

3

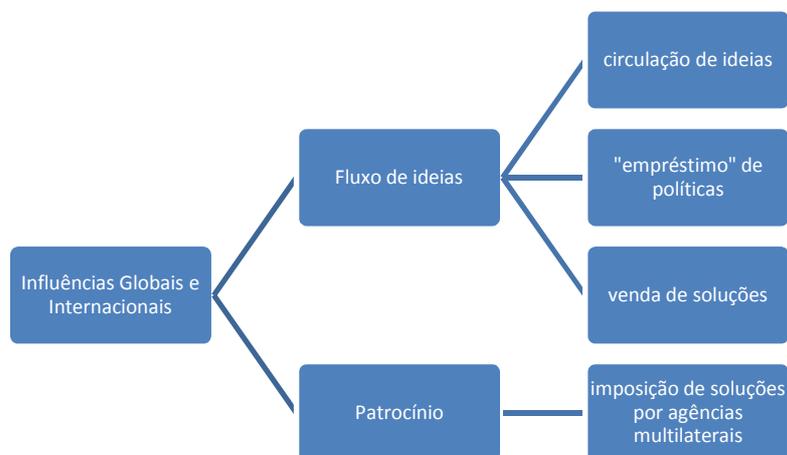
O Contexto de Influências: o que influenciou a formulação da atual política curricular da SME/RJ ?

3.1.

Entendendo o *Contexto de Influências*

Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994 *apud* MAINARDES, 2006, p. 50), elaboraram a abordagem do *ciclo de políticas* propondo o ciclo contínuo e inter-relacionado entre três contextos: o *contexto de influência*, o *contexto da produção do texto da política* e o *contexto da prática*, conforme explicitado no capítulo anterior. Trataremos, nesse capítulo, do *contexto de influência*.

O contexto de influência é onde, normalmente, as políticas públicas são iniciadas e os discursos públicos são construídos. É nesse contexto que os grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado, no caso das políticas educacionais. Segundo Mainardes (2006, p. 51), “os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política”. O autor cita alguns recentes estudos de Stephen Ball sobre as influências globais e internacionais que incidem sobre o processo de formulação das políticas nacionais. Nos remeteremos a esses estudos mais adiante. A princípio, podemos classificar a disseminação dessas influências de duas formas: o fluxo de ideias por meio das redes políticas e sociais e a relação entre o patrocínio de iniciativas e as políticas desenvolvidas, conforme apresentado no esquema a seguir:

Figura 06 – As influências globais e internacionais

Fonte: Elaboração própria a partir de Mainardes (2006)

A primeira forma de disseminação é a mais direta, considerando-se a atual circulação de ideias e o fácil acesso à produção dos textos das políticas, percebemos uma tendência em se considerar propostas já experimentadas em outras localidades no que se refere ao seu teor e ao seu texto. Como aponta Mainardes (2006, p.52), inclui-se nesse campo o uso de grupos ou indivíduos isolados que apresentam ou vendem suas ideias e soluções para as políticas públicas, por meio de publicações ou de contratações a título de consultoria.

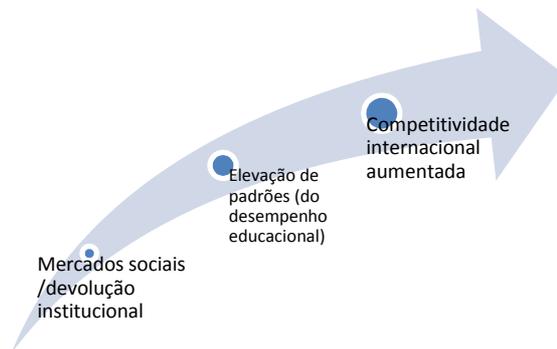
A segunda estratégia de disseminação das influências que atuam na formulação de políticas refere-se a uma relação mais complexa, que envolve acordos e trocas, onde agências multilaterais oferecem ou impõem soluções para as questões educacionais, conforme Mainardes (2006, p.52). Como exemplos dessas agências, o World Bank, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Sobre a importância destas influências na produção das políticas educacionais, Ball (1998, p.128) destaca que a disseminação ou intercâmbio das mesmas é perceptível no contexto internacional, onde as políticas estabelecidas na Inglaterra e na Nova Zelândia servem como “laboratórios políticos para as reformas” educacionais. Nesse contexto, surgem os “empreendedores de políticas”, profissionais que, de acordo com o autor, “vendem suas funções no

mercado acadêmico e político” (BALL,1998, p.129), conforme foi apresentado acima.

Para Ball (1998, p.130), a adoção da lógica do mercado na proposição das políticas educacionais, se traduz em uma fórmula mágica e simplista:

Figura 07 – Lógica do mercado na proposição das políticas educacionais



Fonte: Elaboração própria a partir de Ball (1998, p.130)

O citado autor argumenta que a defesa em favor da intervenção do mercado nas reformas educacionais, estratégia que vem se disseminando, propõe soluções mágicas para os problemas da área. Por se tratar de uma forma de resolução em que o estado, representado pelos políticos, intervém indiretamente, a relação entre o “reformador e a reforma” se distancia. Cria-se uma abordagem também “mágica” no que se refere à relação dos políticos com as reformas: as culpas e responsabilidades são terceirizadas e estabelece-se um controle à distância. (BALL, 1998, p.130)

Ball (1998, p.131) afirma que as reformas nas políticas educacionais assimilam as influências advindas das mudanças na regulação da economia de maneiras diferentes, de acordo com seu contexto local. Assim, em países como a Inglaterra e Nova Zelândia é possível perceber uma maior intensidade destas influências no campo das reformas educacionais, enquanto em outros locais, como França e Colômbia, a intensidade é menor. Já em países como Portugal e Suécia, é possível perceber, além da menor intensidade, um hibridismo entre a *nova ortodoxia* e a concepção de educação estatal como um bem público.

