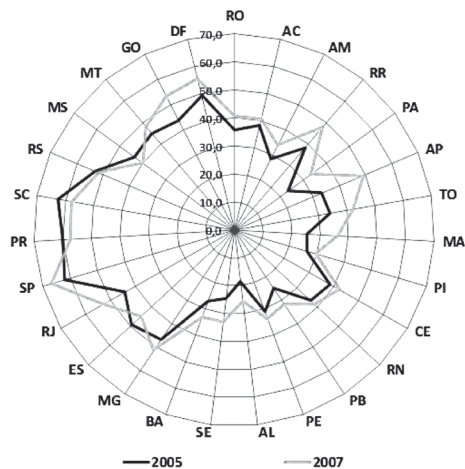


Gráfico 1 – Taxa de escolarização líquida no ensino médio – 2005/07

Fonte: Pnad/IBGE.

No Paraná e em São Paulo, além das altas taxas brutas de escolarização da população de 15 a 17 anos, respectivamente 81,5% e 86%, o ensino médio tem taxa de escolarização líquida de pelo menos 70% (jovens com idade até 17 anos). No Acre e no Ceará a taxa de escolarização é mais baixa: encontra-se em 57% e 52%, respectivamente (Tabela 2).

Tabela 2 - Oferta do ensino médio por faixa etária (%)

Brasil e UFs Investigadas	2005		2007	
	Até 17 anos	De 18 a 19 anos	Até 17 anos	De 18 a 19 anos
Brasil	52,0	23,9	55,9	23,7
Acre	48,8	25,7	57,0	24,9
Ceará	48,7	28,4	51,7	28,3
Paraná	70,8	22,0	70,5	18,6
São Paulo	71,5	18,2	74,5	20,8

Fonte: MEC/Inep, 2005, 2007.

Em relação à permanência bem sucedida dos jovens na escola de ensino médio, ou seja, das chances de completarem esse nível com uma taxa mínima de repetência, pode-se dizer que não houve mudança positiva na última década. A taxa de aprovação para o Brasil, que estava em torno de 77% em 1997, caiu para 74% em 2007. A diminuição das taxas de evasão no período, provavelmente em decorrência do aumento das matrículas no diurno (foi de 25% para 50%), revela que a repetência continua sendo o grande obstáculo à conclusão do ensino médio com qualidade (MEC/Inep, 2009). Além disso, o desempenho insatisfatório dos jovens brasileiros em recentes avaliações nacionais (Saeb e Enem) e internacionais (Programme for International Student Assessment – Programa Internacional de Avaliação de Alunos, Pisa) agrava o problema da qualidade do nível médio àqueles já mencionados de acesso, permanência e fluxo.

Diante desse cenário, o MEC lançou o Projeto Ensino Médio Inovador (2009), programa que busca apoiar as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal no desenvolvimento de ações de melhoria do ensino médio. Ênfase é dada à necessidade de mudanças no currículo desse nível de ensino, a um novo sistema de avaliação – o novo Enem – e à ampliação do tempo de permanência na escola. Também estão inseridos no programa projetos que promovam a educação científica e humanística, a valorização da leitura, o aprimoramento da relação teoria e prática, a utilização de novas tecnologias e o desenvolvimento de metodologias criativas e emancipadoras.

Em face dessa realidade e dos desafios expostos, as questões de acesso, permanência e qualidade são percebidas como problemas prementes a serem enfrentados no ensino médio, daí a necessidade de pesquisas que examinem por que determinadas escolas conseguem fazer com que seus alunos o completem e apresentem bom desempenho. Quais práticas e estratégias pedagógicas, de gestão e de acompanhamento essas escolas e seus atores desenvolvem? Quais são os processos internos e externos à escola que interferem nos resultados positivos e negativos dos alunos? As políticas públicas para o ensino médio têm sido postas em prática, e, em caso afirmativo, como elas são percebidas e apropriadas pelos diferentes atores da escola?

Definição da amostra da pesquisa

As 35 escolas eleitas para o estudo foram selecionadas pelas equipes técnicas das Secretarias de Educação dos Estados participantes da pesquisa, aplicando os critérios desenvolvidos em conjunto pela equipe MEC-BID coordenadora da pesquisa. Partiu-se dos desempenhos apresentados pelos alunos no Enem e/nas avaliações estaduais de 2007, e, à luz dos conceitos definidos pelo Ideb,² foram adaptados indicadores para as escolas públicas estaduais dos quatro Estados, tendo em vista o desempenho em exames padronizados ao final do ensino médio combinado com as taxas de aprovação das escolas no decorrer do curso. No entanto,

² O Ideb é divulgado pelo Inep desde 2005, por escola, para o ensino fundamental. Utiliza como base a Prova Brasil, avaliação aplicada pelas escolas públicas, no 5º e no 9º ano, mas não pelas escolas do ensino médio. Para o ensino médio, o Inep divulga apenas dados estaduais com base no Saeb.

como o objetivo era selecionar escolas com maior impacto no aprendizado dos alunos (o chamado “efeito escola”), foram utilizadas as características socioeconômicas dos alunos em função das quais foi calculado, para cada escola, o Ideb “previsto”. Com base na diferença entre os dois Idebs – o real e o previsto –, foi determinado o “efeito escola”, a partir do qual as escolas de cada Estado foram dispostas em ordem decrescente, sendo escolhidas para a pesquisa as que apresentavam elevado “efeito escola” e elevado Ideb.³

Em seguida, efetuou-se uma análise preliminar quantitativa,⁴ cujos resultados indicaram que as escolas selecionadas não se diferenciavam das demais de seus Estados, em termos de infraestrutura e equipamentos, formação e qualificação dos professores, aspectos mais comumente associados com a qualidade das escolas.

Norteados por esse dado, deu-se prosseguimento ao estudo a partir do modelo integrado de Scheerens (1990), para o qual a efetividade da escola depende do contexto em que ela se situa, bem como dos insumos que incidem no processo escolar e da forma como eles conduzem (ou não) às metas e aos objetivos alcançados. Com base nesse modelo, foi elaborada uma matriz de referência sobre os fatores envolvidos na efetividade da escola para nortear a construção dos instrumentos. Elegeram-se três categorias amplas que, somadas, abarcam grande parte da complexidade dos sistemas: políticas públicas (insumos externos); organização da escola (insumos internos); ensino e práticas pedagógicas (insumos internos).

