

# 1

## Introdução

A presente pesquisa tem como pano de fundo a minha trajetória pessoal e profissional. Macaense, em 1988 prestei meu primeiro concurso público para a Prefeitura Municipal de Macaé, como normalista, e fui lotada na Escola Municipal Professor Antonio Alvarez Parada, onde permaneci de 1989 a 2005. Ao ingressar nesta escola como professora primária, decidi fazer o curso de Pedagogia na Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Macaé (FAFIMA), para aprofundar minha reflexão acerca das questões que perpassam o cotidiano da sala de aula. Em 2000, prestei novo concurso público para a função de Orientadora Pedagógica (OP) da Secretara Municipal de Educação de Macaé (SEMED). Aprovada, passei a atuar também na rede municipal de ensino na nova função, ampliando meu conhecimento dos aspectos que perpassam o cotidiano das escolas.

Em 2004 iniciei minha pesquisa como mestranda da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e tinha, como objeto de estudo, o arquivo pessoal de Antonio Alvarez Parada. No ano seguinte, fui cedida para a Secretaria de Acervo e Patrimônio Histórico de Macaé (SEMAPH), local que possibilitou uma maior dedicação ao desenvolvimento da minha pesquisa. Defendi minha dissertação<sup>1</sup> em 2006 e, no trabalho, analisei as estratégias de preservação da memória presentes no arquivo, onde foi possível construir a trajetória deste professor, escritor e historiador macaense.

Em 2009 fui convidada a trabalhar na Faculdade Miguel Ângelo da Silva Santos<sup>2</sup> (FeMASS), onde permaneço cedida como profissional da educação até os dias atuais. O novo espaço de atuação me possibilitou o retorno à Academia e, em 2010, passei a integrar o corpo discente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). O projeto de pesquisa que submeti à seleção do programa tinha como objetivo

---

<sup>1</sup> FROSSARD, Larissa. Mosaico de uma vida: estratégias de preservação da memória no arquivo pessoal de Antonio Alvarez Parada. Rio Janeiro, 2006, 149p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>2</sup> Trata-se de uma instituição de ensino superior pública municipal. Até 2012 fez parte da Secretaria Municipal de Educação de Macaé. Uma reestruturação administrativa na gestão 2009-2012, colocou a Fundação Educacional de Macaé (FUNEMAC), mantenedora da FeMASS, subordinada à Secretaria Municipal de Educação.

construir um estudo que aprofundasse as questões relativas aos fatores internos e externos às escolas públicas municipais de Macaé/RJ e possibilitasse uma análise sobre sua qualidade de ensino. Para tanto, propus como foco o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), referência para as metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), também lançado em 2007.

Distante profissionalmente da educação básica, e certa de já ter contribuído para a produção científica acerca da história da educação do município de Macaé/RJ passei, como aluna do doutorado, a ter contato com a literatura atual sobre avaliação educacional – temática central na agenda das políticas educacionais brasileiras. A aproximação com este campo permitiu o (re) desenho da minha pesquisa com vistas a contribuir para a discussão da qualidade da educação oferecida pela rede pública municipal.

No inciso VII do art. 206 do texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988) um dos princípios expressos para o provimento da educação no país é a “garantia do padrão de qualidade”. Ainda sem expressar a que qualidade se refere, o próprio texto legal traz no art. 214 a necessidade de estabelecimento do Plano Nacional de Educação (PNE), com vistas, entre outros fatores, “à melhoria da qualidade do ensino”. Segundo Freitas (2004, p. 667) fazia-se necessário definir em que consistia “tal melhoria e tal qualidade, qualidade por que ótica, para quem e para que, o que, quanto, como, onde e quando melhorar e como aferir tal melhoria”, colocando as questões relativas à avaliação educacional em evidência.

Os debates em torno da temática se estenderam durante alguns anos e alguns dispositivos legais<sup>3</sup> foram instituídos para a definição das questões que dele emergiram até a sanção da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (LDB/96). A lei determinou que a avaliação educacional se constituía como responsabilidade do Estado, indicando a corresponsabilidade de todos os entes federados e, em particular da esfera federal (MEC) no monitoramento da qualidade da educação no país:

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a

---

<sup>3</sup> Sobre todos os aspectos legais consultar: FREITAS (2004).

educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; (BRASIL, 1996).