A elaboração das políticas, considerando as influências internacionais e locais, passa por um processo, chamado por Ball (1998, p. 132), de *bricolagem* de princípios ou concepções teóricas, um exercício de ajuste entre as ideias tomadas de empréstimos de políticas externas e as abordagens locais. Este processo caracteriza-se por uma busca no contexto externo daquilo que parece funcionar, ideias que, aparentemente, estão dando resultados positivos ou ideias já testadas em políticas locais anteriores que são agora reestruturadas e incorporadas na produção do texto da política local. De acordo com Giddens (1996, *apud* BALL, 2001, p.102), “a globalização invade o contexto local, mas não o destrói; pelo contrário, novas formas de identidade e auto expressão cultural local são, por consequência, conectadas ao processo de globalização”. Assim, as políticas devem ser analisadas considerando seu contexto de influências e de interdependências, que resultam em “inter-relação, multiplexidade e hibridização [...] numa mistura de lógicas globais, distantes e locais” (AMIM, 1997 p. 129 *apud* BALL, 1998, p.132).

Foi avançando em seus estudos sobre esse processo de *bricolagem* que Ball (1998, 2001) passou a utilizar o termo hibridismo para se referir à recontextualização das políticas:

[...] o autor incorpora o conceito de hibridismo à análise da recontextualização, se apropriando das discussões culturais pós-estruturalistas e pós-coloniais. Passa, então, a defender que, no mundo globalizado, os processos de recontextualização são, sobretudo, produtores de discursos híbridos.” (Lopes, 2005, p. 56)

Nas seções que se seguem, procuraremos apresentar essa inter-relação, desde o contexto internacional até a realidade da formulação da política educacional do Rio de Janeiro, em um processo de influência que é contínuo e cíclico, como descreve Lopes (2005, p.53):

São orientações de agências multilaterais que se modificam ao serem inseridas nos contextos dos Estados-nação; são orientações curriculares nacionais que são modificadas pela mediação de esferas governamentais intermediárias e das escolas; são políticas dirigidas pelo poder central de um país que influenciam políticas de outros países; são ainda os múltiplos textos de apoio ao trabalho de ensino que se modificam nos contextos disciplinares (BALL, 1992, 1994, 1998, 2001; BONAL & RAMBLA, 1999; EVANS & PENNEY, 1995; JONES & MOORE, 1993; MULLER, 1998; NEVES e MORAIS, 2001; WHITTY *et alii*, 1994a e 1994b)

3.2.

A realidade educacional internacional: um contexto de *accountability*

As políticas educacionais dos Estados Unidos e Inglaterra são consideradas, como já mencionado no capítulo 2, pioneiras e inspiradoras como iniciativas de responsabilização. Nos Estados Unidos, considera Brooke (2006, p. 382), a preocupação com o futuro educacional do país se agravou com a publicação em 1983 do relatório *Uma nação em risco* (GARDNER *et al.*, 1983, *apud* BROOKE, 2006, p. 383), que desenhava um quadro alarmante de possível perda de competitividade dos americanos decorrente de deficiências no setor educacional. A divulgação de resultados medíocres dos estudantes norte-americanos nas avaliações promovidas por organismos internacionais desencadearam a criação de políticas que buscassem sanar a defasagem no sistema educacional americano, como a lei *No child left behind* proposta no governo Bush (2001) e atualizada no atual governo Obama.

Na Inglaterra, a implantação de um currículo único pelo governo e a adoção de estratégias avaliativas também unificadas ao final de cada etapa do ensino, possibilitou a comparação entre escolas e localidades. Tais medidas foram impostas pelo governo conservador da era Thatcher na década de 1980, como destacou Ball (2006, p. 17), mas, “significativamente, as reformas instituídas em favor de um currículo nacional com padrões de desempenho para cada etapa curricular não foram abandonadas quando o Partido Trabalhista voltou ao poder” (BROOKE, 2006, p. 382). Pode-se concluir que as políticas de *accountability*, definindo as orientações educacionais inglesas, se estabeleceram independente da linha partidária no poder.

As estratégias das políticas de *accountability* chegam e são adotadas na América Latina, através do *fluxo de ideias*, utilizando o conceito de Ball (MAINARDES, 2006, p.51), mas também em função das relações estabelecidas com as agências multilaterais.

Sem subestimar a diversidade ou a dinâmica própria de evolução da política educacional de cada país, há evidência de que a responsabilização vem se disseminando como alternativa de política educacional na Europa e na América Latina. Nossa hipótese é que existe uma migração de políticas educacionais de um

país para outro – pela atuação difusora das agências internacionais e pela circulação cada vez mais livre de informações – que justificaria a adoção da política da responsabilização pelas autoridades educacionais brasileiras. (BROOKE,2006 p.380)

A realidade nacional citada acima por Brooke será tratada na próxima seção deste trabalho.

3.3.

A realidade educacional nacional: um contexto de avaliação

Experimentamos no Brasil, desde o início da década de 1990, mudanças significativas no que se refere à concepção de educação relacionada à avaliação, monitoramento e busca pela eficácia escolar.

Recentemente, o estabelecimento de parâmetros curriculares nacionais e outros mecanismos homogeneizadores, apontam “uma tentativa de atenuar a grande diversidade de padrões e de garantir os níveis mínimos de qualidade previstos na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (Brooke, 2006, p. 385). De acordo com o autor, podemos interpretar esses esforços como frutos da mesma tendência que “acompanhou a criação das políticas de responsabilização nos Estados Unidos” (Ibid, p. 385).