Cada uma das três categorias foi abordada a partir de diferentes dimensões⁵ – aspectos considerados fundamentais para que se possa contar com uma educação de boa qualidade – que constituíram os focos investigados nas escolas por meio dos instrumentos da pesquisa de campo. A metodologia de pesquisa adotada para a coleta de dados durante o trabalho de campo é conhecida como “pesquisa rápida” – trata-se de uma abordagem que se aplica muito bem às condições definidas para o trabalho de campo desse estudo, que exige conciliar a coleta de muitas informações, a partir de diferentes fontes, com deslocamentos longos e nem sempre por regiões de fácil traslado. A “pesquisa rápida” propõe que se concentre a investigação em “um núcleo central de interesse para levantar elementos que permitam identificar questões relevantes de um universo pesquisado. É um método que garante informação qualitativa sobre uma área geográfica de forma rápida, sucinta e a custos baixos” (Brasil, Unicef, 2006, p. 2).

Vários atores que integram o sistema escolar foram sujeitos da pesquisa: técnicos das SEEs e dos órgãos regionais de ensino e, nas unidades de ensino, diretores, coordenadores pedagógicos, professores e alunos de 3º ano de ensino médio.

As informações de natureza qualitativa – que permitem apreender as percepções dos sujeitos e os mecanismos pelos quais eles agem – foram coletadas em entrevistas, grupos focais e observações da escola e em sala de aula; as de cunho quantitativo – que revelam tendências mais macro – foram obtidas por meio de questionários. A quantidade de entrevistas,

³ Para maiores detalhes sobre a metodologia da pesquisa, ver Fundação Carlos Chagas, Instituto Protagonistas (2009).

⁴ O estudo foi realizado por André Portela Souza, com base nos dados do Enem aplicado pelo Inep/MEC (2006), nos Censos Escolares do MEC (Microdados do Inep/MEC, 2001, 2005 e 2006) e no Saeb 3º ano (2003 e 2005).

⁵ Dimensões da categoria 1: currículo, proposta pedagógica para ensino médio, sistema de avaliação, ações direcionadas aos jovens, comunicação entre órgãos intermediários e escola, recursos humanos, recursos financeiros, recursos físicos: ambiente pedagógico, projetos específicos; da categoria 2: caracterização da escola e da equipe escolar, gestão da escola, ambiente educativo; da categoria 3: planejamento e desenvolvimento do ensino, clima da sala de aula, avaliação da aprendizagem.

questionários e grupos focais realizados foi determinada a partir da classificação das escolas em função do número de alunos atendidos no ensino médio. Um total de 1.324 sujeitos foi submetido a 634 instrumentos, totalizando 73.037 itens analisados.

Práticas recorrentes nas escolas

A análise dos dados quantitativos e qualitativos produzidos permitiu identificar, nas 35 escolas investigadas, os fatores internos recorrentes relacionados às práticas que mais se associam ao sucesso escolar de seus alunos e que se manifestam de forma sistêmica e em diferentes níveis de intensidade.⁶ São elas:

Aprendizagem como foco central da escola

Essas escolas alocam prioridade à aprendizagem dos alunos, explicitam isso a todos seus atores e centralizam todas as decisões e ações para alcançar essa meta. Os objetivos de ensino/aprendizagem são expressos em planos de ensino e compartilhados com alunos e pais. Tanto nas classes como fora delas, são usadas estratégias de ensino diversificadas, para que as metas de ensino sejam efetivamente cumpridas e os alunos aprendam. A avaliação é utilizada como parâmetro para ajustar o ensino às características dos estudantes, de modo a possibilitar-lhes acompanhar o próprio progresso na apropriação do conhecimento e no domínio de competências e habilidades. As dificuldades dos alunos são identificadas, e esforços dos mais variados são feitos para, mediante apoio e assistência, levá-los a superar os obstáculos encontrados, prevenindo a evasão e a repetência.

Expectativas elevadas sobre o desempenho dos alunos

Toda a equipe escolar dessas escolas está convencida de que atende a uma clientela que aprende e seguirá aprendendo, sempre. Nesse sentido, a visão de que os resultados escolares são determinados por características inerentes aos alunos e às suas famílias, naturalizando os fatores socioeconômicos e culturais e aqueles relativos ao gênero, à cor e à presença de deficiência, é muito menos presente. Observam-se, ainda, iniciativas e atitudes que demonstram um bom equilíbrio entre exigências e apoios, ficando patente o interesse pelos alunos tal como eles são, em sua concretude: pessoas em trajetória de mudança e desenvolvimento. Eles são vistos como muito comprometidos, respeitadores, participativos e com interesse real em aprender. O sucesso dos alunos é atribuído ao apoio da direção, à equipe pedagógica e, inclusive, à família, vista como parceira e aliada.

⁶ Para maiores detalhes de como essas práticas ocorrem nas diferentes escolas dos quatro Estados, consultar Relatório Final da Pesquisa: Melhores Práticas em Escolas de Ensino Médio no Brasil. São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Instituto Protagonistas, 2009.

Elevado senso de responsabilidade profissional dos docentes em relação ao sucesso dos estudantes

Os docentes das escolas apresentam um elevado senso de responsabilidade profissional, caracterizado por bom domínio teórico e metodológico. Estão sempre presentes e atuantes em suas escolas e transmitem uma sensação de competência e segurança, quando se trata de mobilizar conhecimentos, atitudes e crenças para conseguir os resultados a que se propõem. A apreensão acerca das necessidades de formação e de aperfeiçoamento contínuos é clara: os professores expressam que essas são condições essenciais para que possam oferecer um ensino atualizado e pertinente. Sentem-se capazes de responder às situações e problemas que enfrentam no dia a dia, justamente por acreditarem que sua principal responsabilidade é a de viabilizar, para todos os alunos, sem nenhuma exceção, uma passagem bem sucedida pela escola, passaporte para uma vida melhor em uma comunidade que se importa com todos e com cada um.

