



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

BETISABEL VILAR DE JESUS SANTOS

**ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB):
afinal de quem é essa nota?**

**Porto Alegre
2016**

BETISABEL VILAR DE JESUS SANTOS

**ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB):
afinal de quem é essa nota?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do grau de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dra. Maria Helena Câmara Bastos

Porto Alegre
2016

Ficha Catalográfica

S237n Santos, Betisabel Vilar de Jesus

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) : afinal de quem é essa nota? / Betisabel Vilar de Jesus Santos . – 2016.

229 f.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Helena Câmara Bastos.

1. Ideb. 2. Avaliação em Larga Escola. 3. Qualidade da Educação. 4. Educação Municipal. 5. Política Nacional de Avaliação. I. Bastos, Maria Helena Câmara.

II. Título.

BETISABEL VILAR DE JESUS SANTOS

**ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB):
afinal de quem é essa nota?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do grau de Doutor em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Helena Câmara Bastos

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Helena Câmara Bastos – PUCRS

Prof. Dr. Marcos Villela Pereira – PUCRS

Profa. Dra. Flávia Obino Werle – UNISINOS

Profa. Dra. Andrea Karla Ferreira Nunes - UNIT

Porto Alegre
2016

“Tia..., Ah! Já sei, não pode, né? Tem a tese”!

O sentimento de incômodo com a situação e a certeza de que a tarefa precisa ser cumprida, que foi externado por Gabriel na inocência dos seus oito anos, expressou o sentimento de todos da família nos últimos meses.

A vocês, dedico esta tese.

AGRADECIMENTOS

A tarefa de agradecer é sempre difícil, porque na construção de uma pesquisa muitas pessoas cruzam nosso caminho, causando diferentes impressões e dando novos significados à compreensão do objeto e a nossa existência. Contudo é inegável que algumas pessoas desempenham papéis relevantes nesse processo de construção. Para vocês, direciono meu agradecimento mais especial.

A Deus, energia suprema que tem me guiado em todas as fases da minha vida.

À Profa. Dra. Marta Luz Sisson de Castro (in memoriam) que me acompanhou nos primeiros passos desta pesquisa e de forma elegante conduziu nossas conversas, orientações, propiciando-me muitas aprendizagens.

À Profa. Dra. Maria Helena Bastos, a quem aprendi a respeitar pela profissional exemplar que é, desde as aulas em Aracaju, acompanhando-me na qualificação, aceitando o desafio de concluir a tarefa iniciada pela professora Marta. Sou e serei eternamente grata.

À Profa. Dra. Flávia Werle, inspiração, em muitos momentos da construção dessa pesquisa, pela lucidez com que analisa a educação brasileira. Obrigada pelas sugestões na qualificação e por ter aceitado o convite para participar da banca avaliadora!

À Profa. Dra. Andrea Karla Nunes e ao Prof. Dr. Marcos Villela Pereira, por aceitarem o convite para compor a banca avaliadora desse trabalho e pelas importantes contribuições dadas no processo de avaliação.

À Universidade Tiradentes, que ao firmar parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, possibilitou-me a realização desse sonho. Neste processo, cabe um agradecimento especial aos gestores Ihanmarck Damasceno dos Santos e a Ester Fraga Vilas Boas C do Nascimento por terem dado os primeiros passos para concretização do Dinter.

Ao governo do Estado de Sergipe e à Prefeitura Municipal de Aracaju, por me oferecerem as condições de continuar minha formação profissional.

Aos professores do Programa, pelos ensinamentos e valiosas trocas de experiências, e aos colegas do Programa de Pós Graduação da Unit, especialmente, às professoras Dinamara Feldens e Ada Augusta Bezerra por terem sido a ponte entre a Unit e a PUC/RS viabilizando a realização do Dinter.

Aos colegas de caminhada, Ana Cristina, Ana Beatriz, Lívia, Silvânia, Rita, Leonardo Hugo, Evandro e Igor com os quais compartilhei o desafio de romper fronteiras, enfrentar a distância da família e conciliar as aulas com a produção científica.

Um agradecimento especial, aos companheiros de longa data, José Carlos Santos e Tereza Cristina da Graça, com os quais sempre pude compartilhar sonhos e realizações e à Marilene, pelo apoio constante, sempre ouvindo, aconselhando e compartilhando experiências. Vocês foram fundamentais nesse processo!

Aos que fazem a Semed, em especial, à Márcia Valéria L. de Santana (secretária), à Marpessa (minha coordenadora), Jusci, Karl, Lú e Lourenço pelo apoio e consultoria informal, em diversos momentos.

Aos entrevistados, colegas da Rede, pela disposição em compartilhar suas experiências profissionais.

Aos colegas e alunos da Unit pelo apoio e preocupação constante com o andamento do doutorado.

A Alex Sandro Barreto Melo pela ajuda na interpretação dos dados estatísticos, à Blenda Joyce pelas transcrições, a Nino (Noeliton) pelo socorro nos desatinos com a informática, à Tânia Leite pela ajuda com a língua inglesa e à Suely Braga pela ajuda nos deslizes no trato com a Língua Portuguesa.

À Joana e ao Marcos Paulo, amigos de longa data, por terem abdicado de seus momentos de lazer para me acalmar, ler e dar preciosas sugestões. Por onde for quero continuar tendo-os como parceiros.

A Corrales, amigo querido, que mais que sua casa, ofereceu-me colo todas as vezes que o “monstro” da tese ameaçava tomar conta de minha racionalidade, dificultando minha produção.

Aos meus avós Antônio e Lindinalva (in memoriam) por mostrarem que podia ir onde sonhasse e pelas possibilidades que me deram de concretizar os sonhos.

Aos meus familiares, por suportarem minhas ausências e bipolaridade, em especial a minha mãe e as minhas irmãs Tânia, Fafá, Nai e Ceiça meus eternos anjos de guarda, e, em especial, à Ceiça que mesmo acidentada não mediu esforços para me auxiliar na digitação, formatação, leituras, sugestões e, mais que isso, pelo carinho e compreensão. Amo vocês!

Aos pequenos, Isaac, Gabriel e Julia, que na inocência de suas infâncias, chegavam sempre com um bilhete, uma água, muitos beijos e um “eu te amo, Bé”.

As minhas filhas Ana Terra e Karollyny, eternas inspirações para que me torne sempre melhor. Obrigada por terem dado sentido a minha existência, pelo apoio e pelas broncas necessárias para que eu não desistisse.

“E não me esquecer, ao começar o trabalho de me preparar para errar. Não esquecer que o erro muitas vezes se havia tornado o meu caminho. Todas as vezes em que não dava certo o que eu pensava ou sentia – é que se fazia enfim uma brecha, e, se antes eu tivesse tido coragem, já teria entrado por ela. Mas eu sempre tivera medo do delírio do erro. Meu erro, no entanto, devia ser o caminho de uma verdade, pois quando erro é que saio do que entendo. Se a ‘verdade’ fosse aquilo que posso entender, terminaria sendo apenas uma verdade pequena do meu tamanho”. (Clarice Lispector)

RESUMO

Este estudo se deteve na análise da percepção que os agentes escolares têm do processo educativo e das avaliações em larga escala, em particular do Ideb, enquanto política indutora da qualidade da educação, e de que forma os seus resultados foram por eles apropriados e incorporados ao cotidiano escolar. Tem como objetivo geral analisar o impacto da política pública de avaliação, consubstanciada no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, nas escolas da rede municipal de ensino de Aracaju. O marco temporal situa-se no período de 2005 a 2013. A pesquisa situa-se no campo do debate sobre o direito de todos a educação de qualidade, desencadeado no contexto da redemocratização do país e no bojo das reformas produzidas pelo Estado liberal, que tem norteadas a implementação de políticas educacionais locais, mas com perspectiva global. Bourdieu e Certeau constituíram o aporte teórico que conduziu as análises empreendidas, por fornecerem os elementos para entender que entre a política de avaliação e a forma como ela se consubstancia no cotidiano escolar, existe um hiato passível de explicação. Neste sentido, busquei compreender como as políticas educacionais se efetivaram no cotidiano escolar da rede municipal de ensino de Aracaju e como os agentes escolares a percebem e dela se apropriam. Para tanto, situei as análises, do âmbito macro ao micros social. No primeiro caso por entender que a avaliação constitui um bom indicador para balizar a reflexão a respeito da aprendizagem ferramenta importante para assegurar o direito de aprender. No segundo caso, porque as políticas por melhor que sejam, precisam ser efetivadas e o cotidiano escolar é o lócus onde este processo acontece. Neste sentido, foi realizado um levantamento preliminar sobre a produção acadêmica no campo da avaliação, com a finalidade de identificar as tendências e repercussões presentes no debate educacional. Também foi realizada análise documental e entrevistas com docentes e gestores das escolas e da Semed. Diante da escolha do objeto e pela necessidade dele gerada, o tipo de pesquisa que se adequou foi a abordagem qualitativa, por buscar melhor compreender o processo mediante o qual as pessoas constroem significados e descrever em que consistem estes mesmos significados, permitindo considerações que podem ser relacionadas sob dois aspectos: um tendo em vista as relações das questões macroestruturais, que constituem a análise da política de controle por meio da avaliação em seus desdobramentos nas práticas avaliativas de sala de aula; e outro que estabelece a análise das práticas avaliativas no cotidiano escolar e as concepções de avaliação que as orientam. Com base no exposto, o estudo concluiu que apesar das críticas feitas, o indicador de qualidade consubstanciado no Ideb tem motivado ações do poder público que condicionaram as escolas municipais de Aracaju a se prepararem para a Prova Brasil e a refletirem sobre seus indicadores, sem que ainda seja possível afirmar que existe uma cultura de avaliação consolidada. As propostas de melhoria da qualidade da educação que emergiram das escolas resultaram dos compromissos assumidos por estes agentes no cotidiano escolar.

Palavras-chave: Ideb, Avaliação em Larga Escala, Qualidade da Educação, Educação Municipal, Política Nacional de Avaliação.

ABSTRACT

This study is intended to analyze the school agents' perception of the educational process and of the large-scale evaluation, particularly Ideb (initial in Portuguese for *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*), as inducer of educational quality policy, and how they appropriated the results and incorporated them into their daily life. It also aims to analyze the impact of overall public policy evaluation, embodied by Ideb at the public schools in Aracaju. The timeframe is the period from 2005 to 2013. The research lies in the field of debate about all people's right to a quality education, which was initiated during the democratization of Brazil and in the midst of reforms produced by the liberal state, which has guided the implementation of local educational policies, but with a global perspective. Bourdieu and Certeau constituted the theoretical framework that guided the analyses for providing the elements to understand that, between the evaluation policy and the way it is embodied in everyday school, there is a gap open to explanation. In this sense, I sought to understand how the educational policies were implemented in the everyday life of the municipal school in Aracaju and how the school agents perceived and interpreted them. Therefore, I placed the analyses from the macro to the micro social scope. In the first case, understanding that evaluation is a good indicator to guide the reflection as an important learning tool to ensure the right to learn. In the second case, because the policies, no matter how good they are, need to be implemented and the everyday school is the place where this process takes place. In this sense, it was carried out a preliminary survey on academic production in the evaluation field in order to identify the trends and the effects present in the educational debate. It was also carried out a documentary analysis and interviews with teachers and school and Semed (initial for Secretaria Municipal de Education) managers. Facing the choice of the object and for the need it generated, the most suitable type of research was the qualitative approach as it seeks a better understanding of the process by which people construct meaning and describe what are these same meanings, allowing two types of consideration: one that concerning the relationships of macro-structural issues, which constitute the control policy analysis of the classroom evaluative practices; and another analyzing the evaluation practices in everyday school and the conceptions of the evaluation. Based on the above, the study has concluded that despite the criticism, the quality indicator embodied by Ideb has motivated Government actions to prepare the public schools in Aracaju for Prova Brazil and to reflect on its indicators, however, it is still not possible to say that there is a consolidated evaluation culture. The education quality improvement proposals that emerged from the schools resulted from commitments made by these agents in everyday school.

Key words: Ideb, Large-scale evaluation, Educational Quality, Municipal Education, National Evaluation Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	_ Conceitos Básicos do Capítulo	53
Figura 2	_ Mapa de Aracaju com respectivos bairros	106

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	- Ideb da Rede Municipal de Ensino de Aracaju (2007-2013)	27
Gráfico 2	- Ideb das Redes Municipais de Ensino do Brasil, Sergipe e Aracaju ..	28
Gráfico 3	- Ideb por Grupo de Escolas que tiveram desempenho acima da meta estabelecida pelo MEC/INEP (2005 A 2013)	29
Gráfico 4	- Ideb por grupo de escolas que apresentaram oscilação entre a meta estabelecida pelo MEC/INEP e o resultado alcançado a cada edição (2005 a 2013)	30
Gráfico 5	- Ideb por grupo de escolas que apresentaram desempenho inferior à meta estabelecida pelo MEC/INEP a cada edição (2005 a 2013)	30
Gráfico 6	- Número de Atas dos Conselhos Escolares das Escolas objeto do Estudo	44
Gráfico 7	- Taxas de repetência, promoção e evasão escolar, primeiro grau-1981-1990	71
Gráfico 8	- Distribuição da população de Sergipe e Aracaju por zona (urbana e rural)	108
Gráfico 9	- Indicadores de Desempenho do Índice de Evadidos e Reprovados da Rede Municipal em 1986 a 2004	118
Gráfico 10	- Evasão e Repetência nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental de Aracaju (2005 a 2013)	124
Gráfico 11	- Resultados obtidos pelas redes municipais na Prova Brasil: anos iniciais do Ensino Fundamental.....	124
Gráfico 12	- Ideb das capitais nordestinas (2005-2013)	129
Gráfico 13	- Temáticas Discutidas nos Conselhos Escolares	160
Gráfico 14	- Dimensão Financeira	161
Gráfico 15	- Dimensão de Mobilização	162
Gráfico 16	- Dimensão de Administrativa	163
Gráfico 17	- Dimensão Pedagógica	163

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	_ Ideb Brasil – anos iniciais do Ensino Fundamental	96
Tabela 2	_ Ideb Brasil – anos finais do Ensino Fundamental	96
Tabela 3	_ Crescimento populacional de Sergipe e de Aracaju	109
Tabela 4	_ Infraestrutura das escolas da rede (2013)	120
Tabela 5	_ Matrícula da rede municipal de ensino de Aracaju (2005 -2013)	121
Tabela 6	_ Proficiência em Português e Matemática na Prova Brasil	125
Tabela 7	_ Distorção Idade-Série da Rede Municipal de Ensino de Aracaju	126
Tabela 8	_ Comportamento das escolas municipais de Aracaju com relação à meta e Ideb apurado nas edições do Ideb	127
Tabela 9	_ Diagnóstico da Rede Municipal de Ensino de Aracaju	137
Tabela 10	_ Metas do Pacto de Gestão	141
Tabela 11	_ Número de Atas que tratam da Dimensão Pedagógica	164
Tabela 12	_ Desempenho na Prova Brasil – Língua Portuguesa	174
Tabela 13	_ Desempenho na Prova Brasil – Matemática	174
Tabela 14	_ Participação das escolas na Prova Brasil	175
Tabela 15	_ Aprendizado e Fluxo	175

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	_ Recursos humanos da Rede Municipal	121
Quadro 2	_ Síntese das condições de infra estrutura das escolas	153
Quadro 3	_ Recursos humanos que atuam nas escolas	155
Quadro 4	_ Codificação dos sujeitos	156

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANA	_ Avaliação Nacional da Alfabetização
Aneb	_ Avaliação Nacional da Educação Básica
Anresc	_ Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
ATD	_ Análise Textual Discursiva
BID	_ Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	_ Banco Mundial
CAP	_ Centro de Apoio Pedagógico ao Deficiente Visual e unidades do Programa Brasil Alfabetizado
CG/SAPED	_ Comitê Gestor do Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho
Capes	_ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQi	_ Custo Aluno Qualidade Inicial
CEB	_ Câmara de Educação Básica
Cemarh	_ Centro Municipal de Aperfeiçoamento de Recursos Humanos “Professor Fernando Lins de Carvalho”
Cepal	_ Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CETPP	_ Centro de Estudos de Testes e Pesquisas Psicológicas
CNAS	_ Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	_ Conselho Nacional de Educação
CNJ	_ Conselho Nacional da Juventude
CNPq	_ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Condese	_ Conselho do Desenvolvimento Econômico de Sergipe
DCN	_ Diretrizes Curriculares Nacionais

DEM	_ Democratas
Eciel	_ Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica Latino Americana
EJA	_ Educação de Jovens e Adultos
Enade	_ Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
Enem	_ Exame Nacional do Ensino Médio
Exaeb	_ Exame de Avaliação da Educação Básica do Estado de Sergipe
FCC	_ Fundação Carlos Chagas
FGV	_ Fundação Getúlio Vargas
FMI	_ Fundo Monetário Internacional
FNEP	_ Fundo Nacional do Ensino Primário
Fundeb	_ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	_ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GATT	_ Acordo Geral de Tarifas e Comércio
Gravad	_ Gratificação Variável de Desempenho
IBGE	_ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibeu	_ Índice de Bem Estar Urbano
Ideb	_ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	_ Índice de Desenvolvimento Humano
IEA	_ International Association of the Evaluation of Education Achievement
Inep	_ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	_ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
Mare	_ Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC	_ Ministério da Educação
Nitrofértil	_ Fertilizantes Nitrogenados do Nordeste S.A
OCDE	_ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	_ Organização Não-Governamental
OSCIP	_ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	_ Programa de Aceleração do Crescimento
Paeja	_ Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos
PAR	_ Plano de Ações Articuladas
Parfor	_ Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica
PC do B	_ Partido Comunista do Brasil
PDDE	_ Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	_ Plano de Desenvolvimento da Educação
Pepe	_ Planejamento Estratégico e Participativo da Educação
PQE	_ Programa de Qualidade de Ensino Público Estadual
Petrobrás	_ Petróleo Brasileiro S.A
Petromisa	_ Petrobrás Mineração S.A
PIB	_ Produto Interno Bruto
Pisa	_ Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PMA	_ Prefeitura Municipal de Aracaju
PMCTE	_ Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PMDB	_ Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	_ Plano Municipal de Educação
PMRE	_ Programa de Melhoria do Rendimento Escolar