A Lei n. 9.394/96, promulgada em dezembro de 1996, explicitou a intenção por parte do governo da consolidação do Sistema Nacional de Avaliação baseado no desempenho dos/as alunos/as. De acordo com seu artigo 9º, a União incumbir-se-á de:

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. (Lei 9.394/96 de 20/12/1996)

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), elaborado e instituído mais tarde, no governo Lula (2003/2010), buscou unificar as definições relacionadas aos diferentes segmentos educacionais:

O PDE foi apresentado como esforço de articulação de um conjunto de ações e programas que abrangem as diferentes etapas, níveis e modalidades de ensino, na perspectiva de construir uma ação governamental cada vez mais integrada e

articulada, a partir de uma *visão sistêmica* e de longo prazo da educação. (SILVA, 2011, p. 132)

As políticas e ações que estavam em andamento na área foram reafirmadas, integrando o PDE, e outras mais foram criadas, entre elas, o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que regulamentou o *Plano de Metas Todos Pela Educação*. De acordo com Silva (2011, p.133), o *Plano de Metas Todos pela Educação* trouxe a definição de quatro elementos fundamentais para a relação entre o governo federal, estados e municípios no que se refere à educação básica:

- A definição de diretrizes que deveriam ser perseguidas por todos aqueles aderissem ao Plano de Metas;
- A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que passou a ser o balizador para a avaliação da qualidade da Educação Básica e referência fundamental nos processos de controle e acompanhamento das metas educacionais definidas;
- O pressuposto de que a adesão ao Plano de Metas seria de natureza voluntária por parte dos demais entes da federação e que essa adesão se daria a partir da formulação e apresentação ao MEC do respectivo Plano de Ações Articuladas (PAR). O PAR passou a ser a base para a articulação da União com os estados, municípios e Distrito Federal, com vista à realização de convênios e cooperação técnica e financeira junto a esses entes;
- O apoio da União foi estruturado e organizado em torno de quatro eixos de ação: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos; infraestrutura física. (SILVA, 2011, p. 133)

É importante ressaltar que, paralelamente a este Plano de Metas, já existia um movimento chamado *Compromisso Todos pela Educação*¹⁹, de caráter não governamental²⁰. Esse movimento influenciou diretamente o PDE, estabelecendo metas para a área educacional. Ball (2005, *apud* MAINARDES, 2009, p.3) discute esse tipo de relação de influência, com a intervenção do setor empresarial nas

¹⁹ O movimento “Todos pela Educação” foi lançado em 6 de setembro de 2006 e é formado por representantes de grandes empresas, bancos e organizações não governamentais (Grupo Gerdau, Pão de Açúcar, Banco Itaú, Fundação Bradesco, Banco Real Organizações Globo, Grupo Instituto Eco-Futuro/Suzano Papel e Celulose, SESC/SP, Fundação Educar-DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Instituto Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ethos de Responsabilidade Social, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco Santander, entre outros. A relação entre o PDE e movimento “Compromisso Todos pela Educação” é admitido pelo próprio Governo Federal: ao conceituar o que é o PDE, podemos encontrar: “O Compromisso Todos pela Educação deu o impulso a essa ampla mobilização social” (BRASIL, 200-, *apud* MAINARDES, 2009, p.2)

²⁰ “O Todos Pela Educação é um movimento financiado exclusivamente pela iniciativa privada.” Definição disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional/quem-somos/>>. Acesso em 5 jul. 2011.

definições governamentais, em sua análise do processo de mercantilização da educação na Inglaterra.

As metas levantadas pelo *Compromisso Todos pela Educação*, a serem alcançadas até 2022, são:

- (1) Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola;
- (2) Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos;
- (3) Todo aluno com aprendizado adequado à sua série;
- (4) Todo jovem com Ensino Médio concluído até os 19 anos;
- (5) Investimento em Educação ampliado e bem gerido.²¹

No *site* do movimento cada uma destas metas é descrita e há um acompanhamento através de tabelas e gráficos da evolução no cumprimento das mesmas, a partir dos dados coletados nas avaliações nacionais e nos instrumentos de pesquisa.

Contamos hoje, no Brasil, com coleta e disponibilização de dados educacionais nunca antes experimentadas e o trabalho com a análise destas informações começa a se estruturar de forma mais regular e sistematizada. Antes da utilização das avaliações nacionais em larga escala, como fontes de informações escolares no âmbito não amostral, tínhamos somente os Censos Demográficos, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e o Censo Escolar (que tem se tornado mais complexo e traz a possibilidade de informações mais individualizadas). A reunião destas fontes possibilitava o cruzamento de informações significativas sobre os dados educacionais. Contudo, como apontam Alves e Franco (2008, p. 484), não conseguiam, sozinhas responder às perguntas sobre a qualidade do ensino ministrado na escola.

A universalização do acesso ao Ensino Fundamental, que se concretizou no Brasil na década de 1990, reforçou a necessidade de se pesquisar qual é a eficácia deste ensino que ora se tornava acessível a todos. Como aponta Esteban (2010, p.60), democratizou-se o acesso de todos à escola, “todavia, não se democratizou o acesso ao conhecimento”.

Em 1990 foi criada uma medida avaliativa para a Educação Básica no país, o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), que tornou possível conhecer dados mais específicos de cada segmento do Ensino Fundamental.

²¹ Movimento Todos pela Educação, Metas. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/dados-sobre-as-5-metas>>. Acesso em 5 jul. 2011.

Desde 1993 esta avaliação é bienal e a partir de 1995 passa a ser baseado na Teoria de Resposta ao Item. Realiza testes por amostragem em alunos de 4ª e 8ª séries (atuais 5º e 9º anos) do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio, compostos de avaliação de Língua Portuguesa e Matemática e questionário contextual. São aplicados questionários aos professores, diretores e responsáveis pela aplicação do teste. Os resultados obtidos são interpretados como níveis de proficiência (evidência da aprendizagem dos alunos) e não são apresentados isoladamente, mas sim agregados. Aprimorando o processo de monitoramento da qualidade, em 1997, o Saeb introduziu as “Matrizes de Referência”, pela opção teórica, de natureza cognitivista, para a construção dos descritores como base para a construção dos itens de prova que serão utilizados para avaliar o desempenho do aluno nas diferentes disciplinas.