Trabalho em equipe e lideranças reconhecidas

Escolas que se destacam por trabalhar em equipe e por contar com lideranças inspiradoras conseguem unir o corpo docente para estabelecer uma visão de futuro e de metas a serem atingidas de maneira compartilhada. Os objetivos das escolas não estão dispersos nas atas escolares ou perdidos na memória de cada docente: eles se encontram consolidados em projetos e planos coletivos e bem articulados. Dessa forma, as escolas oferecem muitas e variadas oportunidades para seus membros dialogarem profissionalmente, aperfeiçoarem-se em suas funções e receberem *feedback* sobre as práticas pedagógicas utilizadas para alcançar as metas comuns. Além disso, a comunicação entre elas, a SEE e seus órgãos de apoio é boa, estendendo-se também a outras organizações e instituições educativas, culturais ou empresariais da vizinhança.

Preservação e otimização do tempo escolar

As escolas preservam e aperfeiçoam o tempo de sala de aula: nele está a possibilidade de os estudantes tirarem proveito de sua passagem pela escola e aprenderem, ativa e criticamente, o que nelas se ensina. Busca-se, desse modo, proteger o tempo de interação professor/alunos de toda e qualquer interrupção: o trabalho pedagógico não pode ser palco de disputas inúteis ou de indisciplina nem ficar à mercê das faltas dos docentes. Seus horários são, em muitos casos, rigidamente regulados e respeitados. Como consequência, adotam procedimentos rigorosos em face das faltas e da evasão dos alunos e, concomitantemente, estimulam

o uso apropriado do tempo dedicado à aprendizagem, incentivando o envolvimento, a participação e o protagonismo juvenil.

Normas de convivência claras, aceitas e incorporadas à dinâmica da escola

A presença de normas de convivência claras, aceitas e incorporadas à sua rotina e dinâmica é uma característica marcante das escolas. Todos relatam a presença de um código de conduta que expressa os valores da unidade escolar, muito bem divulgado, conhecido e reconhecido como legítimo por todos. Predomina nesses espaços o entendimento de que disciplina significa congruência entre comportamentos desejados e expressos no código de conduta e aqueles que ocorrem no cotidiano da instituição de ensino. Em casos de conflito entre o previsto e o observado, procedimentos muito bem definidos são adotados e se fazem valer. Em algumas escolas, a ênfase dos códigos de conduta está em criar, manter e/ou restaurar relações interpessoais positivas, pouco se recorrendo à punição. A pretensão está mais em provocar o diálogo, incentivar a reflexão, construir consensos. Em outras unidades escolares, a situação é distinta, buscando-se seguir, com rigor, as consequências prescritas para transgressões do código de conduta. Prepondera nessas últimas escolas uma assimetria nas relações, que tendem a ser bastante hierarquizadas.

Clima harmonioso: a escola como um lugar agradável para ensinar e aprender

Foi encontrado, em todas as escolas, um clima harmonioso, que faz delas um local agradável para se ensinar e para aprender. O espaço físico provoca a sensação de bem estar: são instituições bem cuidadas e organizadas, que passam a ideia de que nelas predominam interações ricas, produtivas e positivas. Todos se dizem envolvidos em uma busca comum, que é o progresso dos alunos. Mas não só: há uma preocupação acentuada também com a aprendizagem e o desenvolvimento profissional dos docentes, bem como com a promoção de melhorias no espaço educativo.

Autonomia e criatividade por parte da equipe escolar

As unidades escolares contam com uma equipe autônoma e criativa, que se caracteriza por desenvolver projetos pedagógicos próprios, institucionalizados e articulados aos objetivos centrais da SEE de seu Estado. Existem nelas capacidade e criatividade para adequar projetos, políticas e diretrizes gerais do órgão central às suas realidades específicas, sempre de maneira flexível, articulando-as aos seus próprios objetivos. A percepção do

impacto das políticas em vigor em seus Estados sobre o fazer pedagógico é bastante ponderada e equilibrada.

Em todas as escolas estudadas essas práticas foram comuns, ainda que a ênfase em um ou outro aspecto seja peculiar a cada instituição e defina algumas de suas características principais. A articulação dessas práticas está sintetizada no esquema a seguir:

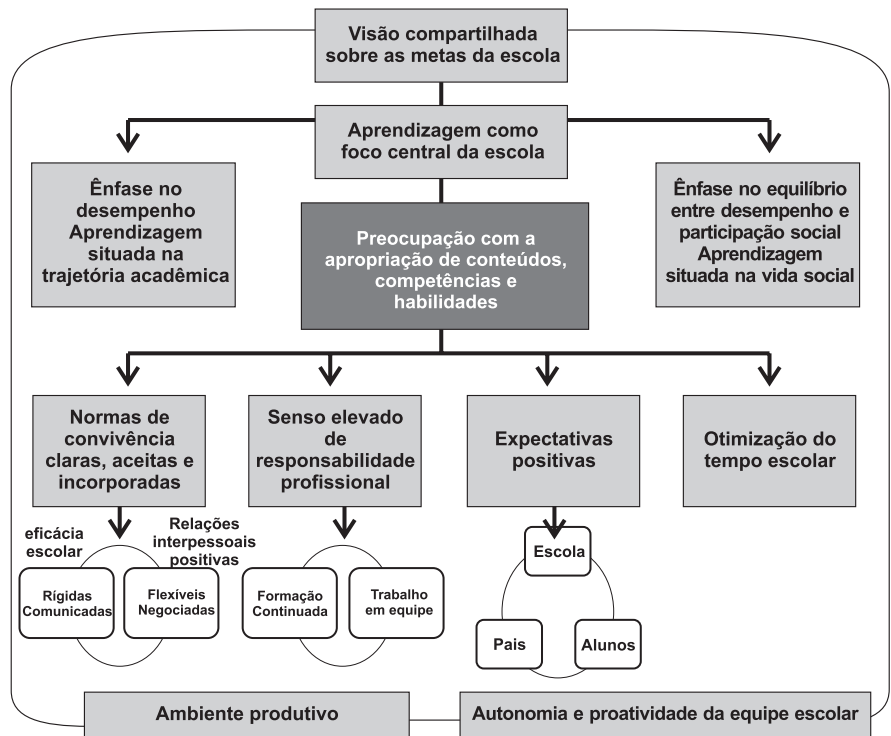


Figura 1 – Visão articulada das oito características recorrentes de práticas encontradas no ensino médio dos diferentes Estados investigados

Fundamentalmente, em todas essas escolas pesquisadas, as equipes pedagógicas, estudantes e seus familiares partilham de uma mesma visão a respeito das metas escolares. Existe clareza de que a aprendizagem dos alunos é o foco de seu trabalho, e as escolas colocam no centro de todas as suas ações a preocupação com a apreensão de conteúdos, competências e habilidades necessários ao desenvolvimento dos alunos de ensino médio.