PNAD	_ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAIC	_ Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	_ Plano Nacional de Educação
PNPE	_ Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens
PNUD	_ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	_ Projeto Político Pedagógico
Proalfa	_ Programa de Avaliação da Alfabetização
Proinfância	_ Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Projovem	_ Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Promedlac	_ Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe
Protege	_ Programa de Tecnologia de Gestão das Escolas
PT	_ Partido dos Trabalhadores
PUCRS	_ Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Saeb	_ Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
Saep	_ Sistema Nacional do Ensino Público do 1.º grau
Saped	_ Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho
SciELO	_ Scientific Electronic Library Online
Semed	_ Secretaria Municipal de Educação de Aracaju
Sinaes	_ Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sindipema	_ Sindicato dos Profissionais do Ensino do Município de Aracaju
Sintese	_ Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe
Sudene	_ Superintendência de Desenvolvimento Econômico do Nordeste

TPE	_ Todos Pela Educação
TRI	_ Teoria de Resposta ao Item
UAB	_ Universidade Aberta do Brasil
UFS	_ Universidade Federal de Sergipe
UFRJ	_ Universidade Federal do Rio de Janeiro
Unesco	_ Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura
Unicef	_ Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	ENCONTRO COM O OBJETO E OS CAMINHOS PERCORRIDOS	22
1.1	NOTAS INTRODUTÓRIAS	22
1.2	MOTIVAÇÕES PARA REALIZAÇÃO DO ESTUDO.....	25
1.3	VOZES DO CAMPO	32
1.4	CAMINHOS PERCORRIDOS	38
2	EDUCAÇÃO COMO DIREITO, QUALIDADE COMO CONDIÇÃO E AVALIAÇÃO COMO FERRAMENTA.....	48
2.1	NOTAS INTRODUTÓRIAS.....	48
2.2	TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E A FORMAÇÃO DO ESTADO AVALIADOR.....	50
2.3	A EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DAS TRANSFORMAÇÕES PRODUZIDAS NA NOVA CONFIGURAÇÃO CAPITALISTA.....	59
2.3.1	A avaliação externa no contexto das mudanças desencadeadas no cenário internacional e nacional.....	64
3	O DISCURSO DA QUALIDADE NA POLITICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO CONSUBSTANCIADA NO IDEB	69
3.1	NOTAS INTRODUTÓRIAS.....	69
3.2	EDUCAÇÃO COMO DIREITO E A EFICÁCIA ESCOLAR COMO ALTERNATIVA	70
3.3	REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E SEUS DESDOBRAMENTOS NA EDUCAÇÃO	73
3.3.1	O que proclamam as “vozes” oficiais	75
3.3.2	O Contexto que possibilitou a emergência da Política de Avaliação	79
3.3.3	Políticas de avaliação do estado de Sergipe	86
3.4	O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO IDEB	89
4	DA QUALIDADE DE VIDA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: ONDE IMPACTAMOS?	101
4.1	NOTAS INTRODUTÓRIAS.....	101
4.2	A EDUCAÇÃO MUNICIPAL E OS DESAFIOS DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.....	102
4.3	ARACAJU COMO LOCUS DA PESQUISA	106
4.4	CENÁRIO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ARACAJU	109
4.5	A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NO CENÁRIO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ARACAJU	119
4.5.1	Contextualizando a Rede Municipal de Ensino de Aracaju	119
4.5.2	Indicadores Educacionais da Rede	122
4.5.3	O Ideb como ferramenta de gestão na Rede Municipal de Ensino de Aracaju..	130
4.5.3.1	A construção da qualidade pela base	130
4.5.3.2	A construção da qualidade na perspectiva da gestão por resultado	136
5	A ESCOLA MUNICIPAL DE ARACAJU COMO LOCUS DE ESTUDO	146
5.1	Notas Introdutórias.....	146
5.2	COTIDIANO ESCOLAR ESPAÇO DE CONSENSOS E DISSENSOS.....	147
5.3	RETOMANDO O CAMINHO	148

5.3.1	O Lócus de Pesquisa	148
5.3.2	Os Sujeitos da Pesquisa	156
5.3.3	As categorias de Análise	159
5.4	INSTÂNCIAS DE CONSTRUÇÃO DA QUALIDADE NA ESCOLA	159
5.4.1	Conselho Escolar	159
5.4.2	Projeto Político Pedagógico	166
5.4.3	Indicadores Educacionais das escolas objeto de estudo	169
5.4.3.1	Características do ensino.....	169
5.4.3.2	Desempenho dos alunos.....	173
5.5	VOZES QUE ECOAM.....	176
5.5.1	Qualidade da Educação.....	176
5.5.2	Percepções sobre Prova Brasil e Ideb.....	178
5.5.3	Táticas oficializadas ou como se contrapor à estratégia.....	185
5.5.3.1	Apropriação dos dados do Ideb pela escola.....	189
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	192
	REFERÊNCIAS	200
	APÊNDICES	217

1 ENCONTRO COM O OBJETO E OS CAMINHOS PERCORRIDOS

1.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

No início da década de 1980, ingressei no curso de Pedagogia da Universidade Federal de Sergipe, momento de efervescência política e cultural. Fui a primeira da família a realizar este intento que descortinou meu olhar. Mesmo sem ter uma visão política sobre os processos sociais, encantei-me com o movimento estudantil e suas bandeiras de luta. Aqueles jovens que clamavam por mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais, viam na ampliação das oportunidades educacionais a mola propulsora para sua efetivação. Passei a partilhar desse sonho e busquei conhecimentos sobre questões sociais e, em particular, sobre a educação. Nesse cenário fui me constituindo pessoal, acadêmica e politicamente.

Concluída a graduação, ingressei por concurso público, nesta mesma década, nas redes públicas de ensino, estadual e municipal, oportunidade de consolidação da crença em uma educação como direito de todos, viabilizada por uma escola pública de qualidade. O sentido que atribuo à educação de qualidade é o desenvolvido por Demo (2001), que entende ser papel da escola assegurar o desenvolvimento de habilidades cognitivas, operativas e sociais, com sólido domínio dos conteúdos escolares e com preparo do aluno para situar-se no mundo do trabalho.

O ingresso na rede municipal de ensino de Aracaju ocorreu no primeiro concurso para o magistério realizado em 1986. Rememorando o contexto político: estava à frente do executivo municipal Jackson Barreto, prefeito alinhado a uma visão progressista que, a exemplo da geração que iniciava sua atuação no magistério, acreditava na possibilidade de através da educação promover as mudanças sociais necessárias àquele momento. A política educacional posta em prática por esse governante congregou ações como: implantação da gestão democrática, o ingresso no magistério por concurso público, o Estatuto do Magistério e a formação continuada dos docentes, atrelados à reforma e ampliação da rede escolar e a garantia de recursos para que o processo pedagógico fosse viabilizado.

Tendo em vista que Aracaju possui uma tradição de governantes alinhados a uma concepção transformadora da realidade social e uma combativa atuação sindical na defesa da escola pública e do interesse do magistério, se verificou, ao longo das gestões, tanto avanços nas garantias do direito à educação quanto conquistas de direitos dos docentes. Aliado a estes fatos, as taxas de aprovação foram apresentando crescimento contínuo, contribuindo para

gerar uma expectativa de que a educação da Rede Municipal apontava para a oferta de um ensino de melhor qualidade. Qualidade embasada nos parâmetros de uma visão contextual e progressista.

Vale ressaltar que naquele momento não havia por parte dos professores ou do poder público, clareza quanto ao impacto daquelas políticas na melhoria da qualidade da educação municipal. Faltava, como assinalou Esquinsani (2012, p. 13), “subsídios mensuráveis para discussões de fôlego sobre a educação nacional”, o que foi se modificando a partir de 1995, quando a divulgação de estatísticas começou a revelar a fragilidade daquela ideia de qualidade que vinha sendo acalentada.

Conforme dados publicados pela Divisão de Planejamento e Estatística da Secretaria Municipal de Educação de Aracaju (Semed), a rede apresentava, no ano de 1994, um percentual de 24% de evasão e 32% de repetência no ensino fundamental, (ARACAJU, 1996), situação que não se diferenciava de outras redes de ensino de estados nordestinos. Esse fato motivou que o governo federal reunisse municípios de capitais do nordeste que apresentavam situação semelhante para traçar metas voltadas à superação de tais problemas. Cada município as estabeleceu a partir de suas possibilidades. No caso, da rede municipal de ensino de Aracaju, uma série de metas foram traçadas, embora não tenham sido localizados dados que revelassem a sua efetiva implementação.

A produção de informação sobre as escolas que a avaliação em larga escala propicia ganhou contornos mais nítidos com a institucionalização em 1990 do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e em 2004 do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), os quais introduziram em todas as esferas governamentais uma nova tendência de regulação estatal da educação. Os sistemas de avaliação que daí emergiram foram sendo aperfeiçoados e no caso da Educação Básica, se consubstanciou com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no ano de 2007, a partir de então foram sendo descortinadas lacunas nas políticas educacionais implantadas, em particular, na rede municipal de ensino de Aracaju.

Em que pesem as críticas aos exames em larga escala e ao indicador de qualidade consubstanciado no Ideb, estes suscitaram questionamentos sobre os processos de aprendizagem então desenvolvidos na rede municipal de ensino de Aracaju, posto que seria de esperar que uma vez atendidas as condições materiais e humanas, estivesse assegurada a qualidade da educação. Contudo, apesar dos avanços observados e do excelente desempenho de algumas escolas, em relação às metas projetadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para o Ideb, constatou-se que a rede municipal,

em 2009, ainda apresentava baixos indicadores de rendimento.

A Secretaria Municipal de Educação constituiu, em 2009, uma comissão, da qual fiz parte, encarregada de elaborar um diagnóstico do rendimento escolar da rede, sobretudo das avaliações em larga escala, identificar os pontos de estrangulamento do processo de ensino aprendizagem, subsidiar as escolas no processo de reflexão sobre seu rendimento e na definição de metas para superar tais problemas. O levantamento foi realizado, entretanto a falta de uma cultura de avaliação do sistema de ensino em sua totalidade ocasionou a descontinuidade dos trabalhos da comissão. Mesmo assim, meu interesse pela temática foi aguçado e me motivou a realizar um estudo mais sistemático sobre o impacto das políticas de avaliação para a melhoria da qualidade da educação ofertada pela rede municipal de ensino de Aracaju.

A experiência acumulada em avaliações educacionais se estendeu até o ensino superior onde, ao longo de sete anos, na condição de presidente da Comissão Própria de Avaliação, fui responsável pela condução dos processos de avaliação externa e avaliação institucional da Universidade Tiradentes, consolidado pela vivência de mais de vinte anos na rede municipal de ensino de Aracaju, no cargo de técnica em educação, oportunidade em que pude acompanhar as diversas políticas delineadas para assegurar aos aracajuanos, uma escola pública “democrática e de qualidade”. A identificação e o envolvimento com a temática em questão forneceram as bases para a realização de um estudo que possa contribuir para reflexões sobre os rumos a serem delineados na construção de uma escola pública de qualidade na rede municipal de ensino de Aracaju.

Este percurso constituiu-se como um desafio, pois, à medida que fui me aprofundando na produção acadêmica de campo e na pesquisa empírica, tornou-se imperioso o rompimento com algumas certezas que os anos de magistério foram consolidando. Por outro lado, possibilitou o reencontro com as bases do pensamento de Bourdieu (1990, 2003) por meio do qual, mais amadurecida, pude perceber a atualidade do seu pensamento para a compreensão do atual cenário educacional. Encontrei também em Certeau (2003) o aporte para ver além das certezas que as macro análises oferecem e reafirmei a crença de que as mudanças se processam não apenas sob o olhar sistêmico, mas também no cotidiano escolar.

Foi desse cenário que se vislumbrou a pesquisa vinculada à linha Formação, Políticas e Práticas em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

1.2 MOTIVAÇÕES PARA A REALIZAÇÃO DO ESTUDO

A concepção de educação orientadora desta tese é a expressa na Constituição Federal de 1988, bem como na legislação que a ela deu suporte e que concebe a educação como direito subjetivo de todo cidadão brasileiro. Sendo a educação escolar uma das dimensões da educação, cabe-lhe na condição de bem público, direito do cidadão e dever do Estado, assegurar a todos os indivíduos o acesso, a permanência e, sobretudo o aprendizado, instrumentalizando-o para a vida social e, por conseguinte, para o exercício da cidadania.

A garantia de que todos aprendam, constitui, pois, a base para construção de uma educação escolar democrática e inclusiva. Nesse contexto, a avaliação, enquanto atividade inerente ao processo educativo deve viabilizar a criação de mecanismos que possibilitem a verificação do cumprimento desse direito.

Segundo Soares (2012), em um país diverso e desigual como o Brasil, a garantia do direito à educação passa pelo registro do aprendizado dos alunos de maneira uniforme, o que torna-se viável com a adoção de medida.

[...] o que legitima a medida é o fato de que só através dela é possível saber se todas as crianças, nesta cidade, naquele bairro, estão tendo a oportunidade de aprender. [...] Um direito social que não é verificado é uma utopia. Se eu digo que a criança tem direito ao aprendizado, que ela tem direito à educação, então é preciso verificar se isso está sendo realizado ou não. (SOARES, 2012, p. 188).

Em conformidade com o receituário de medidas educativas que passou a ser adotado em outros países, foram implementados no Brasil processos de avaliação em larga escala, que traziam subjacente o discurso de que a sociedade tem direito de acompanhar o processo educativo desenvolvido em suas escolas. Desse modo, a transparência na informação tornou-se essencial e legítima. Para Soares (2012) constitui equívoco considerar que diante da possibilidade de um mau uso ou um uso indevido das informações educacionais estas não devam ser geradas.

Enquanto procedimento amplo e extensivo, os processos de avaliação em larga escala são realizados:

[...] por agências reconhecidas pela especialização técnica em testes e medidas, abrangendo um sistema de ensino, ou seja, todas as escolas de um determinado nível ou série deste sistema, mesmo que utilizando procedimentos amostrais, na maior parte das vezes voltada predominantemente para o foco da aprendizagem dos alunos e com

finalidade de obter resultados generalizáveis ao sistema. (WERLE, 2010, p. 22).

Como já assinalado, no Brasil o processo de implantação da avaliação em larga escala passou por várias fases até a institucionalização do Ideb. Da perspectiva oficial, os dados deste indicador são utilizados para difundir a toda sociedade que um sistema de ensino, para ter qualidade deve garantir o aprendizado de seus alunos com uma trajetória educacional regular e sem reprovações (FERNANDES, 2007).

A partir da perspectiva acima delineada a importância do Ideb residiria no fato de que as informações fornecidas possibilitam análises qualitativas, pois “[...] sem dados de natureza quantitativa muitas questões sociais/educacionais não poderiam ser dimensionadas, equacionadas e compreendidas, algumas não seriam mesmo levantadas” (GATTI, 2004, p. 26). Como afirma Fonseca (2011, p. 4), “[...] o microscópio sociológico, ajudado pelas ‘lentes’ da estatística, permite descobrir no que imaginamos homogêneo grandes heterogeneidades”.

Apesar das críticas empreendidas à forma como este indicador foi elaborado e implementado, estas não podem prescindir de uma análise que possibilite compreender seus limites e potencialidades, “[...] principalmente aquelas que podem contribuir com a construção de alternativas pedagógicas para as políticas e as escolas cumprirem suas funções na sociedade democrática de oferecer educação pública de qualidade para todos os seus alunos e alunas” (ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2012, p. 11).

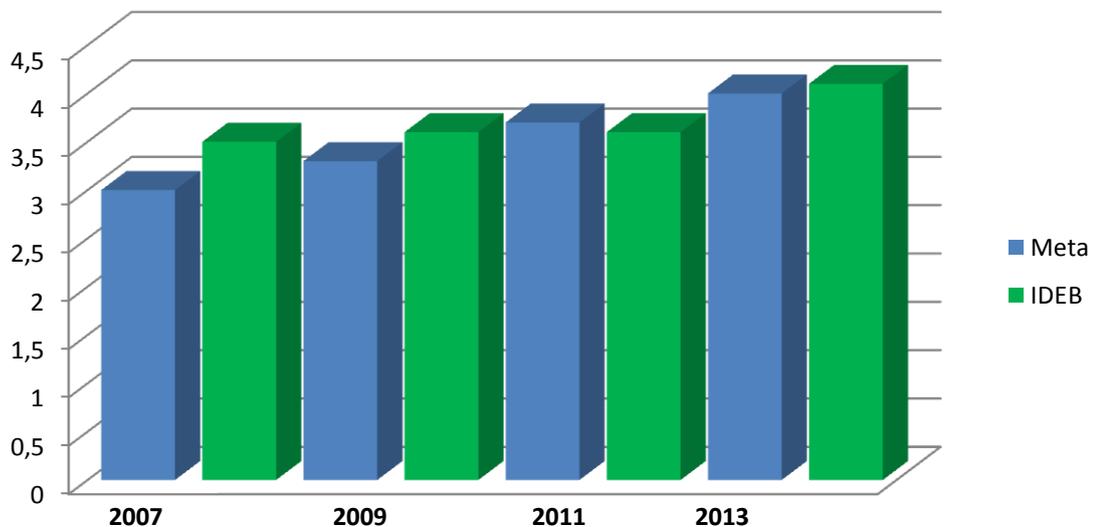
Entendo que as avaliações externas, de larga escala, têm por finalidade apreender certas características do sistema que possibilitam reflexões sobre o funcionamento da educação em seu conjunto. Como assinalou Werle (2010), por apresentarem um propósito definido, não invalidam ou eliminam outras formas de avaliação que possam ser realizadas tanto pela escola quanto pelo professor em sala de aula.