Neste contexto de avaliações externas, outros segmentos da educação também passam a ser avaliados: no Ensino Superior, o Provão/ENADE²² são introduzidos a partir de 1996; as avaliações do Ensino Médio (ENEM²³) se iniciam em 1998.

No Ensino Fundamental, se institui a Prova Brasil a partir de 2005, com relação a esta avaliação externa do Ensino Fundamental, é importante observar que ela veio ampliar a dimensão do SAEB. Assim, o Ensino Fundamental passa a ser avaliado por dois instrumentos: a Prova Brasil e o SAEB /ANEB (que continua sendo aplicado com foco amostral). A Prova Brasil possibilitou a ampliação da avaliação da Educação Básica, uma vez que se trata de um teste aplicado a todos os alunos das séries finais de cada segmento do Ensino Fundamental (5º e 9º anos) nas escolas da rede pública de ensino com mais de 20 estudantes matriculados por série alvo da avaliação. Sua intenção diagnóstica é defendida pelo *Todos pela Educação*:

Com os resultados do Prova Brasil, as secretarias e o MEC têm um diagnóstico da Educação brasileira, podendo detectar desigualdades nas escolas e entre elas. A partir disso, esses órgãos devem definir ações e direcionar recursos para corrigir essas distorções e melhorar a qualidade do ensino.²⁴

²² ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

²³ ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

²⁴ Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil>> . Acesso em: 12 jul. 2011.

Os dados coletados nestes instrumentos de avaliação, juntamente com os dados referentes ao fluxo nas escolas, determinam o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). O IDEB foi criado em 2007, como parte integrante do PDE, com o intuito de medir nacionalmente a qualidade do aprendizado e monitorar o andamento das políticas públicas, pela análise combinada do desempenho dos alunos nos exames Prova Brasil e Saeb e das taxas de aprovação de cada escola. Assim, a taxa do IDEB referente a cada escola, ao município, ao estado ou ao país, é calculada a partir de dois componentes: a taxa do fluxo escolar (aprovação), coletada no Censo Escolar, e as médias de desempenho dos alunos nos exames aplicados pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). As médias de desempenho utilizadas são as do Prova Brasil, para escolas e municípios, e do SAEB, para os estados e o País, testes realizados a cada dois anos.

O Brasil conta hoje com mais de 50 milhões de alunos matriculados em escolas de educação básica, todos [...] com direito ao aprendizado de competências cognitivas básicas e gerais. Diante disso, compete ao Estado definir uma maneira de verificar se esse direito está garantido para cada um dos alunos. Parte dessa necessidade foi atendida com a introdução da Prova Brasil, um instrumento de medida das competências leitora e matemática aplicado aos estudantes matriculados no quinto e no nono ano do ensino fundamental (quarta e oitava séries). (BRASIL, 2008, p 11)

O objetivo principal deste monitoramento, segundo o MEC²⁵, é que o Brasil conquiste 6 pontos no IDEB da primeira etapa do Ensino Fundamental até 2022. Essa nota é equivalente à média dos estudantes dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2005, primeiro dado disponível (e anterior à criação do IDEB, em 2007), a nota do Brasil para essa etapa do ensino era 3,8. De acordo com o PDE, estados, municípios e escolas deverão melhorar seus índices e contribuir, em conjunto, para que o Brasil chegue à meta 6 em 2022. Desta forma, foram estabelecidas metas a serem atingidas pelas escolas, pelos municípios e pelos estados a cada dois anos:

Na criação do IDEB, foram calculadas metas de melhoria da Educação. Ou seja, se o País tem mais estudantes com boas notas e mais aprovados na escola, isso é sinal de que houve melhora no aprendizado e no sistema educacional. O Ministério da

²⁵ Conforme informações disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/index>. Acesso em 3 ago. 2010.

Educação (MEC) tem metas para cada uma das escolas e também para os municípios, estados e para a federação.²⁶

No Brasil, de acordo com Constituição Federal de 1988 e com a Lei 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os Municípios têm maior responsabilidade pela oferta e manutenção da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. O processo que ficou conhecido como “municipalização do Ensino Fundamental” se completa com a criação do FUNDEF²⁷ :

Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/95, que originou a EC nº 14/96 vai propor a criação do FUNDEF como estratégia para garantir as condições financeiras de funcionamento deste novo sistema municipal de ensino. (SOUZA; FARIA, 2004, p.929).

A legislação, desta forma, direcionou os Municípios a criarem seus próprios sistemas de ensino, formulando políticas para esse fim. Com o fracasso apontado pelo resultado dos alunos do Ensino Fundamental nos primeiros testes em larga escala, “seria razoável esperar a implementação de políticas de responsabilização escolar baseadas em medidas de desempenho de alunos naqueles níveis de governo em que existe responsabilidade pelo fornecimento da educação básica”. (BROOKE, 2008, p.96) Assim, temos o aparecimento de uma diversidade de políticas que refletem a situação educacional local que, considerando as influências internacionais e o fluxo de ideias na concepção das políticas públicas, incorporam a concepção da responsabilização, o que tem acontecido gradualmente.

Apesar de o governo federal interferir pouco nas políticas educacionais locais, como aponta Brooke (2008, p.106) a realidade do contexto educacional nacional reflete-se nas iniciativas políticas locais e, conseqüentemente, no trabalho docente. Esta influência, das determinações nacionais na política municipal, é sentida pelo professor:

²⁶ Fonte: www.todospelaeducacao.org

²⁷ “O FUNDEF pode ser entendido como um mecanismo contábil que visa a distribuição de recursos entre cada Estado e seus Municípios, segundo uma proporção do número de alunos matriculados por cada um deles, tomando por base de cálculo um valor/aluno/ano sobre a média do custo aluno/ano realizada para todos os Estados” (MENEZES, 1999 *apud* SOUZA; FARIA, 2004, p.930).