Essa preocupação com a aprendizagem dos alunos leva as equipes escolares a desencadearem ações tidas como necessárias ao bom funcionamento da escola e à ampliação das oportunidades de sucesso de sua clientela. Um dos aspectos a se destacar são as normas de convivência claras, conhecidas e acordadas por todos, que garantem um ambiente onde vigora a disciplina necessária a toda situação de ensino-aprendizagem formalizada. Em certas escolas há regras rígidas, comunicadas a todos os membros da comunidade escolar com vista a uma maior eficácia; em outras, o trabalho é pautado por normas mais flexíveis, com prioridade

dada tanto ao ensino como à incorporação de condutas validadas por relações interpessoais positivas.

Nota-se um elevado senso de responsabilidade profissional por parte dos professores, que não faltam, valorizam o trabalho em equipe e buscam aprimorar a formação recebida. As expectativas sobre o desempenho dos alunos são extremamente positivas e divulgadas a todos os interessados. Desse modo, criam-se laços com as famílias, que, convencidas de que a escola cumpre seu papel, passam a colaborar com a instituição por verem seus filhos aprendendo. A maximização do tempo escolar é garantida por professores responsáveis, que não se atrasam nem desperdiçam tempo de aula. Os alunos, por sua vez, são estimulados a entrar nesse mesmo espírito. Tudo isso constrói um ambiente favorável à aprendizagem, um clima agradável e produtivo, que beneficia os alunos e do qual eles e os profissionais da educação se orgulham.

Essas oito práticas, se articuladas de forma consistente, asseguram a permanência bem sucedida dos estudantes nas escolas e causam impacto positivo na qualidade do ensino. As 35 escolas que integraram o estudo conseguem fazer isso e, para tanto, colocam empenho e muita dedicação. Todas funcionam de maneira sistêmica, e essas oito práticas estão profundamente arraigadas em sua dinâmica de atuação. São, portanto, práticas que se configuram como nodais, justamente porque são elaboradas com base nos modos particulares por meio dos quais as escolas se apropriaram das políticas públicas e as fazem suas.

Políticas públicas de melhoria da qualidade do ensino médio

Todas as SEEs contam com políticas voltadas para currículo e materiais didáticos, capacitação de professores, avaliação, carreira, acesso à tecnologia e cursos profissionalizantes e de apoio a vestibulares. Assim, as escolas investigadas não desenvolvem suas ações à revelia dos programas das SEEs, embora nem sempre seja possível reconhecer imediata e explicitamente essa influência. Daí a necessidade de conhecer a política pública de cada um dos Estados participantes e a percepção dos sujeitos entrevistados a seu respeito – o segundo objetivo da pesquisa.

Analisar as especificidades das práticas pedagógicas das escolas e das políticas públicas dos quatro Estados – e, notadamente, exemplos e aspectos que se mostraram interessantes – demandaria um espaço que não cabe nos limites deste artigo. Sendo assim, optou-se por destacar os pontos mais críticos e recorrentes – os sistemas de fluxo e monitoramento de implementação das diferentes políticas –, na expectativa de que possam estimular a busca de aprimoramento para essas questões.

Na maioria das escolas e dos órgãos intermediários pesquisados, as políticas das SEEs são conhecidas e valorizadas pelos sujeitos entrevistados. Embora haja diferenças de percepção, há amplo reconhecimento de que existe empenho dos órgãos centrais em melhorar o acesso e a qualidade do ensino médio nas escolas. Por outro lado, apesar

de conhecerem os programas educacionais de seus respectivos Estados, observou-se que as escolas não têm uma dimensão da “política” como um todo, isto é, da intencionalidade das SEEs ao formularem suas ações para o ensino médio. Nesse sentido, gestores e professores das várias escolas tendem a se lembrar apenas de projetos mais pontuais, cujo impacto é mais imediato em seu cotidiano. Os quadros dos órgãos regionais, por sua vez, parecem ter construído uma visão um pouco mais abrangente da política educacional de seu Estado. No entanto, seu discurso é mais genérico, tendo em vista que não estão se referindo a uma única escola, mas a muitas. De qualquer maneira, a menção a programas específicos foi igualmente encontrada entre eles.

Em termos de análise e avaliação dos programas em andamento nos distintos Estados, a impressão que fica é a de que as duas pontas do sistema de ensino – o órgão central e as escolas – detêm uma visão mais crítica a respeito da situação educacional do que as equipes dos órgãos intermediários, que, em sua maioria, avaliaram os programas como “bons” ou “ótimos”. Mesmo o aspecto considerado neste estudo como sendo o mais frágil – fluxo e monitoramento – foi bem avaliado pelos técnicos dos órgãos regionais. A única ressalva feita é a de que, segundo eles, esses programas contam com uma estrutura em geral muito enxuta, o que compromete o trabalho que lhes cabe realizar. Entretanto, individualmente, a maior parte diz que consegue “acompanhar” as escolas sob sua supervisão.

Independentemente de haver uma estrutura mais ou menos formalizada de fluxo e monitoramento, ela é sempre frágil no que concerne ao *feedback* a respeito do que ocorre com as políticas educacionais quando chegam às escolas. Nos questionários aplicados, são as questões relativas a esse aspecto as que obtiveram respostas mais contraditórias, seja entre instâncias da rede pública de ensino, seja intrainstâncias. Os quadros dos órgãos intermediários afirmam que há ações de fluxo e monitoramento, mas não explicam como essas ações são materializadas. A indagação sobre os resultados desse monitoramento recebe, consistentemente, respostas ainda mais vagas. São muito poucos os que admitem que o monitoramento é superficial, informal e subjetivo: o impacto dos programas nas salas de aula praticamente não é conhecido, e, portanto, não há como ser devidamente avaliado. A pulverização nas percepções dos técnicos dos órgãos intermediários em relação às ações de monitoramento e aos seus resultados é um indicativo da pouca sistematização do acompanhamento das ações implementadas nas e pelas escolas.