Assim, as políticas de avaliação educacional já ocupam a agenda de discussões nacionais há pelo menos duas décadas (BONAMINO, 2002; FRANCO, ALVES, BONAMINO, 2007). Inúmeras iniciativas vêm dando forma ao sistema de avaliação educacional brasileiro, em todos os níveis e modalidades de ensino. Segundo Fernandes e Gremaud (2009, p. 217), é preciso levar em consideração que “todas as medidas utilizadas em avaliações educacionais são imperfeitas, por não levarem em conta todos os aspectos que se gostaria de considerar e por medir com erros (sistemáticos e/ou aleatórios) os aspectos que elas se propõem avaliar”. Nesse sentido, definir parâmetros e padrões a serem alcançados pode ser considerado um avanço na medida em que se pode avaliar a partir de algum ponto em comum. Quando se monitora a competência cognitiva dos alunos não se pretende produzir igualdade, mas garantir a possibilidade que todos tenham as competências mínimas necessárias para atuarem como cidadãos (SOARES, 2009).

É possível afirmar que o país conta hoje com instrumentos valiosos de coleta de dados e informações sobre as escolas brasileiras. Não obstante, mesmo com o progressivo aperfeiçoamento do diagnóstico sobre os resultados alcançados pelas diversas redes de ensino e sua crescente divulgação pública, não se tem observado uma efetiva melhoria dos indicadores educacionais. As limitações que as estatísticas podem oferecer para avaliar todos os fatores que interferem na qualidade da educação das escolas são muitas. Porém isto não invalida o processo de avaliação, já que se trata de um dos aspectos importantes para informar sobre a qualidade da educação: o desempenho. No entanto,

para que se possa implementar processos avaliativos destinados a informar professores do estágio de desenvolvimento de seus alunos faz-se necessário promover ações que visem à instrumentalização dos mesmos no que se refere à capacidade para compreender os resultados apresentados e, principalmente, tomar decisões com vistas a melhorar a qualidade da educação oferecida (MARQUES, RIBEIRO, MONTEIRO, 2009, p. 2).

Nesse contexto, diversos pesquisadores da área da avaliação educacional têm apontado a necessidade de identificar e verificar se as ações da escola estão se modificando ou não a partir dos dados das avaliações externas já que se presume que as escolas ainda não desenvolveram uma compreensão básica dessas informações (SOUZA, 2013). Fontanive (2013) também sinaliza que, apesar dos sistemas de avaliação de desempenho dos estudantes já fazerem parte da política educacional brasileira há mais de duas décadas e produzirem uma enorme quantidade de dados coletados e divulgados, as mudanças na escola ainda não aconteceram como se esperava. Quando faz alusão ao pouco impacto que avaliações têm causado na escola, a autora aponta duas direções necessárias de pesquisa: uma que investigue como os dados estão chegando aos professores e demais membros da comunidade escolar; e outra que verifique os impactos que os resultados das avaliações em larga escala têm provocado na formação inicial e continuada dos professores, coordenadores pedagógicos e diretores escolares (FONTANIVE, 2013, p. 90). O foco desta pesquisa se refere à primeira direção indicada: como os integrantes das equipes de gestão e professores da rede pública de ensino estão apropriando-se dos dados relativos às avaliações externas? Quais os usos têm sido feitos dos indicadores de qualidade da educação brasileira?

A perspectiva desta pesquisa não está em avaliar a política em si, mas discutir como a política vem traduzindo-se no cotidiano escolar por meio das práticas de gestores e professores. Parte-se do referencial analítico denominado Abordagem do Ciclo de Políticas, desenvolvido por Stephen J. Ball e seus colaboradores. Ball (1994) define três principais contextos inter-relacionados de formulação de políticas: o da influência, o de produção do texto e o da prática. O primeiro refere-se ao processo inicial da formulação da política, no qual diferentes grupos de interesse disputam espaço/poder para influenciar os conceitos que vão legitimar e constituir o discurso de base da política. Este contexto está diretamente relacionado ao da produção do texto, resultado de disputas e acordos dos grupos que construirão os textos que representam a política. As respostas a estes textos são consequências das interpretações vivenciadas no contexto da prática. Isto porque os profissionais que atuam nesse contexto têm papel ativo no processo de (re) interpretação das políticas educacionais (MAINARDES, 2006).