No caso da escola, a avaliação institucional, se apresenta como espaço para reflexão sobre a prática desenvolvida, à medida que possibilita a identificação dos problemas, a proposição de alternativas para a superação destes e a prestação de contas à sociedade do trabalho desenvolvido. Constitui-se, ainda, em espaço integrador entre as análises macroanalíticas que, muitas vezes, desconsideram os processos desenvolvidos no cotidiano escolar e as microanalíticas que restritas à rotina diária não vislumbram os problemas macro que as afeta. Esse processo se revela fundamental, porque, apesar do acesso à escola estar praticamente universalizado, os indicadores educacionais tem demonstrado o pouco

aproveitamento do tempo escolar para efetivação da aprendizagem, o que acaba por comprometer a qualidade da educação ofertada.

Tal realidade não se mostrou diferente em Aracaju. Os indicadores educacionais apresentados pela rede municipal de ensino, em particular os resultados das medições realizadas pelo Ideb, nos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013, revelaram que ainda há muito a ser feito para assegurar a aprendizagem dos alunos a que atende. Ao longo do período estudado, a rede apresentou desempenho próximo das metas projetadas pelo MEC/Inep para cada aferição realizada, com uma discreta queda do Ideb no ano de 2011, questão que será explicitada no capítulo 4. Se por um lado tais indicadores não revelam toda a realidade da rede, por outro, eles não são, de forma alguma, estranhos ao processo escolar que se pretenda de qualidade.

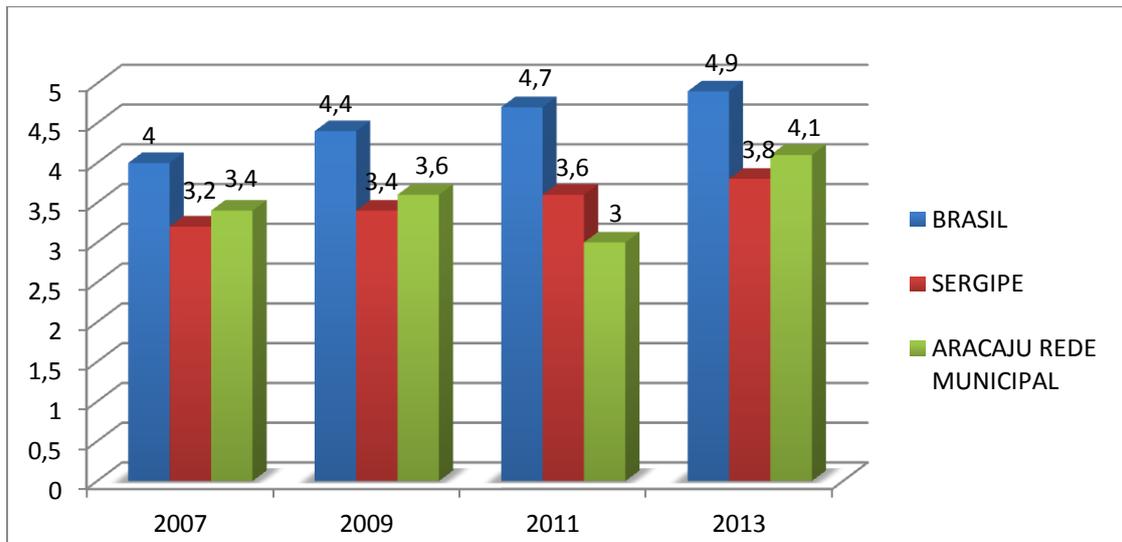
Gráfico 1 - Ideb da Rede Municipal de Ensino de Aracaju (2007-2013)



Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdU (2016).

No comparativo com o desempenho alcançado por outras redes públicas municipais foi possível identificar que, Aracaju, embora apresente um cenário mais animador em relação aos municípios sergipanos, encontra-se aquém do desempenho alcançado por outras redes públicas municipais do país.

Gráfico 2 – Ideb das Redes Municipais de Ensino do Brasil, Sergipe e Aracaju



Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdU (2016).¹

Considerando que a legislação definiu a competência do secretário da educação e dos diretores pela melhoria do índice da rede e da escola a cada medição do Ideb, pode-se inferir que há um hiato a ser preenchido entre os resultados alcançados, a atuação da secretaria de educação e a prática pedagógica delineada no interior das escolas o que acaba por limitar a avaliação a um mero diagnóstico não contribuindo para efetivar as mudanças na qualidade do ensino.

Desse modo, estudos que visem compreender o impacto da política de avaliação, em larga escala, particularmente do Ideb, no cotidiano escolar e, mais especificamente, no trabalho pedagógico, revelam-se fundamentais, posto que não é suficiente que a política seja bem fundamentada, ela precisa ser efetivada. Para tanto, é preciso: identificar como tem se configurado o campo e como este tem impactado/alterado o *habitus* que se revela em seu interior; dar voz a professores e gestores para compreender as táticas que desenvolvem frente às estratégias advindas de processos, dos quais muitas vezes são alijados; ou que não tem interesse em implementar porque se encontram imersos no comodismo do cotidiano escolar.

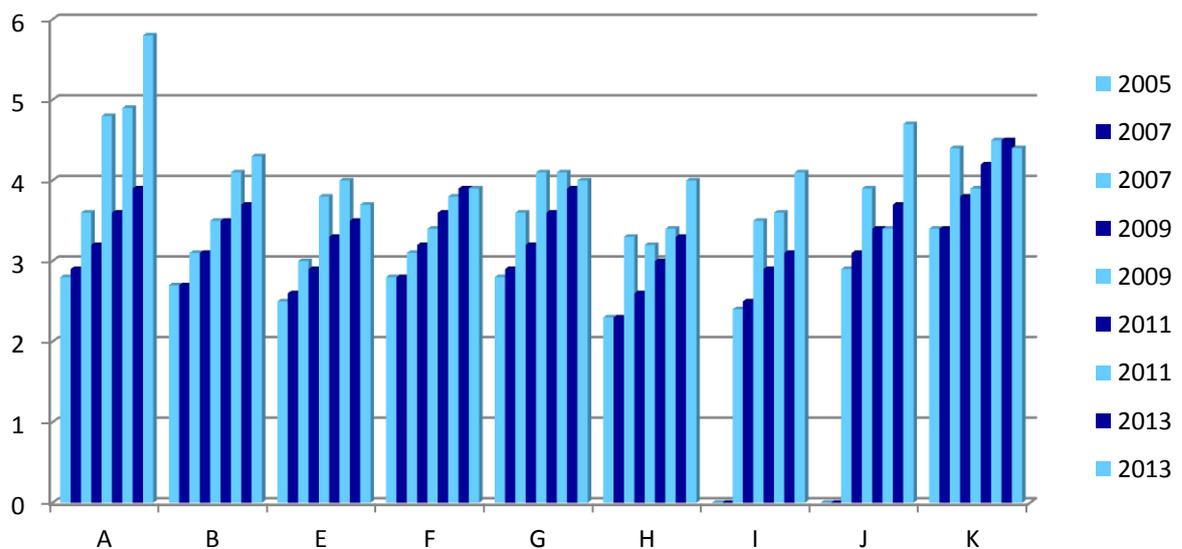
A pesquisa ora delineada, situa-se no campo do debate sobre o direito de todos à educação de qualidade, almejado no contexto da redemocratização do país e da crítica ao processo de reformas administrativas produzidas pelo Estado liberal, em conformação com as tendências mundiais que têm norteado a implementação de políticas educacionais locais, mas com perspectiva global.

¹ Os dados aqui apresentados referem-se às redes públicas municipais do Brasil e de Sergipe e serviram de parâmetro para estabelecer comparação com o desempenho da rede municipal de ensino de Aracaju.

O *locus* do estudo foi a rede municipal de ensino de Aracaju que conta com 73 (setenta e três) unidades escolares, sendo 32 (trinta e duas) de Educação Infantil, e 41 (quarenta e uma) de ensino fundamental regular, das quais 22 (vinte e duas) ofertam apenas os primeiros anos do ensino fundamental e 19 (dezenove) as duas etapas desse nível de ensino; dessas, 34 (trinta e quatro) obtiveram Ideb no período estudado.

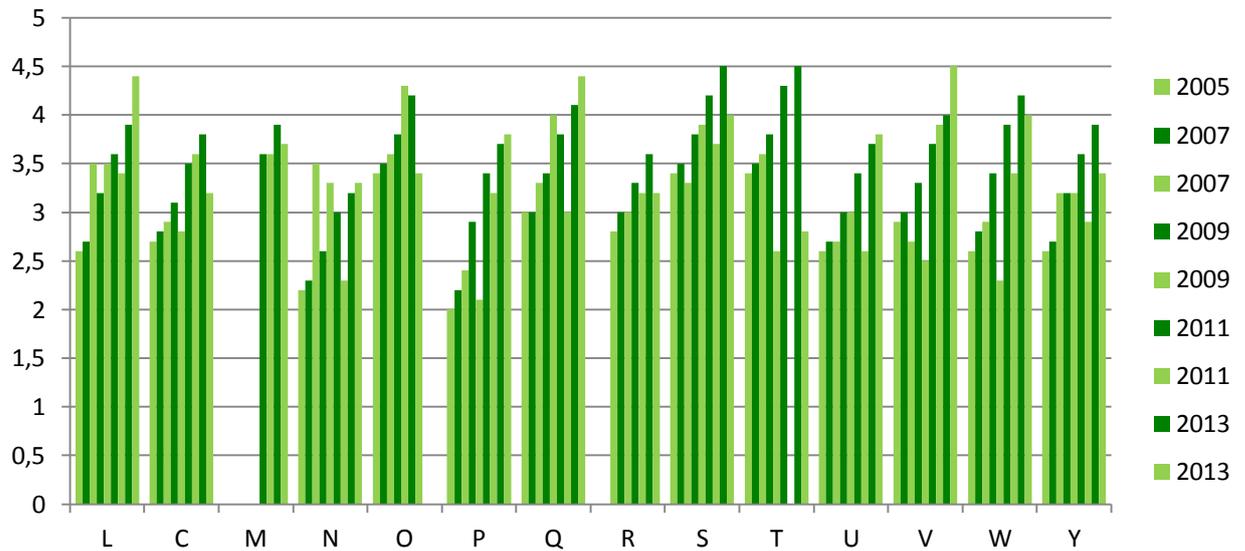
Sendo assim, foi selecionada uma amostra das escolas que ofertam os primeiros anos do ensino fundamental, conforme os seguintes critérios: a) escolas que sistematicamente não estão atingindo a meta estabelecida em cada edição do Ideb (gráfico 4); b) escolas que vêm progressivamente se aproximando ou superando as metas estabelecidas (gráfico 5); c) escolas que têm apresentado significativas oscilações de desempenho, elevando-o ou diminuindo-o (gráfico 6). De cada grupo foram selecionados, inicialmente, 02 (dois) estabelecimentos, perfazendo um total de 06 (seis) escolas. Adotou-se como critério para a escolha dos entrevistados os docentes com maior tempo de serviço na escola e os que lecionam há mais de quatro anos no quinto ano. A partir da análise dos resultados do Ideb foram identificadas as escolas que se enquadram nesses perfis. Considerando-se a instabilidade do corpo docente e da gestão foram selecionadas quatro escolas denominadas de A, B, C e D no sentido de preservar suas identidades.

Gráfico 3: Ideb por Grupo de Escolas que tiveram desempenho acima da meta estabelecida pelo MEC/Inep (2005 A 2013)



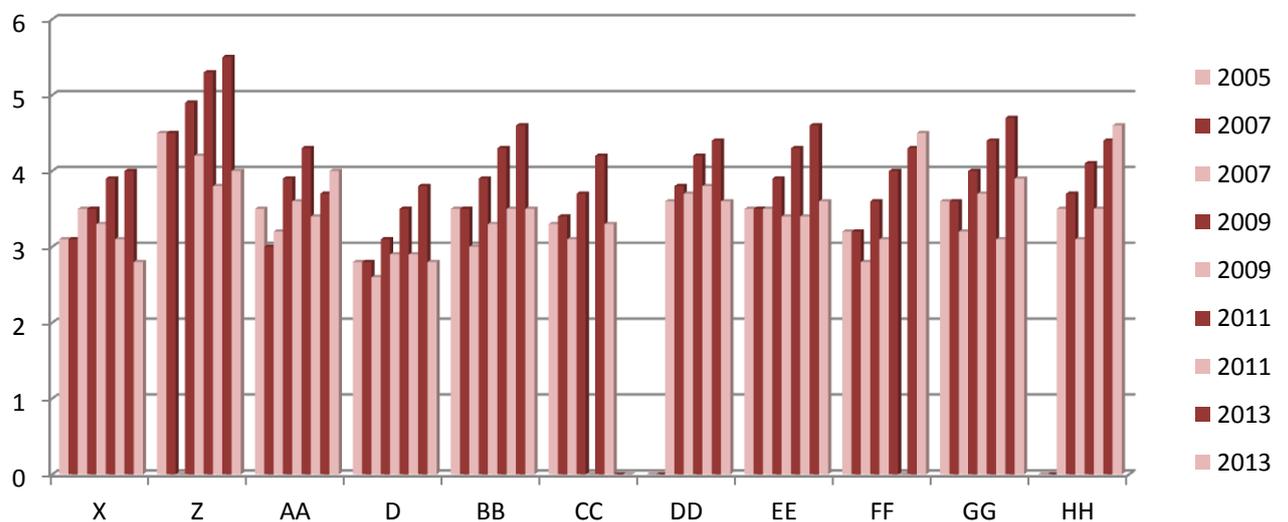
Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdu (2016).

Gráfico 4: Ideb por grupo de escolas que apresentaram oscilação entre a meta estabelecida pelo MEC/ Inep e o resultado alcançado a cada edição (2005 a 2013)



Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdU (2016)

Gráfico 5: Ideb por grupo de escolas que apresentaram desempenho inferior à meta estabelecida pelo MEC/ Inep a cada edição (2005 a 2013)



Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdU (2016).

Foram investigadas as seguintes variáveis:

- 1) aspectos pedagógicos (currículo da rede e/ou da escola) e princípios norteadores dos Projetos Políticos Pedagógicos;
- 2) formas de gestão (plano de gestão), participação dos pais, existência de

estagiários ou professores temporários, reformas na escola, participação nas horas de estudo, funcionamento dos Conselhos Escolares;

3) gestão da rede: contextualização do município (população, onde se concentra, PIB de 2005 a 2013, levantamento da situação educacional no município: localização das escolas, em particular daquelas que serão estudadas; desempenho escolar alcançado pelas escolas da rede e, em particular, por aquelas objeto do presente estudo);

4) infraestrutura;

5) condições de trabalho docente e suas implicações para qualidade da educação em Aracaju.

A partir das variáveis estabelecidas, o estudo identificou os fatores que contribuíram para que essas escolas tivessem estacionado, melhorado ou diminuído seus resultados do Ideb, no período de 2005 - 2013.

Afinada com esta perspectiva, este estudo se deteve à análise da forma como os agentes escolares têm se apropriado dos resultados das avaliações em larga escala, em particular do Ideb e à forma como estes estão sendo incorporados ao cotidiano escolar.

A partir do problema, foram geradas duas questões de pesquisa:

- Em que medida, a política de avaliação consubstanciada no Ideb tem se traduzido em ações de melhoria dos indicadores educacionais das escolas pesquisadas?

- Que sentidos e significados os agentes das escolas em estudo atribuem à qualidade do processo de aprendizagem e aos resultados dos indicadores do Ideb?

Frente às questões de pesquisa, a análise aqui desenvolvida não está desvinculada do contexto nacional o que fez emergir a seguinte hipótese: a política nacional de avaliação da Educação Básica, em que pese os avanços observados nos oito anos que englobam esta pesquisa, não logrou imprimir uma cultura de avaliação que resultasse em melhorias da qualidade da educação nas escolas estudadas. Os seus agentes não se apropriaram dos indicadores do Ideb na perspectiva de inter-relacioná-los com processo de avaliação da aprendizagem dos estudantes.

Esta pesquisa, portanto, ancora-se nos pressupostos de que a política de avaliação, incorporada pelo Ideb, tem tido pouco impacto na adoção de medidas voltadas à melhoria da qualidade da educação, nas escolas municipais de Aracaju, cuja preocupação com a qualidade ainda não se traduz em ações efetivas por parte dos agentes escolares.