A gente não está criando nada não, está só trazendo... Hoje, com o padrão que está e com o que se quer... porque não é uma coisa da prefeitura, é uma coisa do MEC, que vem já federal, que vem do governo anterior, não é da Dilma, vem de antes esta preocupação...²⁸

E esta “preocupação”, que se traduz nas características das políticas de responsabilização, refletem a influência da política de *school accountability*, implantada nos EUA. Alguns pontos são trazidos para as determinações locais e são incorporados logo no início das políticas de responsabilização no Brasil, como a avaliação em larga escala dos estudantes (na década de 1990 tem-se o início do uso dos instrumentos SAEB, ENEM, como mencionado). A partir de 2006, segundo Andrade (2008, p.446) as políticas nacionais passam a utilizar outra característica da política de *school accountability*: a divulgação dos resultados por escola (ENEM e Prova Brasil). De acordo com o autor, as políticas educacionais locais não haviam incorporado, até aquele momento, dois outros pontos característicos das políticas de *school accountability*, o que se refere ao foco na melhoria do desempenho do aluno e o que se refere à responsabilização. A nível nacional, então “pode-se dizer que o governo federal adotou uma política branda de SA²⁹” (ANDRADE, 2008, p.446). Hoje, porém, percebemos que as políticas educacionais estaduais e municipais já adotaram, ainda que de forma mais branda, os dois últimos pontos apontados por Andrade (2008, p. 446). A busca por atingir as metas estabelecidas pelo governo federal gerou iniciativas localizadas de avaliação do ensino público, como as experimentadas em Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, oriundas de políticas dos governos destes estados ou de municípios. A intenção destas iniciativas, em geral, seria monitorar o ensino em suas unidades (escolas) a fim de garantir que os alunos estejam sendo efetivamente preparados, em termos cognitivos, para a realização da Prova Brasil. Além deste monitoramento, visam também corrigir distorções no fluxo dos alunos, garantindo a adequação idade/série e diminuindo o índice de reprovação. A melhora no resultado da Prova Brasil e no fluxo dos alunos da escola resultaria na elevação do IDEB, meta perseguida pelas Secretarias de Educação municipais e estaduais. Algumas destas iniciativas são acompanhadas por estratégias de responsabilização, menos agressivas que as adotadas nos Estados Unidos, como

²⁸ Trecho da entrevista com a Professora 5.

²⁹ *School Accountability*

mencionado no capítulo anterior, como o pagamento de recompensa aos professores das escolas que ultrapassam as metas estipuladas.

No município do Rio de Janeiro a influência deste contexto internacional e das definições nacionais são fortemente percebidas nas determinações da SME/RJ, como veremos na próxima seção.

3.4.

A realidade educacional local: o Rio de Janeiro

As propostas curriculares adotadas pela atual gestão da SME/RJ estudadas nesta pesquisa têm forte influência do contexto global e nacional exposto acima. Porém, antes de aprofundarmos sobre essa influência, é preciso compreender qual era o contexto anterior à adoção de tais propostas, ou seja, qual era a concepção curricular da gestão anterior da SME/RJ uma vez que as características da política anterior ainda estão presentes nas falas e atuações dos professores e na própria elaboração do texto da política atual.

3.4.1.

O contexto anterior: A proposta MULTIEDUCAÇÃO

O município do Rio de Janeiro esteve, de 2001 a 2008, sob a gestão do Prefeito Cesar Maia (na primeira gestão pela legenda do PTB e na segunda gestão pelo DEM), sendo que Sônia Mograbi assumiu a SME/RJ durante todo este período. Nesta época, o Rio de Janeiro experimentava uma política educacional que ficou conhecida como “Multieducação”, pois se propunha a atualizar a proposta do Núcleo Curricular Básico Multieducação - NCBM (1993/1996). A concepção do trabalho educacional desta política da SME/RJ se pautava na compreensão de que:

O sentido da escola se materializa no cotidiano da ação pedagógica, no encontro dos atores sociais envolvidos no ato de ensinar e aprender e na possibilidade de desenvolvimento que se faz presente a cada aula, a cada planejamento, a cada centro de estudos. (SME/RJ, 2006a, p.5)

A proposta educacional concebia como finalidade social da educação a integração do sujeito ao ambiente social em que vive. Segundo Moreira (2000, p.123):

No Rio de Janeiro, na proposta Multieducação, considerou-se a escola como ambiente privilegiado para construção sistemática de conhecimentos e aquisição de valores. Procurou-se relacionar as vivências cotidianas e o saber escolar com base na intersecção de princípios educativos, de forte acento social, com núcleos conceituais de natureza epistemológica. A intenção era a construção de um sujeito ético, autônomo, solidário, crítico e transformador.

Em termos de organização curricular, a reforma proposta por Mograbi propunha revisitar o NCBM (1993/1996):

Nossa proposta não é criar um novo currículo, mas auxiliar a compreensão do Núcleo Curricular Básico MULTIEDUCAÇÃO pelos professores que têm em suas mãos: uma história de professor(a), uma concepção de ensino, um Núcleo Curricular, uma escola pública, muitos(as) alunos(as), um planejamento coletivo, uma prática pedagógica e a instigante função de ensinar. (SME/RJ, 2006a, p.5)

A organização do NCBM propunha uma articulação entre Princípios Educativos e Núcleos Conceituais. Essa organização constituía-se em uma nova forma de pensar o currículo, menos descritiva e instrumental do que comumente conhecemos. Os Princípios Educativos, que formavam a base de reflexão social, eram: trabalho, meio ambiente, cultura e linguagens. E os Núcleos Conceituais, base da reflexão epistemológica: identidade, tempo, espaço e transformação. O trabalho com os conteúdos específicos em cada componente curricular (Matemática, Língua Portuguesa, Ciências, etc.) deveria ser articulado a estes Princípios e Núcleos. O texto da proposta reconhecia o desafio que estava propondo:

Isto implica ultrapassar alguns paradigmas educacionais, construir outra concepção de escola com os alunos deste tempo, alcançar novos ideais, vivenciar diferentes experiências culturais e reconhecer que o homem e o mundo mudaram. (SME/RJ, 2006a, p.8)

Desta forma, a proposta apresentava os eixos centrais do trabalho que deveria ser desenvolvido nas escolas e cabia, a cada uma delas, elencar seus objetivos e conteúdos em cada componente curricular e em cada série, relacionando os Princípios Educativos e Núcleos Conceituais às Diretrizes

Curriculares Nacionais. Em um documento de orientação aos professores da rede este protagonismo da escola era assim delineado:

[...] faz-se necessário esclarecer que o Núcleo Curricular Básico Multieducação somente se materializa no momento em que cada comunidade escolar define seus principais objetivos, tendo por base sua realidade local, o contexto em que se encontra e o conhecimento de seu grupo de alunos. A comunidade escolar, como protagonista, planejando o currículo escolar ao som das múltiplas vozes presentes na tessitura da Multieducação, estará estabelecendo os principais aspectos a serem considerados nos planos dos diferentes professores e nas demais decisões. (SME/RJ, 2006b, p.17)

A atualização da proposta do Núcleo Curricular Básico Multieducação, que teve início em 2001, contou com a participação de professores representantes das 10 CREs (Coordenadorias Regionais de Ensino) do Rio de Janeiro. Havia uma intenção clara e explícita de proporcionar a participação docente na elaboração do material:

[...] as comissões compõem um fórum permanente de 100 professores que discutem e fomentam o aperfeiçoamento das práticas e reflexões sobre o ensino que se reorganiza para fazer a diferença. (SME/RJ, 2006b, p.18)

O resultado das discussões e reflexões com o grupo docente materializou-se em dois instrumentos: *Temas e Debates* – para discussões de caráter mais teórico – e *Multieducação em Sala de Aula* – para propostas mais relacionadas à prática pedagógica.

Entre as orientações da SME/RJ na gestão 2001/2008, estava a organização das séries escolares em ciclos, propondo a flexibilização do tempo escolar, ou seja, a possibilidade de que os alunos de uma determinada série tenham mais tempo para fechar os conteúdos destinados àquele período. Esta organização implicava na não reprovação ao final de cada ano escolar, mas somente ao final do ciclo de três anos. Na rede municipal do Rio de Janeiro, o aluno do ensino fundamental passava por três ciclos de formação: 1º infância (6 a 8 anos); 2º pré-adolescência (9 a 11 anos) e 3º adolescência (12 a 14 anos). A interpretação por vezes distorcida desta orientação gerou resistência por parte de alguns grupos de professores e famílias, sendo que a alteração desta orientação

com a volta da reprovação ao final de cada ano letivo foi um dos motes de campanha da atual gestão da SME/RJ, como veremos na próxima seção.

Passados alguns anos da vivência desta proposta, alguns professores da Escola ABC (nosso campo de pesquisa) consideram que a proposta Multieducação privilegiava mais as discussões sobre as concepções teóricas em detrimento das orientações curriculares e metodológicas:

[...] havia o Multieducação, que é um livro maravilhoso em termos de filosofia de trabalho, porém faltava aquilo que é básico para o professor trabalhar, que é o instrumento de trabalho dele, que é o currículo: o que é que se faz no primeiro ano, o que é que se quer alcançar.

[...] Como é que o professor sai de uma escola Normal, se forma, faz um concurso, passa, entra na escola e recebe só o Multieducação... era uma coisa só de blá-blá-blá, muito legal a filosofia, os educadores que embasaram aquilo, mas era apenas teoria. E aí? Como a gente sai daquilo para praticar aquilo? Isso ficou faltando.³⁰

Não havia uma unificação, um fio, um alinhavo... porque eu acho que a maneira de trabalhar pode ser diferente, mas tem que ter um critério, tem que ter um fio ali... tem que ter um mínimo. E não tinha.³¹

Porém, algumas professoras também reconhecem alguns traços da concepção do Multieducação na atual política curricular da SME/RJ:

As professoras comentam que reconhecem conceitos construtivistas nas orientações atuais da SME, como na instrução para se conhecer as hipóteses dos alunos sobre os conteúdos a serem trabalhados. Consideram que os novos materiais são baseados no Multieducação, e que “*naquela proposta faltava o como fazer*”.³²

Como foi ressaltado anteriormente, as políticas se associam em processos de *bricolagem*, e o *contexto da produção do texto da política* tem uma relação simbiótica com o *contexto da influência*. Assim, as marcas ideológicas do Multieducação são percebidas implicitamente, como na produção dos textos de orientações aos professores.

Conhecer a proposta educacional anterior à atual política da SME/RJ foi fundamental para esta pesquisa, tanto para situar as suas influências na concepção das orientações atuais quanto para perceber a alteração na prática dos professores,

³⁰ Trechos da Entrevista com a Professora 3.

³¹ Trecho da Entrevista com a Professora 7.

³² Trecho do Diário de Campo, Semana Pedagógica.

a partir de suas considerações sobre a antiga abordagem. A nossa impressão foi de que, no universo da Escola ABC, o fato de a proposta Multieducação não oferecer uma orientação curricular descritiva, definindo e unificando os conteúdos a serem trabalhados em cada série, gerava uma sensação de ansiedade nos professores. Como externamente havia uma cobrança de que um determinado conjunto de conteúdos deveria ser ensinado até o final do 5º ano, para a realização da Prova Brasil, as professoras da escola buscavam atender a essa demanda organizando o planejamento curricular de cada série a partir dos livros didáticos escolhidos e enfatizando a preparação para a Prova Brasil no 5º ano. É importante considerar que há uma tendência entre as professoras da Escola ABC em limitar o currículo a uma listagem de conteúdos, focando o “quê” ensinar.