Posteriormente Ball (1994) expandiu a abordagem acrescentando dois outros contextos: o dos resultados/efeitos e o da estratégia/ação política. O

primeiro está diretamente ligado ao contexto da prática, já que as políticas devem ser analisadas em termos dos impactos/implicações no cotidiano; e o segundo, ao contexto de influência, na medida em que envolve a identificação de ações necessárias para o enfrentamento das desigualdades (re) produzidas.

Neste sentido a política é entendida como produto de um processo multifacetado, exigindo do pesquisador articular as perspectivas macro e micro. Para esta pesquisa o foco foi o contexto da prática e, conseqüentemente, o dos resultados/efeitos já que o objetivo é compreender as formas de (re) interpretação da política a partir das práticas dos gestores e professores da rede pública municipal de Macaé/RJ.

Macaé/RJ é um dos municípios brasileiros que mais cresceram economicamente nas últimas décadas em virtude da mudança do perfil produtivo. A implantação de uma base operacional da Petrobras no final da década de 1970 provocou impactos significativos no crescimento demográfico já que a migração de outras regiões do estado e do país foi significativa pelo considerável aumento da oferta de trabalho no município e seu entorno. Dentre os municípios que pertencem à região norte-fluminense do estado do Rio de Janeiro, “Macaé é nitidamente o município que apresenta maior dinamismo econômico, com elevado crescimento do emprego formal em todos os setores da atividade econômica” (PIQUET, 2003, p.228).

Em uma década, a população da cidade praticamente dobrou, saltando de 132.461 mil habitantes em 2000 para 206.728 em 2010<sup>4</sup>, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o que impactou diretamente na demanda e na oferta educacional. O município saiu da 55ª ocupada em 1999 para a 8ª posição em 2004 (DIEGUEZ, 2007) no ranking de participação dos pequenos municípios no Produto Interno Bruto (PIB), e de acordo com o IBGE o PIB *per capita* é de 42 mil (ano).

Para uma contextualização mais ampla da política educacional brasileira é preciso discutir o pacto federativo. Como aponta Arretche (2000, p. 33), em estados federativos, a decisão de implementação de uma determinada política nas

---

<sup>4</sup> Disponível em:

<<http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=330240&search=rio-de-janeiro|macae|infograficos:-evolucao-populacional-e-piramide-etaria>>. Acesso em: 01 maio 2013.

unidades locais de governo - no caso brasileiro, estados e municípios - está resguardada pelo princípio da soberania, ou seja,

nada impede ou obriga que um dado município ou Estado venha a implementar uma política qualquer. Assim, a adoção de um programa social proposto por um nível de governo mais abrangente ou a transferência de atribuições em política social supõe a *adesão* do nível de governo para o qual se pretende que estas atribuições sejam transferidas.

Após a Constituição de 1988, os governos estaduais e municipais passaram em termos políticos-institucionais, a ser mais autônomos e independentes. No entanto, do ponto de vista econômico, social e administrativo, isto não ocorreu na mesma medida, dada a dimensão estrutural e profunda das desigualdades no Brasil, principalmente no que tange às capacidades econômicas e fiscais. Cabe assinalar que este tema não será desenvolvido neste texto pois escaparia ao escopo da pesquisa.

Parto do pressuposto de que, ao mesmo tempo em que algumas ações relacionadas à política educacional do governo federal apontam para a descentralização, como os mecanismos de gestão e de financiamento<sup>5</sup>; outras apresentam aspectos mais centralizadores, na medida em que a União tem o poder de definir, por exemplo, os parâmetros de qualidade, o currículo e a avaliação do sistema.