Para nortear o percurso desta pesquisa foi definido como objetivo geral **analisar o impacto da política pública de avaliação, consubstanciada no Ideb, nas escolas da rede municipal de ensino de Aracaju**. A partir do objetivo geral foram definidos os específicos,

conforme seguem:

- contextualizar o cenário que possibilitou a emergência das políticas de avaliação em larga escala;
- caracterizar o aparato legal produzido para dar sustentação à política de avaliação, em larga escala, implementada pelo MEC/Inep;
- investigar o discurso oficial e as contraposições que permeiam aspectos da política pública de avaliação;
- analisar as políticas municipais de Aracaju voltadas à melhoria da qualidade da educação e o impacto que os resultados do Ideb tem tido sobre elas.
- investigar como os resultados do Ideb e das avaliações em larga escala que lhes dá suporte têm sido apropriados pelas escolas estudadas e os impactos que produz na organização e prática pedagógica que nelas se desenvolve.

Diante do exposto, esta pesquisa justifica-se pela possibilidade que abre de avaliar os impactos das iniciativas de avaliações externas, no cotidiano escolar e por fornecer a estados e municípios subsídios para elaboração de políticas públicas que promovam direitos e assegurem a melhoria da qualidade da Educação Básica.

Por fim, destaca-se que a consolidação de um sistema nacional de avaliação ainda se constitui um desafio, contudo, “[...] o fato do Brasil ter desenvolvido um indicador nacional de resultados educacionais e que este índice está sendo divulgado no contexto local, estadual e nacional, faz com que os resultados educacionais assumam maior importância” (CASTRO, 2012, p. 21).

1.3 VOZES DO CAMPO

A implantação dos sistemas de avaliação, tanto em âmbito nacional como no âmbito estadual e municipal brasileiros, e, mais especificamente, com a institucionalização do Ideb suscitou um amplo debate e estimulou a produção acadêmica entre os críticos da política de avaliação e os seus defensores.

As análises conduzem a uma polarização, sobre aspectos político-ideológicos relacionados ao fazer educacional e, por conseguinte aos processos de avaliação, mas apesar da existência de análises e críticas aceitáveis em ambas as posições, é preciso relativizar, adentrar ao espaço da contradição entre as análises macro e micro para construir uma outra interpretação possível a respeito de um tema tão complexo. Foi nesta direção que procurei direcionar meu olhar.

Para tanto, realizei um levantamento preliminar sobre a produção acadêmica no campo da avaliação com a finalidade de identificar as tendências e repercussões presentes no debate educacional, especificamente nos temas da ‘qualidade da educação’ e ‘avaliação em larga escala’, este último tendo como principal protagonista o Ideb. O marco temporal foi o período de 2005 a 2013 e as principais fontes foram as bases de dados da biblioteca eletrônica Scientific Electronic Library Online (SciELO) e o banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Foram localizadas 63 (sessenta e três) teses e dissertações e 80 (oitenta) artigos, o que demonstra um interesse crescente pelo tema. A leitura dos trabalhos levou em consideração o contexto e a época em que foram produzidos.

A partir da análise das sínteses produzidas, foi possível identificar um predomínio de artigos com foco em abordagem teórica, centrados na dicotomia entre regulação e emancipação. Para além dessa discussão, existem autores que privilegiam outras dimensões do processo avaliativo nos quais se pôde verificar a emergência de uma corrente que defende o direcionamento do “olhar” para os usos dos resultados, articulando questões técnicas com pedagógicas, com a perspectiva de redirecionar as práticas de ensino para a produção de aprendizagens significativas.

Bauer, Alavarse e Oliveira (2015) identificaram por parte da comunidade acadêmica e educacional, posições distintas com relação à avaliação em larga escala: alguns autores desconsideram eventuais contribuições que podem se originar dessas medidas educacionais em larga escala; outros apesar de não negarem a contribuição destas, na definição de políticas e programas educacionais, se contrapõem à forma de difusão e utilização dos seus resultados.

Dentre as muitas dimensões do debate, encontra-se a discussão dos usos políticos e ideológicos da divulgação dos resultados produzidos pelas avaliações. Assumpção (2010); Bauer (2010); Ferreira (2006); Iaies (2003); Ribeiro, Ribeiro e Gusmão (2005); Vianna (2003) são alguns dos autores que manifestaram a preocupação com a temática, afirmando que os resultados das provas não têm apresentado o impacto esperado na melhoria da qualidade do sistema educacional, porque as avaliações configuram-se em modelos cuja prioridade é medir o rendimento dos alunos e não avaliar o sistema como um todo. Alegam também a falta de clareza quanto aos objetivos da avaliação e aos padrões de qualidade esperados levando à priorização dos resultados e a sua dimensão técnica.

Há entre os autores aqueles que reconhecem que a avaliação incide na cultura escolar, mas a cultura escolar resiste a ela, pois os mecanismos de simulação também fazem

parte dessa resistência. Nessa direção, Ferreiro (2006) faz importantes questionamentos. Partindo da premissa de que a escola é uma instituição que perdeu seu prestígio social, a autora questiona se as avaliações internacionais são efetivamente agentes de mudança e se os docentes se sentem convocados para esse processo ou excluídos dele. Assumpção (2010, p. 220-221) também questiona:

A avaliação vem sendo realizada em âmbito nacional por mais de 20 anos. Seria este tempo suficiente para que gestores, educadores e comunidade em geral tenham entendimento desse processo? Seria este tempo suficiente para que seus dados sejam incorporados nas propostas dos Planos Municipais de Educação, Plano Estadual de Educação e Plano Nacional de Educação? As informações produzidas em larga escala são tomadas como parâmetros que fomentam a reflexão acerca da prática pedagógica escolar? Ora, avalia-se para diagnosticar avanços e entradas, para intervir, agir, problematizando, interferindo e redefinindo os rumos e caminhos a serem percorridos. Assim, a avaliação perpassa os diferentes níveis de planejamento, subsidia ações no âmbito da sala de aula, da escola e dos sistemas de ensino.

Assumindo posicionamento semelhante ao de Assumpção (2010), Bauer (2010) salientou a necessidade de mais estudos e reflexões sobre os propósitos e efeitos da avaliação em larga escala, alegando que são esses propósitos que definem a técnica a ser utilizada e, por extensão, a interpretação e o uso de seus resultados. Também questionou a adequação dos instrumentos utilizados, alegando que, passados mais de 20 anos da implantação dos primeiros sistemas de avaliação, faz-se necessário aliar o debate técnico ao pedagógico, de modo a promover ajustes no sistema em prol de avaliações mais significativas. Afirmou também que há “[...] uma distância entre as considerações técnicas que embasam a avaliação e o debate político-educacional a ser enfrentado, tanto na escola como nos níveis centrais pelos gestores do sistema” (BAUER, 2010, p. 336).

Para Bauer (2010) a tomada de decisões a respeito dos conteúdos curriculares, formulação de indicadores do que se considera uma “boa educação” e à definição de competências e habilidades a serem desenvolvidas nos alunos, suscitadas pelos resultados obtidos, parece não fazer sentido para os que em última instância, fazem nas escolas as reformas acontecerem.

Iaies (2003) ao propor a avaliação das avaliações apontou que mesmo entre os tomadores de decisões os resultados que as avaliações produzem não tem se revelado consensual, posto que, mesmo tendo surgido como inovação das reformas educacionais da década de 1990 seus resultados tem colocado em xeque a eficiência de tais reformas. Alegou

também que ao invés de produzir informações que subsidiem o debate exclusivamente educacional seus resultados assumiram conotação política, muitas vezes resultante de análise apressada, inadequada e até mesmo revelando erros.

Embora não tenha descartado o uso da ferramenta, Iaies (2003) questionou como recuperar a possibilidade de pensá-la como um dispositivo capaz de dar informações para melhorar a qualidade e equidade. “[...] Los dispositivos y sus productos han tenido mayor impacto en la construcción del imaginario educativo de la sociedad, que en la transformación de las estrategias educativas. (IAIES, 2003, p. 17).

Para o referido autor, o indicador para aferir a qualidade da educação ofertada é puramente acadêmico, pautado principalmente no desempenho em Linguagem e Matemática. Nesse processo não são considerados: o impacto dos fatores externos sobre o trabalho desenvolvido pela escola; as características de formação dos profissionais da educação; e as condições de funcionamento da escola para que se produza uma aprendizagem significativa. Outra questão também levantada diz respeito à forma como os resultados são publicizados, que ao provocar uma sensação de deterioração do sistema educativo, pode gerar reações de imobilidade ou a crença na impossibilidade de melhorar sua qualidade.

Soares (2012) sem negar a relevância das avaliações externas, entende ser necessário extrapolar o fetichismo dos números e investir em pesquisas que possam promover o aprimoramento das medidas, das avaliações e da formação dos professores.

Ribeiro, Ribeiro e Gusmão (2005) defenderam que as razões do baixo uso de tais indicadores, pelos agentes escolares devem ser buscadas principalmente no que se refere à motivação, alegando que a causa do desinteresse das comunidades escolares pode estar ligada ao fato de que respondem a perguntas que não foram por eles formuladas. Para os referidos autores, pesquisadores e tecnocratas não observam e não interrogam a realidade escolar sob a mesma perspectiva que as pessoas que a vivem diariamente.

Essas diferentes posições não são novas. Em sua análise sobre os usos da avaliação, Bauer (2010) informou que Broadfoot, em 1996, já havia denunciado a distância entre as propostas de avaliação, as necessidades sócio educacionais e a dinâmica escolar. Possivelmente, essa pode ser uma das razões pelas quais essas propostas não têm impactado, de forma significativa, nos sistemas, mesmo quando aliadas a outras ações, no bojo de uma reforma educativa mais ampla.

Vianna (2003) chamou a atenção para o fato de que mesmo importantes trabalhos sobre as possibilidades do uso dos resultados da avaliação para melhoria da qualidade de ensino, não analisa com profundidade a relação entre tais resultados e as possibilidades que

apontam para repensar a formação dos professores, tornando clara a necessidade de estudos direcionados ao debate dessa questão.

Neste sentido, estudos como os realizados por Rosistolato e Prado (2013); Alves (2011), Carvalho (2010) e Lima (2011) se revelaram essenciais, posto que, se propuseram a investigar as repercussões das avaliações em larga escala no cotidiano escolar.

Alves (2011) adotando a perspectiva teórica de Certeau (2003) investigou como professores agem sob os efeitos do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo. O universo pesquisado foi uma escola bem avaliada e a outra em condição contrária, sendo constatado o desconhecimento dos professores em relação à avaliação externa, apesar de conhecerem maneiras de lidar com ela. A recorrência aos simulados, utilização de questões de provas antigas e estímulos à adesão discente à prova foram tidas como legítimas pela maioria. As diferenças encontram-se na capacidade de mobilização da equipe para o uso dessas *táticas*, consideradas essenciais para elevação da média.

Carvalho (2010) ao investigar o impacto do Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa) na prática docente de escolas públicas em Minas Gerais dialogou com os conceitos de estratégias e táticas de Certeau (1994). Nos grupos focais que realizou pode identificar táticas que os professores utilizam para se contrapor ou legitimar as estratégias do governo na implementação do Proalfa. Denominou tática de legitimação, àquelas que se coadunam com as regras e os objetivos propostos, e de resistência, àquelas que lançam mão quando não se sentem convencidas pela estratégia da Secretaria de Educação.

Lima (2011) buscou compreender a ação e influência do diretor de uma escola do ensino fundamental sobre as práticas avaliativas da aprendizagem, institucional e de larga escala. O autor concluiu que o conhecimento da diretora e da coordenadora, sobre avaliação formativa não garantiu modificações na ação dos docentes em sala de aula; falta articulação entre os três níveis de avaliação, embora sejam objeto de discussão em várias instâncias da escola; a articulação não constitui tarefa unicamente da escola, já que das avaliações externas participam atores e instituições que interferem ou modificam as práticas da escola.

Rosistolato e Prado (2013) analisaram as visões construídas dos agentes escolares a respeito das avaliações externas de aprendizagem. Para tanto, compararam as percepções e as práticas relacionadas às avaliações externas de aprendizagem em dois municípios com políticas educacionais diferentes e concluíram que em ambos as avaliações externas de aprendizagem ainda fazem parte dos eventos extraordinários ao cotidiano escolar. Se por um lado as avaliações vêm sendo progressivamente incorporadas ao mundo ordinário da escola, por outro, o que deveria ser um diagnóstico tem se transformado em objetivos escolares,

contrariando a proposta das políticas públicas de avaliação educacional.

No âmbito do Estado de Sergipe foi identificado um estudo² que trata das práticas de avaliação. O estudo de Jonielly Cheyenne Moura Cruz (2013) investigou as práticas de avaliação da aprendizagem, as transformações ocorridas no processo avaliativo no ensino médio, no Brasil; e impacto na formação dos professores. Ao analisar as percepções forneceu importantes subsídios para algumas das análises aqui empreendidas.

Especificamente com relação à educação municipal de Aracaju, foi possível identificar três estudos sobre avaliação. O primeiro, intitulado “Pesquisa de Avaliação do ensino básico na rede municipal de Aracaju (1995-1996)”, integrou uma pesquisa institucional do *Projeto Intermunicipal Qualidade de Educação Básica e Avaliação de Rede*, implementado pelo Ministério da Educação, do qual participaram todas as secretarias de educação das capitais nordestinas e de alguns municípios de médio porte dos estados de Pernambuco, Paraíba e Bahia. Esse estudo teve como objetivo “[...] colocar a prática pedagógica no centro dos debates sobre a qualidade dos serviços educacionais que a Secretaria de Educação e Desporto de Aracaju – Semed, oferece à comunidade” (ARACAJU, 1996, p. 11).

O segundo, intitulado “No espelho da avaliação externa: o ensino público municipal de Aracaju”, de autoria de Heleonora Cerqueira da Graça (2010), analisou o desempenho da rede municipal de ensino de Aracaju na Prova Brasil e seu Ideb, nas edições de 2005 e 2007.

O terceiro refere-se à dissertação de mestrado de Andrea Maria dos Santos Matos, defendida em 2012 pela Universidade Federal de Sergipe e que teve como título “Prova Brasil: concepções dos professores sobre a avaliação do rendimento escolar e o ensino de matemática no município de Aracaju (SE)”. Este estudo teve como objetivo analisar as concepções sobre a Avaliação do Rendimento Escolar e o Ensino de Matemática, dos professores que atuam no 5º e 9º anos do ensino fundamental, em duas escolas do município de Aracaju – SE. Foram adotados como critérios para escolha das escolas a participação nas três edições da Prova Brasil (2005, 2007 e 2009) e aquelas que apresentaram a maior e a menor nota do Ideb para os anos iniciais.

Tais estudos foram fundamentais para a compreensão do objeto dessa tese e forneceram as bases para o delineamento dos caminhos a percorrer à medida que sinalizaram

² Dissertação de mestrado de Jonielly Cheyenne Moura Cruz (2013), “As práticas avaliativas e suas implicações: políticas, sociais e culturais: Escola Estadual de Ensino Médio (Tempo Integral) em Aracaju: análise das representações de professores e alunos”.

lacunas que precisam ser compreendidas no âmbito local tendo em vista os processos instituídos na perspectiva global e que buscam imprimir uma concepção hegemônica de educação e de qualidade da educação.

1.4 CAMINHOS PERCORRIDOS

O momento de definição dos caminhos a serem trilhados na pesquisa, com opção por aqueles mais adequados ao problema a ser investigado se constituiu um desafio na construção dessa tese.

O processo de aquisição do conhecimento guarda relação com a percepção e ao posicionamento diante da realidade social, daí porque, considero que sendo esse processo é inesgotável, as contribuições científicas tornam-se parciais e os conceitos provisórios. Com esta perspectiva e frente à multiplicidade de teorias que tentam responder às exigências do mundo empírico, foi possível depreender que ainda há certa limitação das teorias, no sentido de compreender a problemática sobre a qual a presente pesquisa se debruçou. Dentre os teóricos pesquisados, foi em Bourdieu e Certeau que o aporte teórico para conduzir as análises aqui empreendidas encontrou sustentação, já que estes autores imprimem à noção de verdade científica um caráter mais plural, buscando-se superar a polarização entre os partidários das macroanálises e das microanálises.

Bourdieu procurou superar a abordagem estruturalista que ignora o papel do agente social na determinação da estrutura social e a abordagem fenomenológica que superdimensiona o papel do sujeito na determinação da estrutura social. Ao propor que da interação entre as duas dimensões se constitui a realidade social, revelou-se a atualidade do seu pensamento e a justificativa da opção desse teórico para a presente pesquisa.

Os agentes sociais atuantes em um determinado campo, neste caso, a escola, formam, segundo Bourdieu (1990), um corpo social com características próprias, no qual à medida que impõe sua presença (posicionamento) precisa ajustar-se à força do grupo (regras estabelecidas) e na interação que possibilita se constitui a realidade social (*habitus*).

Retomando o “olhar” para a questão da pesquisa, entende-se que entre a política de avaliação e a forma como ela se consubstancia, no cotidiano escolar, existe um hiato passível de explicação. Essa questão foi também analisada por Brandão (2008, p. 611)

O tema do sucesso/fracasso escolar no Brasil, no campo da Sociologia da Educação, foi durante muito tempo abordado principalmente pela análise de trajetórias escolares. Entretanto, as últimas décadas foram cenário de um

significativo avanço na produção de dados macrossociais sobre o desempenho escolar dos sistemas de ensino, oferecendo assim uma outra escala de observação de um dos principais problemas da educação. Entretanto, entre as abordagens de caráter mais fenomenológico (com base nas representações dos atores sociais e utilizando, sobretudo, depoimentos e entrevistas) e as abordagens macrossociais – avaliação de coortes de idades, fluxo de estudantes por sexo, cor ou segmentos (fundamental, médio, superior) – há como que um vácuo empírico, preenchido normalmente mais por inferências residuais dessas perspectivas, do que por análises ancoradas em material empírico específico.