Nas discussões cotidianas, quando pensamos em currículo pensamos apenas em conhecimento, esquecendo-nos de que o conhecimento que constitui o currículo está inextricavelmente, centralmente, vitalmente envolvido naquilo que somos, naquilo que nos tornamos: na nossa identidade, na nossa subjetividade. Talvez possamos dizer que além de uma questão de conhecimento, o currículo é também uma questão de identidade. (SILVA, 2003, p.15)

A mudança na gestão da SME/RJ e a reformulação curricular com a introdução dos elementos estudados nesta pesquisa (Descritores, Cadernos de Apoio e Avaliações Bimestrais) que poderia gerar uma insatisfação por seu caráter acentuadamente descritivo, como prevíamos, acabou trazendo para as professoras da Escola ABC uma sensação de organização e de relação mais próxima com o contexto educacional em que vivemos. Havia uma necessidade, por parte das professoras da Escola ABC, de uma delimitação dos conteúdos a serem trabalhados em cada série, já que a proposta anterior não apresentava essa listagem. Para as professoras, esta definição é entendida como o “currículo” a ser trabalhado, limitando a amplitude do conceito. Em um universo de cobrança de metas e comparação de resultados, o trabalho proposto a partir de uma listagem de conteúdos e de avaliações periódicas, articulado com a avaliação nacional, traz para os professores a impressão de estarem melhor preparados. A seguir, trataremos do contexto desta proposta.

3.4.2.

O contexto atual: o “salto da qualidade”

A atual titular da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, Cláudia Costin, indicada pelo Prefeito Eduardo Paes, do PMDB, iniciou seu trabalho em 2009. Costin tem graduação em Administração Pública, mestrado em Economia e doutorado em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV):

Referência em gestão pública no Brasil e no exterior, foi ministra da Administração e Reforma do Estado, secretária-adjunta de Previdência Complementar, secretária da Cultura do Estado de São Paulo e Gerente de Políticas Públicas do Banco Mundial. Atuou como consultora para os governos de Angola e Cabo Verde nas áreas de administração pública, gestão de estatais, planejamento e modernização. No setor, esteve à frente da vice-presidência da Fundação Victor Civita entre 2005 e 2007. No Canadá, foi professora-visitante do curso Estado e Globalização da Escola Nacional de Educação Pública, da Universidade de Quebec.³³

A gestão da secretária tem início em um contexto nacional de avaliações e busca por metas, como apresentado na primeira sessão deste capítulo, e tendo a Rede Municipal imersa em um histórico da política curricular do Multieducção.

Buscando romper com a política anterior, a atual gestão apresentou a proposta de um “Salto da Qualidade na Educação” e reorganizou a estrutura curricular da Rede: determinou o fim da aprovação automática a partir do 3º ano do Ensino Fundamental e apresentou iniciativas instrucionais para o trabalho nas escolas, visando garantir a unidade do trabalho que é desenvolvido nas 1.065 Escolas Municipais do Rio de Janeiro. Entre os mecanismos que legitimam e alimentam as políticas, encontramos a crítica à política anterior, a propagação da nova proposta como superior e o destaque de suas diferenças e contrastes.

Na educação, em particular, parte da atração de uma política, frequentemente, baseia-se na atribuição específica da ‘culpa’ da qual ele deriva sua lógica. A culpa pode ser localizada na ineficácia ou nas heresias que seriam inerentes às políticas que a nova política substitui (BALL, 1998, p.130)

³³ SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO, Estrutura. Disponível em: < <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?article-id=94109> >. Acesso em: 23 abr. 2011.

Já fazia parte da campanha eleitoral do então candidato Eduardo Paes, a promessa de acabar com o que ficou conhecido na Rede Municipal como “aprovação automática”. De acordo com a proposta curricular da gestão anterior, os alunos deveriam vencer seus desafios e aprender na série em que estavam, evitando a reprovação. A indicação foi absorvida por alguns professores e pelo público em geral como uma indicação para que os alunos fossem aprovados, tendo aprendido ou não. A nova gestão da SME/RJ procurou esclarecer essa concepção, antes mesmo do início do mandato:

Quanto à extinção da aprovação automática e a promessa da manutenção do sistema de ciclos, Costin explica que se trata de duas coisas diferentes. “A forma como este método pedagógico foi implantado na rede municipal, prossegue Costin, é que lhe deu a fama de promover a ‘aprovação automática’. Isso aconteceu porque não houve investimento no reforço escolar. Isto vai ser feito em todas as séries, com prioridade para o primeiro ano do ensino fundamental” garantiu Costin. (Jornal do Brasil, 07/11/2008)

No primeiro dia de seu mandato, o prefeito Eduardo Paes revogou o decreto 28.878, que instituíra o sistema de aprovação automática, como prometido durante sua campanha. Após um ano de gestão da SME/RJ, em carta dirigida ao público do Rio de Janeiro e publicada em jornal, Costin (2010) avalia sua atuação no período e comenta essa mudança:

Ao receber o convite do prefeito Eduardo Paes para ser secretária de Educação do município do Rio de Janeiro, sabia que tinha um grande desafio: tratava-se da maior rede municipal do Brasil. Além disso, como durante a campanha ocorrera uma discussão sobre a progressão continuada, criou-se um clima interessante para se investir no que mais interessa na Educação: o processo de ensino-aprendizagem. No primeiro dia de sua administração, o prefeito assinou um decreto acabando com a aprovação automática, o que me colocou basicamente uma tarefa: reforçar a aprendizagem destas crianças. Ninguém gostaria de substituir aprovação automática por reprovação automática.