Para Oliveira e Sousa (2010, p.30) os processos de avaliação externa remetem ao aspecto mais centralizador das iniciativas de política educacional dos últimos tempos já que “eles pretendem ser o instrumento que propicia, aos níveis decisórios, capacidade de “indução” de políticas de controle dos segmentos avaliados”. Segundo os autores, a expectativa do governo é que a simples divulgação dos resultados obtidos pelos sistemas de avaliação induza a melhoria da qualidade, seja por meio de ações dos próprios sistemas de ensino ou pela pressão da comunidade escolar. Os autores afirmam ainda que “aparentemente, estamos ingressando em uma nova etapa desse movimento, com a utilização de

---

<sup>5</sup> Como exemplo de aspectos descentralizadores temos a municipalização do ensino, o discurso da autonomia da escola e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), substituído em 2006 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

resultados desses processos avaliativos como parâmetros para tomada de decisões de gestão dos sistemas de ensino” (OLIVEIRA & SOUSA, 2010, p.31).

Assim, podemos considerar que, com a consolidação das avaliações externas, o governo federal passou a exercer uma função estratégica na coordenação das políticas educacionais. Chamo a atenção para um aspecto apontado por Abrucio (2010, p.49): não se trata de dar poder à União para se voltar a um modelo centralizador, mas, ao contrário, admitir que toda a ação federal deve levar em conta “uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais”. A ideia geral é que a cooperação dos demais entes federados é essencial para a implementação das políticas educacionais: “o paradigma predominante, nesses casos, é o conceito de sistema, que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador da União, mas com relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais” (ABRUCIO, 2010, p.50). No caso brasileiro, esta é uma prerrogativa já expressa desde a Constituição de 1988. É nesta perspectiva que entra em cena o importante papel dos municípios.

No Brasil, os municípios podem criar seus próprios sistemas de ensino, contando com seus órgãos consultivos – Conselhos Municipais de Educação (CME); ou integrar-se aos sistemas estaduais, submetendo-se às normas dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE) (MORDUCHOWIEZ & ARANGO, 2010). O município de Macaé/RJ optou por criar em 1999 seu próprio sistema<sup>6</sup> e conta com seu órgão consultivo, o CME<sup>7</sup>, criado para atuar como mediador nas discussões relativas à elaboração e implementação das políticas municipais de educação.

Além da importância econômica do município para o estado e conseqüentemente para o país, a escolha por Macaé/RJ também se deu devido à proximidade e, de certa forma, ao distanciamento com o objeto de estudo. Proximidade enquanto macaense e funcionária pública da educação municipal com 16 anos de experiência na educação básica da rede; distanciamento porque faz nove anos que não me dedico profissionalmente à educação básica. Lopes

---

<sup>6</sup> A Lei N° 1.940 de 11 de agosto de 1999 institui o Sistema Municipal de Ensino de Macaé.

<sup>7</sup> O Conselho Municipal de Educação de Macaé foi criado por meio da Lei N° 1.611 de 10 de outubro de 1995 e o teor modificado pela Lei Complementar N° 002 de 22 de maio de 1997.

(1997, p. 22) defende que a prática científica é essencialmente social e que, portanto, estar próximo do universo a ser pesquisado torna-se interessante: “não há campos isolados e impermeáveis à comunicação com outras esferas da racionalidade, nomeadamente a vivencial e a afectiva”. O autor também sinaliza que estudos desta natureza colaboram para a efetivação de políticas públicas, mesmo que eles sejam parciais e provisórios.

A motivação também passa pelo desejo de colaborar para o debate sobre a qualidade da educação oferecida pelo município de Macaé/RJ, contribuindo para os estudos acerca das potencialidades e limites da apropriação e da utilização dos indicadores educacionais por gestores e professores de escolas públicas municipais.

Levando em consideração que as avaliações externas visam contribuir para a equalização<sup>8</sup> dos sistemas educacionais, como Macaé/RJ, com suas peculiaridades, vem dialogando com a política de avaliação externa do governo federal? Na mesma medida, ao discutir as questões locais a partir da política do governo federal, como estas informações chegam às escolas? Como as escolas, seus gestores e professores, apropriam-se e utilizam os resultados destas avaliações?