Portanto, tornou-se imperioso entender como a política de avaliação se efetivou no cotidiano escolar, como os agentes escolares a perceberam, dela se apropriaram e que imagens produziram sobre a qualidade de ensino para a partir daí construir:

[...] outro *corpus* empírico com condições de esboçar conjuntos de valores e formas de desenvolvimento do currículo com que cada instituição desenvolve as “habilidades escolares”, que consolidam estilos e disposições cognitivas diferenciadas que não são visíveis nas análises de desempenho escolar produzidas pelos surveys educacionais. (BRANDÃO, 2008, p. 611).

Sob essa perspectiva, esse estudo se deteve as análises do âmbito macro ao microsocial. No primeiro caso, por entender que a avaliação constitui um bom indicador para balizar a reflexão a respeito da aprendizagem como ferramenta fundamental para assegurar-se o direito de aprender. No segundo caso, porque já se sabe que as políticas por melhor que sejam, precisam ser efetivadas e o cotidiano escolar é o *locus* onde esse processo acontece. Desse modo foi preciso compreender os processos escolares, as motivações, as ações dos agentes educativos e os passos para a produção de qualidade do ensino.

Dois conceitos-chave do pensamento de Bourdieu contribuíram para essa compreensão: campo e *habitus*. O primeiro, para Bourdieu (2003), constitui o espaço de disputas que mobiliza diversos capitais (social, financeiro, simbólico) com dinâmicas e leis próprias, agentes (individuais ou coletivos) e estruturas, cuja aceitação ou negação é definida pelo *habitus* em um processo de transformações permanente.

O que dá suporte ao campo são as relações de força entre os agentes (indivíduos e grupos) e as instituições que lutam pela hegemonia, isso é, o monopólio da autoridade, que concede o poder de ditar as regras. Este se configura como: "Universo ‘puro’ da mais ‘pura’ ciência é um campo social como outro qualquer, com suas relações de força e monopólios, suas lutas, estratégias, interesses e lucros, mas onde todas essas *invariantes* revestem formas específicas" (BOURDIEU, 2003, p. 122).

Os cientistas posicionam-se desigualmente no campo científico, fato que os leva a

assumirem diferentes movimentações nesse campo, com o propósito de conquistar legitimidade e ocupar novas posições que lhes assegurem a autoridade científica e o poder de impor uma definição de ciência.

No jogo de forças há concordância entres os agentes sobre a importância do campo, o que contribui para a sua reprodução. Os que detêm a autoridade se mobilizam para conservar posição, enquanto os detentores de menor capital procuram subverter a dominação, articulando estratégias para tal.

O campo científico foi tomado nesse estudo para analisar as diferentes posições dos formuladores de políticas e dos representantes do mundo acadêmico, com vista a entender as relações que se estabelecem entre o Estado regulador, responsável pela elaboração da política de avaliação, os órgãos responsáveis por sua implementação (no caso o Ministério da Educação e a Secretaria Municipal de Educação) e desses com as escolas.

Com o conceito de *habitus*, Bourdieu (1983b) propôs a intermediação entre a dimensão interior (individual) e a dimensão exterior (social), por entender que uma não se sobrepõe a outra. Para ele, as estruturas sociais por si só não determinam a vida em sociedade, não se constituindo em resultado mecânico dos condicionamentos sociais. O agente social, embora esteja condicionado por regras e normas sociais internalizadas, no processo como isso ocorre existem aspectos das condutas não previsíveis.

A constituição da noção de *habitus* resulta dos movimentos contínuos entre a interiorização da exterioridade e a exteriorização da interioridade que os agentes, ao longo de suas trajetórias, adquirem nos campos em que circulam. São as regularidades e não as regras que construímos em nossa relação com o campo que orientam nossa forma de agir em determinadas circunstâncias. Nesse processo, os agentes improvisam, elaboram novas estratégias, imprimem novos significados à realidade social. O *habitus* para Bourdieu (1983b, p. 94) é entendido como,

[...] um: sistema de disposições adquiridas pela aprendizagem implícita ou explícita que funciona como um sistema de esquemas geradores, é gerador de estratégias que podem ser objetivamente afins aos interesses objetivos de seus autores sem terem sido expressamente concebidos para esse fim.

O *habitus* escolar emerge, portanto, do conhecimento prático proveniente das rotinas escolares e familiares e se expressam nas diversas ações praticadas e exteriorizadas nas formas do fazer pedagógico e no que os discursos deixam ou não revelarem-se. Da relação do *habitus* com o campo pode resultar o sucesso ou o insucesso escolar, aspectos que

podem ser desvendados na observação das rotinas, na análise de dados do rendimento escolar, na forma como são formulados os documentos norteadores da vida escolar, na existência ou não de canais de participação dos agentes escolares e nos relatos orais dos professores e gestores.

Certeau (2003) trabalha com a oposição entre lugar e espaço. O espaço se configura como o lugar praticado. Os lugares existem em função da ação dos sujeitos que por sua vez definem os espaços. Neste sentido, o lugar e espaço se configuram para Certeau (2003, p. 201-203) como,

[...] a ordem segundo a qual se distribuem elementos nas relações de coexistência. Aí se acha, portanto excluída a possibilidade, para duas coisas, de ocuparem o mesmo lugar. Aí impera a lei do ‘próprio’: os elementos considerados se acham uns ao lado dos outros, cada um situado num lugar ‘próprio’ e distinto que define. Um lugar é portanto uma configuração instantânea de posições. Implica uma indicação de estabilidade. Existe espaço sempre que se tomam em conta os vetores de direção, quantidades de velocidade e a variável tempo. O espaço é um cruzamento de móveis. É de certo modo animado pelo conjunto dos movimentos que aí se desdobram. Espaço é o efeito produzido pelas operações que o orientam, o circunstanciam, o temporalizam e o levam a funcionar em unidade polivalente de programas conflituais, ou de proximidades contratuais.

Sendo o espaço o lugar das relações, nele os sujeitos cotidianamente criam formas de lidar com situações diversas, imprimindo-lhes significado. Dessa relação emerge três conceitos-chave com os quais Certeau opera: estratégias, táticas e cotidiano.

A estratégia, concebida como recurso de exercício do poder por parte do dominante, pode assumir características distintas que vão das ações de convencimento, à argumentação ou intimidação. Representam o poder hegemônico e dominante dos fortes sobre os fracos. De acordo com Certeau (2003, p. 46)

[...] Chamo de “estratégia” o cálculo das relações de forças que se torna possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder é isolável de um “ambiente”. Ela postula um lugar capaz de ser circunscrito como um *próprio* e portanto capaz de servir de base a uma gestão de suas relações com uma exterioridade distinta. A nacionalidade política, econômica ou científica foi construída segundo esse modelo estratégico.

Já a tática representa a arte do fraco em criar mecanismos para se contrapor ao poder externo. Nesta relação, que se configura como de ausência de poder, os sujeitos (os fracos) aprendem a lidar com as complexas situações que se apresentam à vida cotidiana e operam em um terreno que lhe é imposto, o que significa que a tática,

[...] não pode contar com um próprio, nem portanto, com uma fronteira que distingue o outro como totalidade visível. A tática só tem por lugar o do outro. [...] Depende do tempo, vigiando para “captar no vôo” possibilidades de ganho. Tem constantemente que jogar com os acontecimentos para os transformar em “ocasiões”. [...] Sua síntese intelectual tem por forma não um discurso, mas a própria decisão, ato e maneira de aproveitar a “ocasião”. [...] Manifestam igualmente a que ponto a inteligência é indissociável dos combates e dos prazeres cotidianos que articula, ao passo que as estratégias escondem sob cálculos objetivos a sua relação com o poder que os sustenta, guardado pelo lugar próprio ou pela instituição. (CERTEAU, 2003, p. 46-47).

Cabe destacar que esta relação de poder não pode ser confundida com sujeição do mais fraco ao mais forte, pois as táticas se configurariam como formas imprevisíveis e criativas de reação das pessoas comuns ao poder estabelecido, fazendo valer suas vontades, desejos e sentimentos. Na tática, quanto menor for o poder, maior será a possibilidade de produzir efeitos de astúcia.

O espaço escolar é o lugar das relações, onde os sujeitos cotidianamente criam formas de lidar com situações diversas, imprimindo-lhe vida. Desse modo, a forma como os sujeitos escolares compreendem a avaliação, consubstanciada no Ideb, e os usos que fazem dos seus resultados no cotidiano escolar constitui o que Certeau (2003) designou de tática. O conceito de estratégia foi tomado para situar toda a normatização relativa à avaliação em larga escala e, em particular, ao Ideb. Foi analisada a legislação, os atos emanados da Semed, bem como a produção acadêmica do campo para localizar as análises feitas a respeito da política de avaliação.

Foi utilizado também outro conceito formulado por Certeau (2003), o de cotidiano, por entender que é o espaço da arte de fazer. Constitui-se como espaço onde os acontecimentos se desenrolam, possibilitando identificar as dimensões sociais e políticas que formam o contexto mais amplo, recuperar aspectos contraditórios e fornecer pistas a partir das quais se pode avaliar a política implementada pelo poder público, pelos usos que dela se faz na escola e, se for o caso, pensar outra educação que de fato assegure o direito de aprender.

Por meio das ações cotidianas foi possível identificar as diferentes formas utilizadas pelos professores para lidar com as políticas que lhes são impostas, as quais no cotidiano vão reorganizando suas práticas e gerando novos saberes pedagógicos. Desse modo, a busca por compreender as práticas pela lógica que move o fazer pedagógico, motivou a realização de entrevistas, a análise das atas do Conselho Escolar e dos Projetos Político Pedagógico (PPP).

Diante da escolha do objeto e pela necessidade dele gerada, o tipo de pesquisa que

melhor se adequou foi a da abordagem qualitativa, por possibilitar a melhor compreensão do processo mediante o qual as pessoas constroem significados, a fim de descrever em que consistem estes mesmos significados. “A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto” (CHIZZOTTI, 2010, p. 79). Nessa perspectiva, cabe ao pesquisador interpretar o fenômeno que surge a partir do objeto, atribuindo-lhe um significado.

Em geral, a finalidade de uma pesquisa qualitativa é intervir em uma situação insatisfatória, mudar condições percebidas como transformáveis, onde pesquisador e pesquisados assumem, voluntariamente, uma posição relativa. No desenvolvimento da pesquisa, os dados colhidos em diversas etapas são constantemente analisados e avaliados. Os aspectos particulares novos descobertos no processo de análise são investigados para orientar uma ação que modifique as condições e as circunstâncias indesejadas. (CHIZZOTTI, 2010, p. 89).

A metodologia de abordagem qualitativa, portanto, permite considerações que podem ser relacionadas às questões macroestruturais que constituem a análise da política de avaliação e as questões micro que possibilitam a análise dos seus desdobramentos no espaço escolar e as concepções de avaliação que as orienta.

Os dados quantitativos foram utilizados para subsidiar as análises dos resultados do Ideb da rede municipal de ensino de Aracaju, comparando-os com as metas estabelecidas para a rede e para o país. Também forneceram o suporte para construção do roteiro de pesquisa e a definição de outros instrumentais, como as entrevistas semiestruturadas.

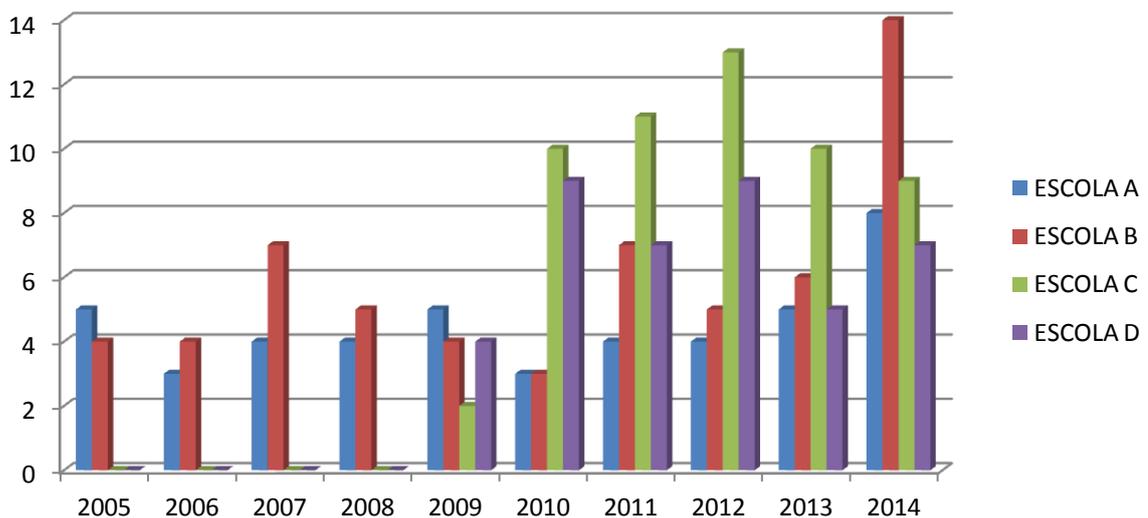
Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico que possibilitou inventariar a produção acadêmica dos últimos dez anos e identificar as tendências e repercussões da avaliação para o debate educacional. Como já assinalado, duas bases de dados foram selecionadas para cotejar a produção nacional: Scielo e o banco de teses e dissertações da Capes.

Também foi analisada a documentação que deu suporte à política de avaliação implantada pelo MEC/Inep, bem como dos estudos e relatórios produzidos a partir dela, no Brasil e em Aracaju. Em nível local, foram analisados os seguintes documentos:

- *Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* – Prefeitura Municipal de Aracaju (PMA) e Governo Federal que integra o PDE lançado em 2007 pelo MEC e que resultou na elaboração, por parte da Secretaria Municipal de Educação, da campanha *Pelo Direito de Aprender*, cujo objetivo foi melhorar os indicadores educacionais da rede.

- Leis municipais de Aracaju;
- Relatórios de Gestão dos Secretários que estiveram à frente da pasta no período de 2005-2010, 2011-2012 e 2013-2014);
- Pacto de Gestão - instituído na gestão do prefeito João Alves Filho (2013-2014);
- Projetos Políticos Pedagógicos das quatro escolas objetos do presente estudo;
- Atas de Conselho Escolar das quatro escolas objeto do presente estudo no período de 2005-2014, perfazendo um total de 200 atas analisadas conforme as seguintes dimensões: financeira, administrativa, mobilizadora e pedagógica (gráfico 3).

Gráfico 6: Número de Atas dos Conselhos Escolares das Escolas objeto do Estudo



Fonte: A autora com base nas atas dos conselhos escolares analisadas (2015).

Uma breve análise das atas possibilitar antever que as escolas que vem apresentando melhores desempenhos nas provas e indicadores de qualidade apresentam uma maior preocupação em preservar a documentação relativa à escola, mas no comparativo das atas de 2010 a 2013 as escolas com desempenhos mais preocupantes foram as que mais se reuniram. Em 2014, em função do cumprimento à determinação da Semed, expressa no chamado Pacto de Gestão, as escolas apresentaram uma regularidade de reuniões.

Por entender que a normatização por si só não produz as mudanças que se espera nos padrões de qualidade da educação, a análise do impacto do Ideb, no delineamento das políticas públicas municipais e do uso pedagógico dos resultados das avaliações, foi realizada mediante entrevistas semiestruturadas. Inicialmente, com um gestor da Semed, visando resgatar as iniciativas de implantação da avaliação em larga escala na Rede e para

compreender como se deu o acompanhamento das políticas públicas voltadas à melhoria dos índices de desempenho dos alunos, na Prova Brasil e na definição do Ideb.

Em um segundo momento foram entrevistados 14 professores, 2 coordenadores pedagógicos e 2 diretores das escolas, ampliando o foco dos objetivos citados anteriormente, uma vez que busquei levantar as formas de apropriação das políticas nacionais e das diretrizes locais em torno das avaliações em larga escala e dos seus resultados.

A entrevista se constituiu em um dos principais instrumentos de coleta de dados e representou um momento privilegiado de encontro entre pesquisador e entrevistado, oportunizando um melhor conhecimento a realidade pesquisada. A entrevista semiestruturada, segundo Triviños (2008, p. 146),

[...] é aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante.

Lüdke e André (2013) apontaram como vantagens da entrevista em detrimento de outros instrumentos: a possibilidade de captar de forma imediata a informação sobre os mais variados temas; a acessibilidade a qualquer tipo de informante; o aprofundamento de pontos levantados por outras técnicas de coleta.

Partindo-se do entendimento de que as políticas em educação, não são apropriadas por todos da mesma maneira, busquei com tal procedimento compreender, a partir dos diferentes pontos de vista, como os agentes educativos entendem a qualidade de ensino, a avaliação em larga escala e a gestão escolar, bem como as políticas públicas direcionadas à melhoria da qualidade do ensino.

Na análise dos dados utilizei a Análise Textual Discursiva (ATD) proposta por Moraes (2003, p. 192) que a descreve como:

[...] um processo auto-organizado de construção de compreensão em que novos entendimentos emergem de uma sequência recursiva de três componentes: desconstrução dos textos do *corpus*, a unitarização; estabelecimento de relações entre os elementos unitários, a categorização; o captar do novo emergente em que a nova compreensão é comunicada e validada. Esse processo em seu todo pode ser comparado com *uma tempestade de luz*.