Desde o início da gestão 2009/2012, a SME/RJ vem apresentando e colocando em prática vários projetos e iniciativas para viabilizar uma melhoria nos resultados dos alunos da Rede Municipal do Rio de Janeiro. Incluem-se neste rol, projetos para a regularização do fluxo escolar (através de classes especiais para alunos fora da faixa etária), acompanhamento escolar e reforço paralelo para alunos que apresentam dificuldades (através de parcerias com ONGs e empresas

privadas), projetos de reforço educacional através da informática, entre outros. As iniciativas da SME/RJ, considerando a necessidade de atingir as metas estabelecidas pelo MEC para o município, visam à correção do fluxo e a melhoria do desempenho acadêmico dos alunos nas avaliações externas.

Neste sentido, a SME/RJ definiu um currículo mínimo para todas as escolas da rede, estabelecendo os Descritores, os Cadernos de Apoio e as Provas Bimestrais unificadas, instrumentos articulados entre si. Para além de listar os conteúdos, essa política curricular seleciona qual é o mínimo a ser ensinado, definição esta que está relacionada às políticas educacionais mais amplas (como o PDE e a aplicação do Prova Brasil). Ou seja, a veiculação de um discurso em defesa de um currículo único na rede municipal do Rio de Janeiro não é uma criação nova e descontextualizada. Insere-se e legitima a atual organização curricular brasileira, utilizando, por exemplo, instrumentos avaliativos que se assemelham aos instituídos pela Prova Brasil.

A partir da lógica da *performatividade*, “melhores currículos são entendidos como os que garantem melhores desempenhos, nas avaliações e no mercado.” (Lopes, 2006, p. 46) Assim, a proposição das novas orientações curriculares da SME/RJ se insere nesta lógica, ao “amarrar” os conteúdos mínimos a testes padronizados, com vistas a preparar os alunos para os testes nacionais.

Como influência exercida pelas políticas de *accountability*, no que se refere ao teor das políticas educacionais, percebemos a presença dos elementos descritos por Brooke (2006, p. 379) como característicos das políticas de responsabilização (divulgação do desempenho das escolas, testes padronizados, aplicação de incentivos e punições de acordo com resultados obtidos) nos textos que se referem à política curricular atual da SME/RJ.

Além da influência internacional na elaboração de um currículo único e na avaliação da aprendizagem, adotando testes padronizados em larga escala, percebemos também uma influência do tipo “empréstimo de políticas”, usando a terminologia adotada por Halpin e Troyna (1995, *apud* BALL, 1998, p. 128) na proposta curricular da SME/RJ. Como exemplo desse “empréstimo de políticas” encontramos, atualmente, entre os projetos da SME/RJ, o *Nenhuma criança a menos*, que foi criado para acompanhar, caso a caso, os alunos e as escolas com as

piores notas da Prova Rio e as 116 escolas que obtiveram os desempenhos mais baixos no mesmo teste:

O programa está monitorando mais de 6 mil alunos do 3º e 7º Anos da rede municipal, com o objetivo de recuperar e melhorar o desempenho dessas crianças e evitar que abandonem os estudos. Para esse universo de estudantes, o projeto implementa uma prova mensal de Português e Matemática, a prioridade no uso dos laboratórios de informática para o reforço escolar e uma lista de livros de literatura para que sejam lidos ao longo do ano. Nas escolas sem horário integral, o programa prevê que os alunos passem a ficar o dia inteiro nas unidades, três vezes por semana.³⁴

A influência da lei americana *No child left behind* é percebida desde o título do projeto, passando pela ideia do monitoramento e avaliação contínuos dos alunos em defasagem, que devem receber um suporte extra a fim de evitar a reprovação.

Outro exemplo do “empréstimo de políticas” foi apresentado pela secretária Cláudia Costin (informação verbal)³⁵ recentemente: a intenção de estabelecer um sistema de avaliação da Educação Infantil baseado no programa americano *Ages and Stages Questionary*. Esse programa determina patamares de desenvolvimento para cada fase da Educação Infantil, tendo sua aplicação e resultado monitorados pelo governo. De acordo com a secretária, o programa apresenta bons resultados no que se refere a determinar as habilidades esperadas para cada idade atendida pelas creches e no levantamento de dados para avaliação do trabalho desenvolvido. Desta forma, pretende adaptá-lo para a realidade do Rio de Janeiro no intuito de criar um novo *Índice de Desenvolvimento Infantil*.

A secretária, também, trouxe do Chile a ideia da *Escola de Pais*, que defendeu no início de seu mandato:

Costin acredita que [...] a família pode inculcar nos filhos o gosto pela educação. Um de seus projetos com esse objetivo é a Escola de Pais.

“É inspirada no exemplo chileno, para preparar a família para uma maior parceria com a escola”, explica Costin. “A família tem uma participação muito importante

³⁴ SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO, Carta aos professores. Disponível em: < <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?article-id=941335> >. Acesso em: 6 abr. 2010.

³⁵ Cláudia Costin, Seminário “Early Childhood Education: the international and Brazilian experience”, Fundação Getúlio Vargas, 26/10/2011.

no desenvolvimento escolar do aluno.” Campanhas de motivação dos pais e responsáveis devem completar esse trabalho. (Jornal do Brasil, 04/01/2009)

Considerando as informações apresentadas acima sobre o *contexto de influências* em que está inserida e no qual também exerce influência, a atual proposta curricular da SME/RJ tem em sua formulação o processo de *bricolagem* de ideias, como descrito por Ball (1998, 2001). No esquema a seguir, procuro sintetizar esse processo:

Figura 08 – O processo de bricolagem de ideias na formulação da atual política curricular da SME/RJ.



Fonte: Elaboração própria.

Neste sentido, analisar a atual política curricular da SME/RJ implica em compreendê-la, como aponta Lopes (2006b, p.35), como uma produção que reflete diversas influências: das políticas anteriores, das políticas nacionais e internacionais, dos possíveis diálogos com os professores. E, principalmente, que ela ainda está em construção no momento em que é trazida para o contexto da prática. Nos capítulos que se seguem abordaremos o reflexo de tais influências na produção do texto da política e na prática docente.