Novamente, aqui, os órgãos centrais têm uma visão mais crítica, pois reconhecem falhas em seus sistemas de fluxo e monitoramento. Embora as SEEs pareçam conhecer como alguns de seus programas são apropriados, a precariedade e/ou ausência de mecanismos regulares e metódicos de acompanhamento e supervisão dos programas podem dificultar e/ou impedir a retroalimentação e avaliação da eficácia das políticas públicas em andamento.

No caso dos órgãos intermediários, responsáveis pelo fluxo e monitoramento, não foram encontradas iniciativas próprias, no sentido

de levar à adequada implementação das políticas e programas delineados no nível central. De forma semelhante, as equipes escolares não foram capazes de apontar como os diferentes programas e projetos estão articulados aos objetivos das SEEs, decorrendo daí, possivelmente, o fato de as escolas mencionarem apenas projetos educacionais nelas implementados, sem uma visão mais ampla acerca da política pública no campo da Educação. Sem que exista essa compreensão por parte das equipes escolares, a ação dos órgãos regionais fica aparentemente reduzida a mera “propaganda” dos projetos em andamento em cada Estado.

Ao mesmo tempo, o trabalho dos órgãos intermediários parece também se voltar para as unidades escolares isoladamente, sem qualquer menção à tentativa de criar uma sintonia entre as diferentes escolas de sua região. Nesse sentido, troca de experiências (seja de fatores de sucesso e de modelos interessantes, seja de motivos de fracasso) nas escolas e entre elas raramente foi mencionada, indicando que os órgãos regionais não exercem uma função aglutinadora. O aumento de quadros técnicos nas diferentes administrações (presentes mais em alguns Estados do que em outros) tem se dado mesmo na ausência de diretrizes claras para sua atuação. Observou-se em alguns desses Estados a tendência em valorizar avaliações externas e o estabelecimento de metas a serem atingidas, o que os aproxima das políticas de aprimoramento da qualidade de ensino conhecidas como *accountability*. Um diagnóstico mais qualitativo de cada escola, indicando seus pontos fortes e fracos – tão necessário para desencadear mudanças que vão ao encontro das metas das diferentes SEEs –, parece não ser considerado nas políticas públicas estudadas, a despeito de sua importância ser muito ressaltada na literatura.

Considerações finais e recomendações

A América Latina tem sido palco de várias ondas de reformas educativas, e, ao que tudo indica, outras ainda se fazem necessárias. Retomando a história recente, a primeira onda de reformas pretendia garantir vagas e escola para todos. A partir do final dos anos de 1980, inicia-se a segunda geração de reformas, caracterizada pela ênfase na autonomia e descentralização administrativa, buscando alcançar uma melhor distribuição das matrículas entre as redes estaduais e municipais. No final dos anos de 1990, as políticas voltam-se para o interior dos próprios sistemas de ensino, dando destaque ao currículo, à avaliação, aos resultados da aprendizagem e à obtenção de metas, um conjunto de iniciativas que reforça o processo de responsabilização e *accountability* adotado pelos governos federal e estadual (Neubauer, Silveira, 2009).

Com efeito, segundo Fernandes e Gremaud (2009), as medidas desencadeadas pelo governo federal visaram implementar no País uma política de *accountability* para melhoria na qualidade da educação, ou seja, elas consistiam em um conjunto de ações pelas quais os sistemas educacionais e as escolas deveriam sentir-se responsáveis pelos resultados a serem

alcançados. No entanto, na medida em que as escolas de educação básica são administradas e financiadas com recursos dos Estados e municípios, que não respondem diretamente à União, a *accountability* pretendida é de natureza indutora e, conseqüentemente, com limites que enfraquecem sua atuação.

Observou-se durante a pesquisa que as políticas de ensino médio dos quatro Estados convergem para focos semelhantes: diretrizes e materiais curriculares, programas de recuperação e enriquecimento da aprendizagem, capacitação de professores, avaliações do rendimento escolar e uso de seus resultados para priorizar as diferentes ações e alcançar as metas acordadas. As ações voltam-se, portanto, mais para o interior da sala de aula, com ênfase em projetos de revisão de conteúdos que preparem os alunos para se sair bem nas avaliações nacionais e estaduais (quando elas existem). No caso do ensino médio, o exame de maior impacto é o Enem. De fato, as entrevistas revelaram grande preocupação das escolas em preparar os alunos para responderem bem a essa prova, de modo a ganhar acesso ao ensino superior,⁷ alcançar as metas da escola e ter um bom desempenho no *ranking* das escolas divulgado a partir dos resultados do Enem.

Porém, independentemente das várias ações e políticas desencadeadas pelo MEC e pelos Estados para o ensino médio nos últimos 15 anos, bem como da garantia de maior quantidade de verbas para a educação, o padrão de desempenho e as taxas de aprovação dos alunos desse nível de ensino ficaram, como se viu anteriormente, praticamente “estacionados”, confirmando o que têm mostrado as pesquisas nacionais e internacionais: mudanças significativas em sistemas educacionais complexos são difíceis de serem implementadas e, mais ainda, de se consolidarem (Fullan, 2006). Mesmo assim, é preciso propor novas mudanças que permitam potencializar e consolidar os avanços anteriormente ocorridos.

Com esse objetivo, procurar-se-á, a seguir, com apoio da literatura sobre mudanças em sistemas educacionais, das práticas das escolas investigadas e das percepções de seus profissionais sobre as políticas públicas, tirar algumas lições que permitam delinear medidas futuras para que os sistemas educacionais sigam seu propósito de aprimorar a qualidade do ensino oferecido em suas escolas. As análises efetuadas parecem indicar que é necessário repensar alguns pontos nodais desses sistemas, em especial os modelos de capacitação para romper o isolamento das escolas, o uso dos resultados das avaliações e o papel dos órgãos centrais e regionais no fluxo e monitoramento, indo além das políticas de *accountability*.

Dessa perspectiva, vale como alerta os resultados do estudo de Darling- Hammond (2000), nos quais os autores comparam diferentes Estados americanos que empregaram apenas estratégias de avaliação e estabelecimentos de metas com outros que combinaram essas estratégias com diversos incentivos, como capacitação e gratificação. A conclusão é de que os Estados com grande número de alunos pobres, mas que obtiveram melhores resultados, combinaram aumento nos salários dos professores, novas iniciativas de recrutamento, formação pré-profissional dos docentes,

⁷ Aspiração anteriormente típica das classes médias e altas e destinada, ainda, a uma parcela limitada da população. Duas razões justificam esse cuidado com o Enem: primeiro, seguir os ditames da cultura de bacharel que vigora no País desde há muito e que desqualifica a educação profissional; e, segundo, a distribuição de bolsas de estudo via ProUni, incentivada pelo governo federal e condicionada ao desempenho no Enem.

certificação, uso de mentores para professores iniciantes e capacitação profissional contínua. O recurso da avaliação foi importante para orientar suas propostas de trabalho, mas não quando usado isoladamente.