Para responder a estas questões, esta pesquisa examina como os dados de avaliação externa são apropriados e utilizados pelos integrantes das equipes de gestão e professores, através de estudos de caso em três escolas da rede pública municipal de ensino de Macaé/RJ. Para isso foram criadas, categorias de análise, com base na revisão da literatura pertinente e de uma incursão exploratória de pesquisa realizada em 2011, para compreender até que ponto o uso e a apropriação dos indicadores influenciam a vida escolar. A hipótese inicial era que na maioria das escolas os dados ainda permaneciam mal compreendidos e pouco utilizados.

O trabalho foi dividido em 6 capítulos, incluindo esta introdução. No segundo capítulo apresento a fundamentação teórica do trabalho traçando um panorama das principais questões que contemplam o debate educacional acerca das desigualdades educacionais e avaliações externas.

---

<sup>8</sup>Equalizar no sentido de uniformizar.

No terceiro capítulo, apresento o Município de Macaé/RJ e faço um mapeamento da rede pública municipal de ensino usando os resultados da Prova Brasil, do Censo Escolar e do IDEB. Este levantamento teve como objetivo descrever as escolas da rede pública municipal que participaram da Prova Brasil, seja em 2005, 2007 e/ou 2009 e, a partir de sua análise, apresentar os critérios que foram utilizados para definir as escolas onde foram feitas observações do cotidiano escolar e aplicação dos questionários e entrevistas. A escolha pelas três escolas da pesquisa levou em consideração dois aspectos: a unidade oferecer o Ensino Fundamental completo, permitindo analisar resultados dos 5<sup>os</sup> e 9<sup>os</sup> anos durante todas as edições da Prova Brasil; e, ao mesmo tempo, identificar aspectos divergentes e convergentes que dizem respeito às representações de professores que atuam no primeiro segmento (generalistas, geralmente pedagogos ou formados em cursos de magistério/normal) e os que atuam no segundo segmento (especialistas licenciados em diferentes áreas de conhecimento). No capítulo 3 encontra-se o detalhamento dos procedimentos metodológicos e estratégias de investigação utilizados na pesquisa.

Considerando que, a princípio a gestão central da rede municipal de ensino (SEMED) deveria orientar e organizar as condições de trabalho a serem desenvolvidas pelas escolas, no capítulo 4 examinei os documentos legais que normatizam a política da rede pública municipal de Macaé/RJ. A análise foi feita com base nos atos legais publicados em forma de livro, em documentos fornecidos pela SEMED relacionados às Diretrizes Curriculares e à Proposta Pedagógica da rede, em dados coletados durante as visitas ao Conselho Municipal de Educação (CME), e documentos de domínio público, como o Plano Municipal de Educação (PME) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). Assim foi possível apresentar ao leitor o que significa “ser uma escola desta rede”.

No capítulo 5 desenvolvo a descrição dos diferentes contextos institucionais de cada escola da pesquisa. Por meio dos questionários foi possível coletar informações mais objetivas sobre o perfil dos profissionais, sobre aspectos do cotidiano escolar, bem como informações gerais relativas às políticas de avaliação externa. As entrevistas realizadas possibilitaram captar as percepções sobre a função da escola e as expectativas em relação à clientela. Nessas oportunidades os(as) entrevistados(as) também registraram suas leituras sobre os programas dos quais as escolas participam, sobre a relação entre integrantes das

equipes de gestão e os professores, suas percepções sobre a atuação da SEMED, sobre os objetivos e resultados das políticas de avaliação e sobre a qualidade do trabalho desenvolvido por cada escola. Finalizo este capítulo com os dados de avaliação externa de cada escola.

No último capítulo desenvolvo uma análise dos aspectos convergentes e divergentes encontrados nas três escolas no que se refere às questões de pesquisa. Discuto assim, a partir dos dados coletados, em que medida os integrantes das equipes de gestão e professores da rede pública de ensino estão apropriando-se dos dados relativos às avaliações externas e quais os usos têm sido feitos dos indicadores de qualidade da educação brasileira nas escolas públicas municipais de Macaé/RJ.