A ATD utiliza quatro eixos de operações: desmontagem de textos ou unitarização, estabelecimento de relações ou categorização, captando o todo emergente e, por fim, o processo

auto-organizado. Aos três primeiros eixos, Moraes (2003) denominou como um ciclo.

A **unitarização** consiste em separar os textos por unidades de significado que possibilitam articular dados empíricos, teoria e interpretações do pesquisador em um processo de formação de outros conjuntos de unidades dos quais emergem as unidades de significado semelhantes, que dão origem às **categorias de análise**. Estas por sua vez, possibilitam a emergência de uma nova compreensão do todo.

O pesquisador, mediante a inferência, ousa ir além do que é evidenciado diretamente, movimento de abstração que garante relevância teórica ao trabalho realizado. Nesse exercício de produção de novos significados é importante levar em conta os contextos históricos e as situações concretas em que os dados analisados foram produzidos. (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 95).

Através do exercício da escrita, ferramenta mediadora na produção de significados, surge o metatexto analítico, que resulta do processo de interpretação e produção dos argumentos por parte do pesquisador e que dão origem aos textos interpretativos.

Na ATD, Moraes (2003) trabalha com a ideia de *corpus*, termo por ele utilizado para denominar um conjunto de documentos que constitui as informações da pesquisa para a obtenção de resultados os quais precisam ser submetidos a uma seleção e delimitação rigorosa, para serem considerados válidos e confiáveis.

Encerrando o ciclo de análise descrito, esse passa a constituir-se em um processo auto-organizado do qual emergem novas compreensões e cujos resultados finais não podem ser previstos. Assim, o esforço de “preparação e impregnação” para que a emergência do novo possa concretizar-se, torna-se essencial (MORAES; GALIAZZI, 2007).

A opção por essa metodologia de análise de dados se justificou por se tratar de “[...] uma modalidade de investigação que se afasta dos extremos tanto da Análise de Conteúdo tradicional quanto de algumas modalidades de Análise do Discurso” (MORAES, 2003, p. 140). Esta é a mediação buscada nesse estudo.

A sistematização dos dados fundamentou a introdução, quatro capítulos e as considerações finais, os quais passo a apresentar brevemente. O Capítulo 1 congrega a introdução e apresenta o percurso da pesquisa, a definição do objeto, a justificativa e a metodologia.

No Capítulo 2 são analisados os paradigmas da avaliação, a partir da nova reconfiguração do capitalismo em escala mundial, as mudanças no papel do Estado, o processo de internacionalização da educação, e, por conseguinte da avaliação.

O Capítulo 3 traça um panorama da Reforma Educacional Brasileira para situar a implementação da política de avaliação, em larga escala, que tem no Ideb seu indicador de qualidade. Abordo também o lugar das avaliações nas políticas educacionais para Educação Básica dos governos central, estadual e local e os contrapontos a esta política. Discuto a normatização relativa à avaliação em larga escala e a crítica que subjaz a elas.

No Capítulo 4 é feita a caracterização da educação municipal e o seu desempenho, a partir dos resultados do Ideb, análise da política educacional adotada nas últimas gestões e do espaço que assumiu a discussão dos indicadores educacionais. Finalizo com a descrição das ações voltadas à melhoria da qualidade da educação municipal.

O Capítulo 5 traz a análise e a apropriação dos resultados, com os dados sobre como os agentes escolares compreendem os processos avaliativos e, em que medida apropriam-se dos resultados do Ideb para promoverem a melhoria da prática pedagógica e se nesse processo houve resistência, permanência ou mudanças.

Nas considerações finais são retomadas algumas questões relevantes tratadas ao longo do texto apresentando as experiências bem sucedidas no sentido de elevar a qualidade da educação brasileira e buscando ratificar as questões que nortearam a pesquisa.

2 EDUCAÇÃO COMO DIREITO, QUALIDADE COMO CONDIÇÃO E AVALIAÇÃO COMO FERRAMENTA

2.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

Nas sociedades modernas, o direito a educação é reconhecido pelos diferentes segmentos sociais como condição prévia ao gozo de quase todos os direitos do homem. Com esta perspectiva, o acesso ao conhecimento se constitui condição para sobrevivência do homem e conquista da sua dignidade. Na condição de direito, a educação torna-se uma necessidade intrínseca ao ser humano e, portanto, deve ser garantida a todas as pessoas em igualdade de condições, cabendo ao Estado assegurar a efetivação desse direito (HADDAD, 2006).

Com a democratização do ensino, uma clientela até então excluída passou a ter acesso à escola. Contudo, a democratização se configurou muito mais pelo ingresso, que pela permanência e pelo efetivo acesso ao saber, à medida que o desempenho escolar desses alunos ficou aquém do esperado, desafiando os sistemas de ensino a encontrar respostas para essa problemática.

No Brasil, o discurso da democratização da educação se efetivou quantitativamente, por meio da abertura de novas escolas, da ampliação do número de vagas, no entanto, em relação à qualidade esta ainda tem se mostrado incapaz de assegurar a equidade³. Esse processo foi sintetizado por Brandão (2003, p. 97), como uma característica da educação nas sociedades desiguais ao “[...] afirmar como ideia o que nega como prática”.

Em que pese tenha havido avanços significativos em direção à garantia do direito à educação, como assinalou Locatelli (2009, p. 51), “[a] democratização da escola e do ensino, como princípio da apropriação do conhecimento pelos trabalhadores, no que diz respeito à melhoria do acesso ao conhecimento pela classe trabalhadora, continua ainda distante”.

³ A equidade, princípio orientador das reformas educacionais dos anos 90 consiste na garantia de acesso, com a inclusão de estudantes, sobretudo nos locais menos assistidos pelos governos; na oferta educativa, por meio da oferta de um currículo e estratégias de aprendizagem semelhantes; e no resultados, como estratégia para assegurar ao estudante a igualdade de desenvolvimento das suas capacidades múltiplas. Contudo, autores como Saviani (2000) considerarem-no inadequado, frente à lógica neoliberal, sob alegação de que este possibilita apenas a distribuição do mínimo para os que nada têm.

Nos Estados Unidos, as políticas de equalização e promoção social dos setores mais desfavorecidos, em relação à escolarização, mostraram-se ineficientes, motivando o desenvolvimento da cultura dos testes, por meio dos quais se buscou a criação de uma base racional capaz de explicar as diferenças individuais em nível da escola e da sociedade. Para tanto, foram criados mecanismos de responsabilização com os quais se procurou racionalizar e controlar o ato de ensinar, o conteúdo e a avaliação do currículo (AFONSO, 2013).

A avaliação na esfera educacional atende a duas finalidades distintas: a primeira direcionada aos interesses da administração central ganhou forma por meio da avaliação somativa e normativa ou de testes padronizados. A segunda, voltada a atender aos interesses educativos ou pedagógicos, assumiu o caráter de avaliação formativa, criterial e diagnóstica (AFONSO, 2013). Para efeito deste estudo, tomo o primeiro caso, em que a avaliação tem sido o recurso utilizado, pelos sistemas educativos para avaliar o seu rendimento, se constituindo em um dos eixos estruturantes das políticas educativas contemporâneas e objeto de estudo de diferentes áreas do conhecimento.

Tema controverso, as avaliações de larga escala, embora presentes no cenário educacional de diversos países desde o século XIX⁴ assumiu, na segunda metade da década de 1980, papel estratégico na definição das políticas educacionais dos sistemas escolares contemporâneos em um contexto de crescente internacionalização no trato das questões educacionais. Compreender como esse processo foi desencadeado no Brasil e seus impactos no cotidiano escolar requereu uma análise das transformações operadas no âmbito do Estado e do papel que a avaliação nele passou a exercer.

A partir da perspectiva delineada, este capítulo propõe-se a traçar um panorama do contexto que possibilitou a emergência das políticas de avaliação em larga escala em resposta aos desafios postos pela reestruturação capitalista, cujos reflexos se fizeram sentir na política educacional brasileira e impuseram-se como passaporte para inserção dos países neste novo cenário de modernização.

⁴ Prado; Souza (2010) e Dourado (2002) identificaram quatro fases no desenvolvimento da avaliação: mensuração (primeiras décadas do século XX, pautada na teoria da inteligência como propriedade inata e fixa no ser humano, medida por meio de instrumentos construídos para esse fim e avaliando o que é observável); descritiva (desenvolvida na década de 1950 nos Estados Unidos por Ralph Tyler, atribuía à avaliação a finalidade de prover informações sobre o desempenho dos alunos comparando os resultados obtidos com evidências sobre comportamentos desejados); juízo de valor (desencadeada na década de 1960, por Stake e Scriven entende que não basta à avaliação medir e descrever é preciso compreender o fenômeno de interesse em todas as suas dimensões) e iluminativa que tem em Parlet e Hamilton e em Stufflebeam seus principais representantes. Estes estudiosos evidenciaram a desigualdade da educação oferecida nas escolas, denunciaram a função política da avaliação e a possibilidade de ela assumir uma direção classificatória, seletiva e discriminatória.

2.2 TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO E A FORMAÇÃO DO ESTADO AVALIADOR

A crise do Estado, acentuada na década de 1980, na maioria dos países ocidentais desencadeou uma profunda transformação nos princípios de organização da provisão social, substituindo o discurso fordista de produtividade e planejamento por uma retórica de flexibilidade e empreendedorismo pós-fordista. Tais mudanças alteraram as culturas e os valores, as estruturas organizacionais e os estilos de administração. No setor público, provocou mudanças na tecnologia de controle estatal, ao que Ball (2006) denominou de “controle a distância”, que transformou valores, culturas e promoveu à concomitante formação de novas subjetividades.

Em uma referência ao âmbito da educação Barroso (2005, p. 726) afirmou que as medidas adotadas podem ser justificadas pela necessidade de,

[...] modernização, desburocratização e combate à “ineficiência” do Estado (“*new public management*”), como serem justificadas por imperativos de natureza política, de acordo com projectos neoliberais e neoconservadores, com o fim de “libertar a sociedade civil” do controlo do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas).

Essas ações seguiram o receituário da política econômica estabelecida em 1989 no Consenso de Washington, momento em que se formou a ideia hegemônica de que o Estado deveria focar sua atuação na desregulamentação da economia, na privatização das empresas produtivas estatais, na abertura de mercados, na reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se tais serviços para otimizar a utilização dos recursos. O comando de tais ações foi assumido pelas instituições reguladoras, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

A lógica globalizante que se impôs, modificou os conceitos, as reformas, as inovações e os empréstimos que circularam entre os países e influenciaram as políticas nacionais de educação da década de 1990. “Independente do país considerado, as políticas

nacionais de Educação não podem mais ser concebidas e implementadas sem considerar os debates internacionais”⁵ (AKKARI, 2011, p. 14).

Desse modo, o Estado promoveu a descentralização de ações que até então vinha desempenhando, estabeleceu novas regulações e passou a enfatizar os resultados ou produtos como forma de dar equilíbrio ao sistema. Esses novos papéis assumidos conferiram a avaliação função de destaque, motivando a que este fosse denominado “Estado regulador” e “Estado avaliador” (AFONSO, 2013, 2005). O Estado avaliador, segundo Afonso (2013, p. 49) caracteriza-se por adotar

[...] um *ethos* competitivo, *neo-darwinista*, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos.

A ordem passou a ser “[...] reduzir o insucesso para alcançar menos desperdício de recursos humanos e materiais” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 13). Outra estratégia utilizada foi a adoção de práticas pretensamente transparentes, através da publicização da forma como as instituições atuam e utilizam os recursos públicos. Esse discurso, pelo apelo democrático que se reveste, vem conquistando a adesão da população. Emergiu daí, a crença em indicadores mensuráveis que, no âmbito da educação, ganhou relevância com a avaliação em larga escala, a qual tem subsidiado as ações e políticas educacionais, consolidando assim o Estado avaliador e a “cultura do desempenho” (AFONSO, 2009).

Contudo, o processo de reestruturação produtiva não se deu do mesmo modo em todos os países. Ainda que tenha se alterado o acesso aos benefícios da divisão mundial do trabalho, a produção/apropriação/distribuição da riqueza mundial entre Estados não se alteram facilmente o que implica que em economias periféricas ou semiperiféricas como é o caso do Brasil, dificilmente haverá mudanças nestas relações (AKKARI, 2011; ARRIGHI, 1998). Portanto, é importante observar as nuances que marcaram o processo de inserção do Brasil nessa nova conjuntura.

O marco desse novo processo que o país passou a viver foi a década de 1980, momento em que as agências multilaterais passaram a se configurar como importantes interlocutores tanto na política macroeconômica como em diversos setores, indicando os

⁵ Nas décadas de 1970 e de 1980 vários países instituíram seus sistemas de avaliação externa da Educação Básica - México, 1972; Chile, 1978; Inglaterra 1980; Costa Rica, 1986 - de forma que hoje se percebe que a monitorização das escolas é um fenômeno mundial (WERLE; ANDRADE; KLEIN, 2008).

índices a serem alcançados e/ou delimitando controle de qualidade de acordo com seus pressupostos. Dentre esses setores destacou-se a educação, e dentre as agências destaca-se o Banco Mundial. (DOURADO, 2002).

Nesse contexto produziu-se um novo discurso do qual emergiu uma nova semântica capaz de dar sentido as transformações macroeconômicas e estruturais de fundo e aquelas advindas do campo educacional (CAMARGO et. al., 2003).

Ao analisar as políticas de racionalização, de avaliação e controle da qualidade da reforma educacional portuguesa Lima e Afonso (1993) forneceram importantes contribuições para se pensar processos semelhantes desencadeados no Brasil. Os autores identificaram a tendência de vincular o discurso da democratização com o da modernização dados os elevados ganhos simbólicos e de legitimidade que daí provém. A democratização passou a ser vista como algo já consolidado, cabendo, portanto, alinhar-se ao objetivo da racionalização e da otimização para fazê-la avançar.

Embora o discurso da democratização não tenha sido completamente afastado, na nova lógica que se implantou no país, ele foi reconvertido e subordinado à ideologia da modernização sendo com ela compatibilizado. O discurso da modernização do país foi assumido pelo governo português como um “desígnio natural”, como a via para superação do atraso por meio do combate ao “desperdício e à ineficiência”. Desse modo, a promoção da excelência emergiu associada à “[...] capacidade técnica e gestonária, obedecendo mais a imperativos de modernização do que a opções políticas de fundo” (LIMA; AFONSO, 1993, p. 37)

Lima e Afonso (1993) também identificaram outra tendência de remeter a democratização para o discurso normativo, mais visível e presente em leis fundamentais, em preâmbulos, na apresentação pública de programas e medidas governamentais, ao passo que o discurso da modernização esteve presente de forma mais constante nos domínios da regulamentação e da ação política, menos sujeitos a critérios de conveniência discursiva. Assinalam ainda, que se construiu uma nova semântica da modernização que permite utilizar as mesmas palavras (democratização, participação, autonomia, descentralização, justiça social etc.) com novos significados.

A modernização conservadora que emergiu com a reestruturação produtiva foi também analisada por Apple (2003) para quem o poder de convencimento tem sido tão efetivo que a incorporação do discurso vem sendo assumido inclusive pelos que lutam pelos direitos dos despossuídos de direitos. Para o citado autor, as políticas conservadoras têm se apresentado como radicais e necessárias em um sistema educacional que não responde às

necessidades do povo. Nesse sentido, constituiu-se um rol de conceitos-chave, que vem sendo incorporados no discurso educacional, a exemplo de: mercados, prestação de contas (*accountability*), democracia, liberdade, escolha, moralidade, família e cultura (APPLE, 2003).

Autores como Afonso (2013), Barroso (2005), Freitas (2005b) acrescentam outros termos também utilizados nessa nova onda conservadora, a saber: quase-mercado educacional, regulação, regulação pela oferta e pela procura, desregulação, ranking, competências, qualidade total, acreditação, bem privado x bem público, equidade social, eficiência, eficácia etc. Para efeito deste estudo, foram destacados como conceitos-chaves: regulação, gerencialismo, performatividade, quase mercado, e *accountability* ou responsabilização, por perpassarem as discussões presentes neste estudo (conforme figura 1).

Figura 1 – Conceitos Básicos



Fonte: A autora com base na estrutura adotada no texto (2016).

A regulação como atividade inerente às funções do Estado tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema. Possibilita através dos seus órgãos reguladores, identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores (BARROSO, 2005). As críticas não são à função regulatória do Estado, mas a que interesses atende. No contexto em questão, vincula-se a uma regulação afinada com preceitos da iniciativa privada, que ganha forma com a criação de quase mercados.

Ao consagrar simbolicamente outro estatuto à sua intervenção na condução das políticas públicas, o Estado disseminou o discurso da modernização da administração e limitou sua ação à intervenção tanto na definição dos objetivos quanto com relação à avaliação dos resultados. Para tanto, estabeleceu parâmetros de comparação e de confrontação, como forma de legitimar a aplicação dos instrumentos em diferentes cenários e assegurar a fidedignidade dos dados advindos dessa aplicação. Com essa perspectiva, a

regulação passou a se configurar “[...] mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados” (BARROSO, 2005, p. 727).

Barroso (2005) identificou três modelos de regulação: a institucional, a normativa e a de controle; a regulação situacional, ativa e autônoma; e a “regulação conjunta”. O primeiro modelo é definido e executado por um governo ou pela hierarquia de uma organização e visa a orientar as ações dos atores sobre os quais detém autoridade, introduzindo “regras” e “constrangimentos” no mercado ou na ação social. Já o segundo, além de estabelecer regras promove o seu (re) ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e ações dos vários atores, em função dessas mesmas regras. Por fim, o terceiro consiste na interação entre a regulação de controle e a regulação autônoma, de modo a definir regras comuns.