Em termos de capacitação docente, constatou-se que a política de todos os Estados, sem exceção, não atenta para o fato de que, para alcançar as metas voltadas para uma educação de boa qualidade e promover uma mudança de mentalidade no professorado, é preciso uma nova modalidade de capacitação, *in loco*, voltada para a realidade das escolas. A maioria das propostas de capacitação que os Estados vêm empreendendo ocorre por meio de estratégias centralizadas, na maior parte das vezes com conteúdos comuns para grupos diversificados de professores, sem considerar a realidade das escolas onde atuam e sem estimular a construção de uma cultura colaborativa. A análise das práticas e concepções desenvolvidas pelas 35 escolas investigadas, entretanto, confirma, de forma categórica, o que a literatura aponta já há bom tempo (Elmore, 1999, 2000; Elmore, 2004; Fullan, Hargreaves, 2000; Newman, 1998; Rosenholz, 1989), inclusive a brasileira (Brasil, Unicef, 2006): é preciso tornar as escolas centros que promovam a discussão, a troca de experiências, o aprendizado coletivo de seus professores. A formação docente, fortemente ancorada no trabalho individualizado do professor, e a cultura escolar vigente colocam obstáculos a que se tenha acesso ao que se passa na sala de aula, o que dificulta, em muito, o alcance das mudanças almejadas.

Repensar a capacitação em outros termos torna-se necessário. Nesse processo, será importante considerar os seguintes aspectos: a) as lacunas na formação inicial dos professores, que dificultam o enfrentamento da realidade escolar; b) a tendência de se realizar, em cada escola, um trabalho isolado, que supõe que o professor sabe resolver sozinho os problemas relativos ao ensino e à aprendizagem; c) a ausência, nas escolas, de compromisso com a socialização de conhecimentos pedagógicos, descartando a observação e a discussão da prática pedagógica; d) a interpretação enganosa de autonomia como isolamento, sem integrar, na docência, o diálogo entre profissionais da área. Esse isolamento do professor, muitas vezes, cria dúvidas e gera insegurança sobre como conduzir sua classe, pela ausência de modelos e reflexões que o levem a avaliar criteriosamente o que faz, como pensa sua prática e concebe os seus alunos. Talvez por falta de espaços apropriados ou de horas especiais nas jornadas de trabalho para as trocas de experiências e informações, os docentes dificilmente se dão conta de que seus colegas, assim como os de outras escolas com características semelhantes, são, na maioria das vezes, os canais mais efetivos de apoio e busca de respostas para os problemas que enfrentam no seu cotidiano.

Romper com o isolamento que vigora no interior das escolas e entre elas, permitindo ampla comunicação para que a troca de experiências seja a mais variada e instrutiva possível, é um enorme desafio, principalmente em redes de ensino complexas. Por isso mesmo, este deve ser um ponto sobre o qual as SEEs deverão atuar, pois as escolas podem – e precisam – aprender entre si. De fato, a literatura aponta que a

transformação da qualidade de um sistema de ensino requer aprendizagem intra e interescolar (Barber, 2009; Fullan et al., 1998; Fullan, Hargreaves, 2000; Newman, King, Youngs, 2000; Rosenholz, 1989). Isso, por sua vez, demanda a criação de espaços e de tempos para os professores se envolverem em aprendizagens contínuas que possam orientar sua prática pedagógica em sala de aula, em especial se acompanhadas, mediante observação e análise, pela equipe gestora e pelos próprios docentes que atuam na escola. Tudo indica que, discutindo problemas semelhantes e analisando questões comuns do dia a dia, é possível instituir uma nova cultura nas escolas, fazendo delas “comunidades profissionais de aprendizagem” para professores e alunos (Fullan, 2009).

Cabe lembrar o esforço efetuado pelas 35 escolas da pesquisa para otimizar os espaços de trabalho coletivo, fazendo deles momentos de reflexão, replanejamento, avaliação, estudo, ou seja, aproximando-se do modelo das comunidades profissionais de aprendizagem apontadas na literatura. De fato, como foi visto, o trabalho cooperativo pode transformar a identidade das escolas, levando-as a integrar um sistema que tem expectativas coletivas de desempenho escolar elevadas, que todos procuram cumprir e buscam realizar. Isso significa que também o trabalho do órgão intermediário não pode se processar de maneira isolada, uma vez que, sem atuação conjunta, não é possível criar uma cultura comum, inicialmente entre as unidades escolares que supervisiona e, posteriormente, em toda a rede. Com base no conhecimento da especificidade de cada equipe escolar, seus problemas e suas necessidades, devem ser elaborados planos customizados de ação pedagógica, orientados, por sua vez, pelo conhecimento e pela experiência adquiridos na e pela troca contínua das unidades escolares.

As capacitações e as orientações futuras dos quadros técnicos das SEEs deverão enfatizar o preparo para que eles atuem *in loco*, ajudando as escolas a fazerem dos horários de trabalho coletivo momentos ricos e profícuos de construção coletiva. Essa é, de fato, uma das funções mais importantes dos órgãos regionais: fornecer apoio e incentivo, condições de encontro e de visitas, momentos de discussão e de debates, ocasiões para se alcançar acordos em termos de quais sejam as estratégias mais eficientes de ensino para resolver problemas comuns.

Os resultados da pesquisa mostraram, entretanto, uma presença frágil dos representantes dos órgãos regionais nas escolas, exercendo um papel mais burocrático e hierárquico do que atuando como parceiros na busca de soluções para problemas das escolas, individualmente consideradas. Além disso, a investigação revelou que não há, nos órgãos intermediários, uma visão clara acerca de como deve se dar o fluxo e o monitoramento da política educacional de seus Estados, apresentando, inclusive, uma percepção menos crítica – como já foi dito – em relação a ela do que a das equipes centrais e dos educadores nas escolas. Na falta de procedimentos sistematizados para realizar o acompanhamento das ações que têm lugar nas escolas, não é possível saber se – e como – as políticas públicas ganham forma nas salas de aula.

As principais diferenças entre os Estados parecem estar mais nas modalidades dos encontros promovidos entre os vários atores da rede de ensino e em sua frequência do que na natureza da demanda que se faz aos sistemas de comunicação, acompanhamento, monitoramento e fluxo. Dessa forma, talvez a questão central dos Estados para assegurar um ensino de boa qualidade – rico e diversificado para todos os alunos – esteja em alterar radicalmente esse modelo, substituindo-o por outro onde exista ampla comunicação intra e interescolas. Tais mudanças são consideradas fundamentais para que se possa alterar a cultura das escolas e, inclusive, a dos órgãos regionais, estreitando os laços entre as várias instâncias do sistema escolar, que, como mostra Elmore (1999-2000) a partir de vários estudos, tendem a ser tênues, quase inexistentes. Consequentemente, a boa qualidade de ensino para todas as escolas implica maior organicidade entre elas, o que, por sua vez, demanda das SEEs mudança institucional de vulto, na qual gestores e técnicos dos órgãos intermediários se responsabilizam por criar, fomentar e promover as condições necessárias para o apoio e envolvimento individual e coletivo dos professores nos processos de melhoria da qualidade do ensino. Assim, se compete aos diretores aprimorar o trabalho dos docentes, a incumbência dos técnicos dos órgãos regionais é a de apurar o trabalho das escolas, fazendo uso de estratégias e mecanismos específicos e delineados para tal fim. Se isso for realizado, o papel desses profissionais – de mostrar aos agentes escolares como podem mudar sua situação para melhor – terá sido cumprido (Elmore, 2004). Nessa eventualidade, tanto o MEC, por meio de uma ação forte e consistente nas agências formadoras dos profissionais da educação, como as SEEs, por intermédio de suas instâncias de formação em serviço, forjaram um novo profissional da educação que, como diz Fullan (2009), “é cooperativo, não autônomo; aberto e não fechado; extrovertido e não insular, com autoridade, sem ser autoritário ou controlador” (p. 267).

Essa é a direção a ser seguida pelo órgão regional, que deverá coordenar, articular, implementar, avaliar e replanejar ações que levem à qualidade buscada nas escolas de sua região. Conhecendo de perto suas experiências de sucesso e, também, os fracassos que viveram, os órgãos intermediários do sistema de ensino devem divulgar, para as demais unidades escolares, aquilo que deu certo e aquilo que malogrou, socializando esse conhecimento. Além disso, coletar experiências efetivas, práticas pedagógicas que comprovadamente deram certo e estratégias de ensino promissoras faz com que se conte, a médio prazo, com um banco de dados de bons modelos aberto à consulta pública, ao qual se pode recorrer em busca de inspiração. Mais uma vez, convém insistir, é preciso ter claro o que mudar e como mudar, para que se possa capacitar também o pessoal incumbido desse papel, tornando-o apto a liderar o processo de melhoria educacional nas escolas sob sua responsabilidade.

O papel dos governos centrais é, portanto, fundamental para possibilitar condições propícias a um forte comprometimento das escolas e dos órgãos regionais com a melhoria do sistema escolar como um todo e com os alunos que nele estudam. Não se trata de focar escolas

ou indivíduos em particular. É imprescindível que o MEC, no seu papel indutor, e os Estados, na competência que lhes é delegada, estimulem e garantam: a) clara definição do perfil dos gestores para ocupar funções estratégicas nas redes públicas, sua capacitação em administração pedagógica, bem como o das equipes técnicas regionais para liderar esse processo de mudança; b) formação de quadros técnicos e docentes, com especial ênfase na aprendizagem em contexto (*in loco*) nas escolas; c) padrões de desempenho claros e focados no ensino e na aprendizagem; e, d) socialização dos resultados das avaliações de desempenho das escolas, de modo que elas possam, efetivamente, usá-los para orientar suas tomadas de decisão.

Os resultados da avaliação externa, para irem além de declarações mais ou menos vagas (como as encontradas nas escolas da pesquisa acerca de sua importância e utilidade) e efetivamente contribuírem para incrementar a qualidade do ensino, precisam ser bem apropriados pelo conjunto dos professores, independentemente de eles estarem atuando em níveis distintos do sistema educacional. Isso significa que a avaliação, seus objetivos, estratégias e resultados precisam ser compreensíveis, condição indispensável para que promovam discussão, comparações e definições de metas compartilhadas. Em outras palavras, o MEC e as SEEs são responsáveis por delinear capacitação específica sobre a avaliação, sem a qual não se pode ter domínio de seus aspectos nodais e de seus produtos, vinculando esses últimos ao trabalho escolar realizado e em relação às expectativas que sobre eles se construiu.

Finalmente, vale lembrar que as pesquisas mostram que transformar escolas em “comunidades profissionais de aprendizagem” (Dufour, Eaker, Many, 2006) não é tarefa fácil. Os administradores desejam soluções rápidas para problemas urgentes e, assim, preferem investir apenas em sistemas de avaliação e no estabelecimento de metas a serem atingidas, considerado mais simples de ser implementado. Entretanto, essa proposta não tem se mostrado a mais adequada, segundo a literatura atual, para enfrentar os desafios da melhoria da qualidade do ensino no contexto da sociedade atual. Parece ser possível concluir, com base em tais estudos e nos resultados desta investigação, que gastar a maior parte dos recursos e de energia em avaliação e estabelecimento de metas não basta. Ainda que tais medidas sejam importantes e necessárias, elas sozinhas não asseguram a mudança nem sua manutenção, se a tônica não for colocada no desenvolvimento de novas habilidades de seus profissionais, capazes de criar e de manter uma nova e melhor qualidade na educação básica.

Os governos podem – e devem – fixar metas, proporcionar incentivos (pressão e apoio) e/ou promover capacitação e desenvolver as capacidades pedagógicas e de gestão das escolas e das SEEs. Fazendo apenas os dois primeiros, certamente obterão resultados de curto prazo, mas dificilmente eles serão profundos ou duradouros. Caso façam os três, as chances de avançar serão maiores, pois práticas autoritárias de avaliação e estabelecimento de metas externas ao espaço escolar tendem a não funcionar em sistemas grandes e complexos, por não conseguirem produzir, como diz

Fullan (2009), uma "conectividade permeável", ou seja, uma significativa interação bidirecional, com influência mútua dentro de cada instância do sistema e entre elas: escola, órgãos regionais e administração central. E, ao que tudo indica, a conectividade permeável é uma condição *sine qua non* para a implementação e consolidação das mudanças na qualidade do ensino em sistemas educacionais.