Embora o Estado constitua uma fonte essencial de regulação, não é a única, nem por vezes a mais decisiva nos resultados finais obtidos. Para Barroso (2005) existem múltiplas regulações, que por seu caráter contraditório tornam imprevisíveis o efeito das regulações institucionais desencadeadas pelo Estado e por sua administração. As múltiplas regulações devem emergir da interação dos vários dispositivos reguladores por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes.

No âmbito da educação a regulação tem sido utilizada para consagrar simbolicamente outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Para tanto tem adotado como ponto de partida a descentralização de ações acompanhadas pela avaliação de resultados e a centralização de decisões relativas ao processo pedagógico, como o currículo e as formas de certificação. Um dos principais instrumentos utilizados na nova regulação é o gerencialismo, que define a forma escolhida pelo Estado para prover a governabilidade, adotando para tal, procedimentos técnicos e encaminhamentos para a gestão.

Ball (2005) identificou no gerencialismo o mecanismo central da reforma política e da reengenharia cultural do setor público nos países do norte, nos últimos 20 anos, implantado com a finalidade de criar uma cultura empresarial competitiva capaz de provocar transformações nas organizações. Para tanto, foi necessário provocar uma mudança de atitude que levasse os trabalhadores a se sentirem responsáveis pelo bem-estar da organização, controlando a todos, vigiando cada um. Tal processo trouxe em sua gênese a necessidade de realizar avaliações, analisar e definir formas de pagamento relacionadas ao desempenho e a ampliação do poder de controle da esfera administrativa.

Contudo, a diversidade de características e necessidades que cada instituição possui, faz com que o gerencialismo se desenvolva de forma diferente em cada uma delas,

ainda que algumas características se mantenham, a exemplo da nova lógica de administração derivada do setor privado, da introdução de formas de privatização e da análise do desempenho de pessoas e instituições. (SANTOS, 2004).

Para Lima (2012), o gerencialismo pressupõe o desenvolvimento de valores como: eficiência (por meio da utilização racional de recursos, do controle do desperdício e da redução de gastos públicos); eficácia (por meio da responsabilização ou, em sentido mais amplo, do *accountability*); e competitividade (traduzido pela capacidade de dar resposta, de assumir atitude resiliente, sistêmica e flexível). Tais valores passaram a embasar as medidas de racionalidade econômica que orientaram a execução de políticas públicas.

O modelo gerencialista traz embutido a cultura da performatividade, e encontra na avaliação sistêmica seu principal mecanismo de ação. A respeito da performatividade Ball (2005) a definiu como uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que é alcançado,

[...] mediante a construção e publicação de informações e de indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e classificar. A performatividade, ou o que Lyotard também chama de “controle do contexto”, está intimamente interligada com possibilidades atraentes de um tipo específico de “autonomia” econômica (em vez de moral) para as instituições e, em alguns casos, para indivíduos, como os diretores de escolas. A subjetividade “autônoma” desses indivíduos produtivos tornou-se o principal recurso econômico do setor público reformado e empresarial. (BALL, 2005, p. 544)

A performatividade adentra as instituições alterando as relações interpessoais e funcionais. Há uma prevalência do desempenho, da *performance* que provoca a incerteza e a instabilidade de ser avaliado tornando os sujeitos continuamente responsabilizados e constantemente vigiados. Tudo isso provoca o aumento, dentre outros, das pressões e do estresse emocional relacionado com o trabalho; do ritmo e intensificação do trabalho; do trabalho burocrático, por meio de sistemas de manutenção e produção de relatórios (BALL, 2001).

O enfoque da performatividade pauta-se na cultura do desempenho que tanto pode referir-se aos sujeitos individuais quanto às organizações ou a ambos e atestam a qualidade do trabalho por eles desenvolvido. Há uma tendência nesse tipo de cultura de destacar as falhas sem considerar as circunstâncias em que as metas, os objetivos e os percursos para alcançá-los foram definidas e executadas por essas instituições (SANTOS, 2004).

Na performatividade “[...] o que está em questão é a base de dados, as reuniões de avaliação, o balanço anual, relatórios escritos e solicitações de promoção, inspeções, avaliação por colegas. Mais do que somente uma estrutura de vigilância, há, na verdade, um fluxo de performatividades contínuas e importantes [...]” (BALL, 2001, p. 100). Tal processo gera nos sujeitos incerteza e instabilidade de ser avaliado de diferentes maneiras, por diferentes meios e por distintos agentes.

No que concerne à educação, a performatividade tem sido responsável por delinear “[...] uma nova arquitetura para o setor educacional, edificada a partir de critérios de eficiência e eficácia em consonância com os interesses do mercado, que alicerçam mudanças de várias ordens nos sistemas de ensino.” (SANTOS, 2004, p. 1146). Esse processo tem impactado o trabalho docente ao influenciar na criação de novos interesses, valores e padrões de trabalho, forjando uma nova subjetividade.

A lógica gerencialista demandou do Estado a adoção de alguns referentes da lógica mercadológica, como forma de possibilitar o balizamento das ações e a verificação da qualidade do produto. Nesse contexto, emergiu a noção de quase mercado, desencadeada com a chegada ao poder da chamada nova direita. Tal concepção resultou, como assinalou Afonso (1999, p. 142), da articulação entre a “[...] defesa da livre economia, de tradição liberal, com a defesa da autoridade do Estado, de tradição conservadora” e visa possibilitar a convivência entre medidas descentralizadoras e não-intervencionistas com medidas centralizadoras e intervencionistas.

A concepção de quase-mercado associa-se a ideologia da eficiência que vincula-se à ideia de *accountability* ou prestação de contas dos resultados e do uso dos recursos aplicados, em uma “[...] forma tecnocrática de valorar e um procedimento burocrático de exigir o cumprimento de obrigações” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 29).

Para Afonso (2009), *accountability* se estrutura a partir de três pilares: avaliação, de onde se obtém informação e se processa o ajuizamento de valor; prestação de contas; e responsabilização, que pode se configurar como persuasão, imposição ou sanção. Cabe destacar, que tais pilares não se constituem em etapas obrigatórias, cabendo a cada país delinear o seu modelo.

A política de *accountability* implantada nos Estados Unidos desde a década de 1990 com o nome de *school accountability (SA)* ganhou forma mais agressiva com a criação do *No ChildLeftBehind* (Nenhuma Criança Fica para Trás) obrigando a que todos os estados incluíssem na sua política de SA um sistema de penalidades/bonificações e definissem um

plano com duração de doze anos para que todos os alunos adquirissem um nível de proficiência considerado satisfatório nas disciplinas básicas.

Tal política foi objeto de crítica por parte de uma de suas principais idealizadoras. Diane Ravitch no livro “Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano” (2011) revelou que a ênfase nos resultados para a premiação (responsabilização positiva) e sanção (responsabilização negativa) dos profissionais que atuam na escola motivou o desenvolvimento de truques para elevar as médias dos alunos sem a garantia de mais e melhor aprendizagens e, por conseguinte, sem assegurar a melhoria da qualidade da educação.

Para Ravitch (2011), nos Estados Unidos, a política de *accountability* foi assumida por reformadores empresariais que adotaram o discurso educacional para organizar a escola conforme a lógica do mercado, demitindo profissionais, fechando escolas quando não cumpriam as metas estabelecidas ou premiando-os quando as atingia. Para tanto, a política foi delineada com base nos seguintes parâmetros: estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; realização de testes de proficiência para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos; divulgação pública dos resultados das escolas nestes testes; adoção, como objetivo explícito, de política de melhoria no desempenho dos estudantes nesses testes; responsabilização dos professores/diretores da escola pelo resultado dos alunos.

No Brasil, a política de responsabilização apresentou estágios de desenvolvimento diferentes dos Estados Unidos, embora possam ser identificadas algumas semelhanças. Tal como naquele país, no Brasil tem se verificado a bonificação por parte das redes de ensino, a exemplo do 14º salário as táticas adotadas para elevação da nota e a intervenção de reformadores na definição da política educacional brasileira. Um exemplo da intervenção dos reformadores é o Movimento Todos pela Educação, cujo presidente do Conselho de Governança, o megaempresário Jorge Gerdau Johannpeter, do Grupo Gerdau, também coordena a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade do governo da ex-presidente Dilma Roussef. Outro membro do Conselho de Governança do movimento, Cesar Callegari, comandou a Secretaria de Educação Básica do MEC (FREITAS, 2012b). Também foi instituído um instrumento para acompanhamento do cumprimento das metas: o Ideb.

Vidal e Vieira (2011) ao analisar o comportamento do Ideb das séries iniciais e finais do ensino fundamental em dez municípios cearenses⁶ constataram que a política educacional brasileira tem avançado muito com relação aos quatro elementos que integram o

⁶ Projeto associado ao Observatório da Educação “Bons resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”

processo de implantação de *accountability* (informações, padrões, autoridade e consequências) de sorte que sua implantação vem ocorrendo de forma gradativa e sutil. As autoras apontaram também, a criação do Ideb como um forte indício a sinalizar na direção da implantação de uma política de *accountability* educacional no país, ressaltando, porém, que os documentos oficiais pouco se pronunciam sobre o assunto. Para as citadas autoras, no Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990, o governo federal estabeleceu padrões educacionais mínimos para conclusão de cada etapa do ensino fundamental e médio; realizou testes para averiguação dos conhecimentos adquiridos pelos alunos e, a partir de 2006 tornou público os resultados das escolas nesses testes.

Essa nova regulação tem demandado das redes de ensino e das escolas a adoção de novas formas de gerencialismo e performatividade, que tem incidido no controle do trabalho escolar e norteado a ação dos agentes escolares no sentido de promover a qualidade da educação com menor custo e maior eficiência. Para tanto, três novas vertentes se apresentam: a responsabilização, a competição e as parcerias com sistemas privados de ensino para prestação de consultoria e utilização de material apostilado. Ao analisar a adoção de sistemas privados de ensino, Hypolito e Leite afirmaram que não se trata, de “[...] processos de privatização, mas de introdução de relações mercadológicas baseadas nas parcerias público-privado” (HYPOLITO; LEITE, 2012, p. 140).

Esquinsani (2010) analisou a avaliação em larga escala, como instrumento da performatividade apontando três fatores que imprimem sustentação ideológica, a saber: a tendência internacional de “ranquear” e produzir informações através da aferição da aprendizagem; a necessidade de elaboração de instrumentos que permitam a gestores, educadores e a sociedade civil um *feedback* situacional da educação e, a configuração do Estado avaliador. Destacou também o papel da mídia na intercessão entre os fatos e o público, indicando posicionamentos para esse público tomar, diante dos fatos.

[...] A mídia também potencializa o caráter de performatividade das avaliações de larga escala, no contexto do Estado avaliador, na medida em que torna público e, portanto, relevante, os índices e indicadores de escolas e sistemas de ensino, focalizando a competição e o desempenho como parâmetros de qualidade (ESQUINSANI, 2010, p. 137).

Na divulgação dos resultados das avaliações em larga escala a mídia tem assumido papel de destaque, considerando que sua ação não é casuística, as posições

assumidas podem contribuir para construir um determinado posicionamento, reforçar estereótipos, legitimar ou desqualificar determinadas práticas.

Ribeiro, Ribeiro e Gusmão (2005), apesar de entenderem ser a publicização dos resultados das avaliações de certo modo positiva, assinalaram que o tratamento que vem sendo dado à questão por autoridades públicas para justificar o fracasso de suas políticas e pela imprensa, acaba contribuindo para desqualificar a opinião pública a respeito da questão, reforçando a imagem do ensino público como algo de baixa qualidade e transferindo a responsabilidade por estes resultados para a escola e principalmente para os professores.

A lógica mercadológica implantada como estratégia para a "modernização" do Estado trouxe em seu bojo a descentralização de ações, a definição de novas regulações e a ênfase nos resultados ou produtos como forma de dar transparência e promover o equilíbrio do sistema. Nesse cenário, indicadores mensuráveis revelados em processos avaliativos ganharam relevância para a definição de políticas e ações em todos os setores e, em particular na educação, que assumiu papel estratégico na inserção dos indivíduos na "nova ordem". Desse modo, as políticas de educação em todo o mundo, passaram a ser norteadas por essa lógica.

Contudo, considerando que o processo de reestruturação produtiva não se deu do mesmo modo em todos os países, também as políticas de educação contemplaram as especificidades locais fato que torna relevante compreender o processo de inserção do Brasil nessa nova conjuntura.

2.3 A EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DAS TRANSFORMAÇÕES PRODUZIDAS NA NOVA CONFIGURAÇÃO CAPITALISTA

No contexto de reconfiguração capitalista "[...] a educação, ao mesmo tempo em que é alvo da crítica de todos os matizes ideológicos por não responder às demandas sociais, passa por transformações de sua identidade histórica [...]" (CAMARGO et. al., 2003. p. 727), provocando em todo o mundo processos de reforma, tanto no âmbito do currículo, quanto nos da organização, gestão e financiamento dos sistemas de ensino.

As mudanças desencadeadas na educação, em particular nos processos de avaliação em larga escala, devem ser compreendidas no contexto da reforma do Estado de onde emergem as reformas sociais, dentre as quais, a educacional. Estas visam promover a regulação social e ajustar o sistema às transformações operadas no modo de produção capitalista.

Nessa perspectiva, a reforma educacional constitui-se em instrumento de controle e de legitimação organizacional, assumindo a função de regulação ao articular as características das pessoas em formação com as características do sistema de formação. “Implica em opções políticas, redefinição de finalidades e objectivos educativos, alterações estruturais no sistema a que se aplica” (AFONSO, 2009, p. 55).

As reformas educacionais promovidas no contexto atual têm como eixos principais o gerencialismo e a performatividade por meio dos quais os órgãos centrais estabelecem a estrutura geral e, a partir daí, opera a descentralização sem descuidar do monitoramento e da produção de informações.

Lima e Afonso (1993) assinalaram que as reformas educacionais desencadeadas no âmbito do neoliberalismo justificaram-se pela necessidade de modernização do país e de qualificação da força de trabalho para os novos processos de reestruturação produtiva que se faziam necessários.

Essas reformas apresentaram como requisitos: o *princípio da competência do sistema escolar*, traduzido por mecanismos de controle de qualidade externos e internos à escola como forma de adequar o sistema educativo ao mercado; articulação entre *centralização* (controle pedagógico através de mecanismos de avaliação nacional) e *descentralização* (com transferências das instituições públicas das esferas federal e estadual para esfera municipal); promoção do *protagonismo social* através da transferência para as comunidades locais do acompanhamento da escola; estabelecimento de um currículo nacional; programas de formação e atualização de professores; e propostas de autonomia da gestão financeira (GENTILI, 2015).

Segundo Oliveira (2009), a descentralização administrativa, financeira e pedagógica constituiu-se em um marco significativo dessas reformas, promovendo como resultado o repasse de responsabilidades ao contexto local, com evidente transferência de ações e processos de adequação de metas e planejamento.

Autores como Shiroma (2000), Cassassus (2001), Ricci (2003), Maués (2003), Oliveira (2005), Oliveira; Araújo (2005) e Sene (2008) destacaram o caráter regional que tais reformas assumiram. No caso da América Latina e Caribe os autores destacaram a similaridade entre as propostas de reformas educacionais, a saber: resultaram do compromisso que os países assumiram com uma agenda comum; emergiram de um cenário de luta pela redemocratização; assumiram o enfoque da qualidade a ser assegurada por uma gestão eficiente e aplicação racional dos recursos; deslocou o enfoque da expansão para a gestão dos sistemas; foram sucedidas por uma série de regulamentações, projetos e programas voltados a

retirar do Estado a responsabilidade pelo processo educacional com destaque para a descentralização (ou desconcentração), a gestão administrativa e financeira e o surgimento dos sistemas de avaliação.

Como forma de imprimir racionalidade e eficiência aos sistemas de ensino, organismos internacionais como: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o BM tornaram-se impulsionadores externos das reformas educacionais, por vislumbrarem na educação um dos principais instrumentos de adequação social à nova conjuntura. A intervenção desses organismos na educação latino americana, e, em particular no Brasil, deu-se tanto no âmbito do financiamento quanto no da assistência técnica, por meio de um receituário com o qual se pretendia viabilizar a implementação dessas reformas (MAUÉS, 2003; SHIROMA, 2000).

No âmbito da assistência técnica, organismos como a Unesco produziram estudos com a finalidade de subsidiar as reformas educacionais nos países em desenvolvimento, adequando-as ao contexto em que estavam inseridas; e apresentaram alternativas para viabilizar a implementação dessas reformas (SHIROMA, 2000). Também foram realizados eventos, nos quais os países latino americanos firmaram compromisso com uma pauta comum que nortearia os processos de reforma da educação, a saber: priorização dos resultados, com enfoque na avaliação e na gestão; e a reforma curricular.

Casassus (2001) destacou cinco importantes marcos desse processo: a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia, em 1990⁷; Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (Promedlac) IV, reunião de Ministros de Educação convocados pela Unesco, realizado em Quito, em 1991; 24ª Reunião da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), realizada em Santiago do Chile, no ano de 1992⁸; Promedlac V, realizado em Santiago – Chile no ano de 1993⁹; Seminário

⁷ Convocada pela Unesco, pelo PNUD, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância-Unicef, BM e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID que atuou como um dos co-patrocinadores, esta conferência teve como finalidade gerar um contexto político favorável ao fortalecimento da Educação Básica, orientando as políticas educacionais para que dessem maior atenção aos processos de aprendizagem. Para sua implementação se fez necessário a reorientação do crédito internacional, que se deslocou da infraestrutura para o setor social (CASASSUS, 2001).