Referências bibliográficas

ATTIAS-DONFUT, Claudine. Jeneusse et conjugaison des temps. *Sociologies et sociétés*, v. 28, n. 1, p. 13-22, 1996.

BARBER, Michael. From system effectiveness to system improvement: reform paradigms and relationships. In: HAEGREAVES, Andrew; FULLAN, Michael (Ed.). *Change wars: a hopeful struggle*. Bloomington: Solution Tree Press, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Parecer CEB/CNE nº 15/98. Assunto: Diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio. Relatora: conselheira Guiomar Namó de Mello. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PCB15_1998.pdf>.

_____. Resolução CEB nº 3, de 26 de junho de 1998. Institui as diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb03_98.pdf>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED). *Ensino médio inovador*. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/ensino_medioinovador.pdf>. Acesso em: 17 maio 2009.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Sinopses estatísticas da educação básica*. 2005. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: 17 maio 2009.

_____. *Sinopses estatísticas da educação básica*. 2007. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: 17 mai. 2009.

_____. *Sinopse estatística da educação básica 2006*. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: 17 nov. 2008.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopse estatística da educação básica, 2009*. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: 25 out. 2010.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ensino médio inovador*. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (Unicef). *Estudo de boas práticas de educação pública em escolas avaliadas pela Prova Brasil: caderno de campo – orientações e instrumentos de trabalho para os pesquisadores*. Brasília, DF: MEC, Unicef, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Séries estatísticas e séries históricas*. Brasília, DF: IBGE, 1995. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2008.

CASTRO, Cláudio de Moura. Desventuras do ensino médio e seus desencontros com o profissionalizante. In: VELOSO, F. et al. (Org.). *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. *Estudo de caso: mudanças no ensino médio paulista – currículo, avaliação e gestão por resultados*. Relatório preparado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). 2009. [não publicado].

DARLING-HAMMOND, L. *Studies of excellence in teacher education: preparation in a five-year program*. Washington, D.C.: American Association of Colleges of Teacher Education, 2000.

DUFOUR, R.; EAKER, R.; MANY, T. *Learning by doing: a handbook for professional learning communities at work*. Bloomington: Solution Tree, 2006.

ELMORE, Richard. F. Building a new structure for school leadership. *American Educator*, p. 1-9, Winter 1999-2000.

_____. *School reform from the inside out: policy practice and performance*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F. et al. (Org.). *Educação*

básica no Brasil: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FRANCO, Maria Laura P. Barbosa. O ensino de 2º grau: democratização? Profissionalização? Ou nem uma coisa nem outra? *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, n. 47, p. 18-31, nov. 1983.

FULLAN, M. et al. *The rise and stall of teacher education reform*. Washington, D.C.: American Association of Colleges for Teacher Education, 1998.

FULLAN, M. *Turnaround leadership*. San Francisco: Jossey-Bass, 2006.

_____. *O significado da mudança educacional*. Porto Alegre, Artmed, 2009.

FULLAN, M.; HAEGREAVES, A. *A escola como organização aprendente: buscando uma educação de qualidade*. Porto Alegre: Artmed, 2000.

FULLAN, M.; HILL, P.H.; CRÉVOLA, C. *Breakthrough*. Thousand Oaks: Corwin Press, 2006.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS; INSTITUTO PROTAGONISTÉS. *Relatório final da pesquisa: melhores práticas em escolas de ensino médio no Brasil*. São Paulo, 2009.

HIRATA, Helena S. Da polarização das qualificações ao modelo de competência. In: FERRETTI, C. J.; ZIBAS, D. M.; MADEIRA, Felícia R. (Org.). *Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 128-142.

NEUBAUER, Rose; SILVEIRA, Ghisleine T. Gestão dos sistemas escolares: quais caminhos perseguir. In: SCHWARTZMAN, Simon; COX, Cristian. *Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana*. São Paulo: Campus, Instituto FHC, 2009.

NEWMANN, F. M. Shared understanding and commitment to high level outcomes for all students. In: HAWLEY, W. (Ed.). *Keys to effective school*. Washington, D.C.: National Education Association, 1998.

NEWMANN, F.; KING, B.; YOUNGS, P. *Professional development that addresses school capacity*. Paper presented at the annual meeting of the American Educational Research Association, New Orleans, LA, 2000.

PAIVA, Vanilda. Inovação tecnológica e qualificação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 16, n. 50, p. 70-92, abr. 1995.

ROSENHOLZ, S. J. *Teachers' work place: the social organization of schools*. New York: Longman, 1989.

SCHEERENS, J. School effectiveness and the development of process indicators of school functioning. *School Effectiveness and School Improvement*, v. 1, p. 61-80, 1990.

ZIBAS, Dagmar. Ser ou não ser: o debate sobre ensino médio. *Cadernos de Pesquisa*, n. 80, p. 62-74, fev. 1992.

ZIBAS, D.; FERRETTI, C.; TARTUCE, G. L. *A gestão escolar como cenário de inovação educativa: o protagonismo de alunos e pais no ensino médio; cinco estudos de caso*. São Paulo: FCC, OEI, 2004. [relatório de pesquisa].

Rose Neubauer da Silva, doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), é pesquisadora e diretora-presidente do Instituto de Protagonismo Jovem e Educação (Protagonistés) e professora da Universidade de São Paulo (USP).

roseneubauer@hotmail.com

Cláudia Davis, doutora em Psicologia da Educação pela Universidade de São Paulo (USP), é pesquisadora da Fundação Carlos Chagas (FCC) e professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

claudiadavis@pucsp.br

Marina M. R. Nunes, doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), é pesquisadora da Fundação Carlos Chagas (FCC).

mnunes@fcc.org.br

Gisela Lobo B. P. Tartuce, doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), é pesquisadora da Fundação Carlos Chagas (FCC).

giselalobo@gmail.com

Recebido em 10 de junho de 2010.

Aprovado em 22 de dezembro de 2010.