⁸ Reunião realizada com Ministros da Economia e Finanças, para analisar a conveniência de voltar a situar a educação e o conhecimento no cerne das estratégias de desenvolvimento. Baseava-se na teoria de que as exigências de crescimento econômico na década de 1990 demandavam uma vez mais o investimento em educação, assim como, o crescimento sustentável requeria sociedades integradas e a educação constituía a única política pública capaz de responder às necessidades de desenvolvimento expressa no crescimento econômico e na integração social, ou seja, seria o mecanismo para o desenvolvimento (CASASSUS, 2001).

⁹ Este evento identificou e esboçou ações voltadas à melhoria dos níveis de qualidade das aprendizagens que no nível macro propugnaram a criação de sistemas nacionais de avaliação e o desenvolvimento de programas de discriminação positiva. No nível micro, a atenção voltou-se para a escola e seus processos (CASASSUS, 2001).

Internacional organizado pela Unesco sobre descentralização e currículo, que ocorreu em Santiago do Chile, em 1993¹⁰.

A Conferência Mundial de Educação para Todos reafirmou a importância da educação para redução das assimetrias do desenvolvimento e para a universalização da cidadania. Do evento, que resultou na aprovação da Declaração Mundial de Educação para Todos, os países signatários do documento, com a cooperação da Unesco, passaram a incorporar seus princípios e metas às políticas públicas de educação, dentre os quais, o enfoque nos resultados educacionais representados pelo aprendizado dos alunos.

Ao longo da história da educação brasileira, embora possam ser identificados registros de iniciativas que pensassem a educação a partir dos resultados da aprendizagem, ainda não havia se constituído um campo de estudo. Segundo Soares (2012, p. 185), “[...] naquele momento, e não era só no Brasil, havia poucas pessoas capazes de pensar a educação a partir dos seus resultados”. Foi na citada Conferência que se introduziu a ideia de que resultados educacionais representados pelo aprendizado dos alunos deviam ser considerados.

A citada conferência trouxe desdobramentos que provocaram uma mudança quase paradigmática no debate educacional, ao introduzir a ideia de que resultados educacionais representados pelo aprendizado dos alunos deveriam assumir papel central. Assim,

[a] grande mudança foi colocar o aluno no centro. Estava muito presente no debate educacional uma fala sobre a importância do aluno, mas não se dava completa consequência a isso. A partir do momento em que se passa a ter informação sobre o aprendizado do aluno, é preciso voltar-se para dentro da escola, para a sociedade, para a forma de ensinar, e perguntar: por que esse aluno se saiu bem? Por que esse outro não aprendeu o que foi ensinado? (SOARES, 2012, p. 187).

O Promedlac IV foi considerado um marco no âmbito da política de educação da década de 1990. Casassus (2001), referindo-se à declaração emanada dessa reunião, afirmou que esse debate foi pautado pela lógica do esgotamento das estratégias tradicionais dos sistemas educativos da região e pela dificuldade de conciliar quantidade e qualidade, requerendo respostas aos desafios da transformação das atividades de produção, da equidade social e da democratização política. Para tanto, fazia-se necessário promover uma profunda transformação na gestão, orientando-a para: abertura do sistema, possibilitando a participação

¹⁰ Discutiu a experiência internacional sobre as diferentes modalidades de descentralização curricular e as possibilidades de representar o comum e o diverso no currículo, em particular a redistribuição de competência em matéria curricular no nível macro, com a geração de objetivos e normas gerais e, no nível micro, a introdução de conteúdos locais (CASASSUS, 2001).

de novos atores nas tomadas de decisão; e descentralização, de modo a romper com o centralismo histórico e deslocar o foco da quantidade para a qualidade.

Desse modo, subjacente ao discurso que tem respaldado tais reformas está a concepção de que a escola pode se constituir em organização de qualidade, desde que consiga administrar seus componentes e recursos com efetividade e equidade.

Até a década de 1980, a ideia de qualidade e a ampliação das oportunidades de acesso aos serviços educacionais andavam em sintonia, quadro alterado na década seguinte, com a incorporação de quase todos à etapa obrigatória de escolarização fazendo emergir o problema da qualidade com uma configuração inteiramente nova.

O sentido de que se reveste o termo qualidade é diverso, posto que depende de quando se fala, de onde falam os sujeitos, dos seus interesses e valores, bem como, do conteúdo por eles defendidos.

A obtenção de consenso nessa área será sempre provisória, pois a qualidade é um consenso socialmente construído. Depende do contexto, fundamenta-se em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades que também são determinados historicamente, sendo, portanto resultado de processos que, em uma sociedade democrática, supõem constantes negociações e contínuas revisões. (CAMPOS, 2000, p. 112).

No âmbito acadêmico, duas matrizes polarizaram o debate a respeito do sentido atribuído ao termo qualidade em educação: o enfoque da qualidade total e o enfoque da qualidade social. O primeiro, regido pela lógica do gerencialismo, pauta-se na lógica do mercado, associando a ideia de maior produtividade com a de menor custo, com relevo a enunciados de excelência, efetividade e controle do produto com a incorporação de um novo indicador: a qualidade indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes e aferida mediante testes padronizados em larga escala (BALL, 2006; AFONSO, 2010; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

Libâneo (2013), operando as mesmas matrizes, caracterizou qualidade total como vertente neoliberal, marcada pela perspectiva economicista, que aplicada ao sistema escolar e às escolas preconiza a hipervalorização dos resultados da avaliação, da classificação das escolas em função desses resultados para estimular a competição entre elas, a descentralização administrativa e o repasse de recursos conforme o desempenho das escolas na avaliação externa, as parcerias com a iniciativa privada, o repasse das funções do Estado para a comunidade (pais) e para as empresas.

Em polo oposto, desenvolveu-se o conceito de qualidade social, associado às temáticas da justiça social, inclusão social e cultural e educação como condição para formação do cidadão crítico, ético e solidário. Preconiza a possibilidade de educar a todos como condição para promover a igualdade e a inclusão social. A qualidade social foi por Silva (2009, p. 225), caracterizada como,

[...] um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas [...].

Com esta perspectiva, uma proposta para a escola pública deve ser pensada principalmente por sua contribuição ao atendimento dos direitos educacionais dos alunos, pautada no princípio republicano de igualdade de oportunidades educacionais, capaz de assegurar a elevação do nível escolar de todas as crianças e jovens por meio de uma sólida formação de base, capaz de propiciar o domínio dos conteúdos escolares e a preparação para o mundo tecnológico e comunicacional; e incorporar novas práticas de gestão em que os segmentos vinculados à escola são estimulados a participar das organizações e dos movimentos populares (DEMO, 2001).

Embora tais condições nem sempre estejam presentes nas políticas, nas formas de organização do currículo e nos métodos pedagógicos da escola de massas, não deslegitima a validade dos seus princípios e do ideal de educação que estão subjacentes, tão pouco justifica a adesão irrestrita ao modelo de mercado como alternativa para a regulação e provisão do serviço público educativo.

2.3.1 A avaliação externa no contexto das mudanças desencadeadas no cenário internacional e nacional

A avaliação, atividade inerente à educação, se constitui como um campo orientado por julgamentos, o que, torna necessário, como assinala Sousa (2009, p. 131) “[...] desvelar os princípios que norteiam as práticas avaliativas, procedendo à sua análise não apenas em uma dimensão técnica, mas, também, em uma dimensão política e ideológica”. Para tanto, se torna essencial situar a avaliação no contexto das políticas públicas que emergiram com a redefinição do papel do Estado nas sociedades contemporâneas.

As políticas públicas resultam do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder e correspondem ao que Oliveira (2006) denominou como o "Estado em ação", posto que são elas que imprimem materialidade e visibilidade ao Estado.

Para Sousa (2006, p. 26), as políticas públicas se constituem como, “[...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Através delas, os governos democráticos traduzem, por meio de programas e ações, os propósitos com os quais propõem-se a produzir mudanças no mundo real.

Na definição de uma política pública, estão envolvidos vários fatores e grupos de interesse, exercendo, a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, maior ou menor influência. Tal processo, típico das sociedades democráticas, visa atender às necessidades que emergem no interior de cada sociedade, para concretizar direitos sociais declarados e garantidos em lei.

Em que pese as políticas públicas resultarem do contexto social é no âmbito do Estado que ocorre a decisão de intervir ou não em dada realidade social. O atendimento à demanda social significa a consagração jurídica de reivindicações dela emanadas, consagradas no que é oportuno para o grupo no poder, no momento.

Na formulação e implementação de uma política pública vários grupos com diferentes interesses estão envolvidos. Esses, quando de sua efetivação expressam necessidades e interesses, que uma vez não contemplados tendem a desencadear táticas de resistência. Portanto, a simples formulação de uma política não assegura a sua implementação tal como foi concebida.

No âmbito da educação, embora não haja discordância quanto à necessidade de desenvolver processos avaliativos para nortear a definição das políticas de educação, na correlação de forças que se estabelece entre os interesses democráticos dos que almejam assegurar em iguais condições de acesso e permanência, a educação para todos e os interesses mercantilistas defendidos pelas agências multilaterais, tem prevalecido os destes últimos como estratégia de ajuste dos países aos processos de modernização capitalista. Os Estados Unidos e a Inglaterra tomaram a dianteira nesse processo e embora sejam “[...] países diferentes, ocupando lugares distintos no sistema mundial, estão a percorrer caminhos bastante semelhantes no desenvolvimento das políticas de avaliação” (AFONSO, 2009, p. 62).

Duas concepções têm marcado o debate sobre avaliação educacional: a perspectiva da emancipação e a da regulação. Na primeira, a avaliação tem por finalidade prestar contas à sociedade e na segunda, assume caráter de gerenciamento em uma perspectiva neoliberal que entende ser papel do Estado em relação à educação, avaliar as instituições escolares. Na avaliação participativa e emancipatória a definição da qualidade e dos indicadores é negociada com os agentes do processo. Já na perspectiva neoliberal, o Estado procede a seleção das informações que serão coletadas, do conteúdo a ser divulgado e passa a responsabilidade pelo acompanhamento e melhoria do processo aos agentes escolares e à comunidade. De modo geral os resultados são tomados como evidências, muitas vezes, isoladamente, do trabalho dos professores responsabilizados pelo nível alto ou baixo desempenho dos alunos, sem que sejam analisadas as condições de ensino e de aprendizagem e/ou realizada uma análise social mais ampla, que considere os aspectos internos e externos à escola.

Se por um lado as avaliações em larga escala têm sido objeto de crítica por serem consideradas ferramentas de controle do Estado neoliberal, por outro lado, estas dão visibilidade a realidades reveladas pelos dados coletados contribuindo para implementação de políticas educacionais voltadas à melhoria da qualidade da educação. No contexto atual, já não é mais possível conceber a avaliação restrita ao *locus* da sala de aula. O êxito do trabalho desenvolvido pela escola, não pertence apenas à entidade, devendo a ela ficar restrita. Enquanto instituição social os processos que desenvolve devem ser identificados, refletidos e questionada em sua função e ações.

O caráter multifacetado e autônomo da escola deve conduzir à reflexão sobre o discurso e a ação da avaliação se configurando como processo de aprendizagem coletiva de toda instituição escolar, não reduzida apenas a um diagnóstico de como a escola está ensinando. É preciso que professores e gestores escolares apropriem-se dos dados relativos à avaliação em larga escala, compreendam sua produção em nível macro e micro, analisando as políticas públicas propostas e efetivadas e reflitam sobre as práticas pedagógicas desenvolvidas pela instituição escolar e, sempre que necessário, considerem a possibilidade de reformulação da política que vem sendo adotada, na busca pela eficiência do processo educativo. (SILVA; MELO, 2000)

Discutir e analisar os resultados das avaliações constitui condição para a melhoria da qualidade da educação, mas esta não deve ser regida pela evocação de esforço próprio para alcançá-la e, sim, pelo compromisso coletivo com a construção de uma educação como direito de todos. Para tanto, necessário se faz romper com preconceitos em relação à avaliação

externa, sobretudo com a ideia de autonomia ferida. Nesse sentido, Roldão (2005) ao examinar os descritores do conceito de profissionalidade e as suas particularidades quando aplicados à atividade docente nos fornece importante contraponto à reflexão de que,

[...] Essa liberdade aparente constitui-se antes como um factor de anti-profissionalidade, na medida em que justamente substitui a legitimidade do saber que fundamenta a acção, e o controlo sustentado do grupo profissional, pelo arbítrio de cada agente individual, a quem não é exigido fundamento para o que faz, nem é assegurada qualquer garantia de legitimação pelos seus pares. (...) A liberdade, lida como livre arbítrio, exercida no espaço fechado da solidão da “sua” aula, a não se modificar, mantê-los-á reféns de um estatuto que os subalterniza, que proletariza a sua acção, que os empurra cada vez mais para papéis de *funcionários* e os distancia mais e mais do estatuto de *profissionais*.

Contudo, a ideia de liberdade de acção do professor é lida, pelos próprios, como muita investigação comprova, exatamente neste sentido, como sinónima do direito arbitrário de agir como quiserem, e, sobretudo, sem interferências externas, o que configura, por parte dos professores, a crença enraizada na não necessidade de legitimar ou justificar perante outros a sua acção. Esta crença, socialmente construída e persistentemente passada na cultura docente, é, à luz dos referentes desta análise, indicador de não profissionalidade. (ROLDÃO, 2005, p. 111 - 112)

Cabe destacar ainda, que a avaliação externa não foi neste estudo compreendida como uma tábua de salvação da escola, mas, como uma possibilidade de gestão, a partir de uma leitura crítica, autônoma e reflexiva sobre a prática que se desenvolve no interior da escola e sobre como as avaliações externas vêm fornecendo elementos para novas leituras e fazeres. Nessa perspectiva, entende-se a avaliação institucional como possibilidade de contribuição para o aperfeiçoamento do trabalho pedagógico e administrativo das unidades escolares. Na avaliação institucional, os resultados devem ser analisados para que se promova a igualdade de aprendizagens para todos.

As críticas empreendidas à avaliação em larga escala não a deslegitima como mecanismo importante para subsidiar o processo de formulação e monitoramento de políticas públicas voltadas a melhoria da aprendizagem. “Mais do que isso, a consolidação da política de avaliação educacional no Brasil é hoje instrumento fundamental do processo de prestação de contas à sociedade e de enriquecimento do debate público sobre os desafios da educação no país” (CASTRO, 2009, p. 279).

Como assinalou Werle (2011), os processos de avaliação de larga escala, tanto em âmbito internacional quanto nacional, são necessários pela necessidade de se aprofundarem abordagens interpretativas que forneçam sempre mais informações e dados que mostrem a

realidade de forma crítica, técnica e objetiva, avaliando-se a qualidade da educação, seja em que âmbito for.

Frente às questões expostas e comungando do posicionamento de Alavarse (2012) a respeito das avaliações externas ou de larga escala, embora reconheça os problemas que as envolve e que foram explicitados ao longo desse item, considero que elas podem fornecer importantes elementos a escola ou ao sistema para analisar o trabalho desenvolvido. Para tanto, se faz necessário não superdimensionar esses resultados ou a eles se limitar no desenvolvimento de processos próprios de auto avaliação.

Para situar o processo de implantação da política de avaliação no Brasil, o próximo capítulo apresenta dados, conceitos, percursos e discursos que subsidiam sua importância para essa pesquisa.

3 O DISCURSO DA QUALIDADE NA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO CONSUBSTANCIADA NO IDEB

“[...] As pessoas e os grupos sociais têm o direito de ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza” (SANTOS, 1997, p.122).

3.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

Por tratar-se de tema polêmico, a avaliação suscita interpretações e posicionamentos diversos, quanto às finalidades da educação e quanto aos usos dos seus indicadores de qualidade (OLIVEIRA, 2007).

Considerando-se a contribuição de dois dos teóricos que deram suporte à construção deste estudo, as análises, aqui apresentadas, correspondem ao que Bourdieu (1990) denominou constituição do campo e Certeau (2003) definiu como estratégia. Assim, o campo configurou-se como o aparato produzido tanto do ponto de vista dos documentos oficiais, quanto da produção acadêmica que trata da questão e as estratégias estiveram associadas à ação do governo de regular a educação brasileira, imprimindo outra configuração à intervenção do Estado na condução das políticas públicas.

Diante do exposto a compreensão do discurso da qualidade como condição para efetivação do direito à educação constituiu questão-chave para o entendimento da política de avaliação da educação básica. Para tanto, foi delineado o contexto que possibilitou a institucionalização da política de avaliação; em seguida caracterizou-se o aparato legal produzido para dar sustentação à política de avaliação, em larga escala, implementada pelo MEC/Inep¹¹; e, na sequência, foram apresentadas as contraposições à concepção, implantação e utilização dos resultados da política pública de avaliação, particularmente, a consubstanciada no Ideb.

¹¹ O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira foi criado pela Lei nº 378 de 13/01/1937, e transformado em autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação através da Lei nº 9.448, de 14/03/1997 (alterada pela Lei nº 10.269, de 29/08/2001). Tem por missão a promoção de estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro (<http://www.inep.gov.br/institucional>), tendo como objetivo “subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral”.

Nos termos da Portaria nº 2.255, de 25/08/2003, o referido instituto tem por finalidade a organização e manutenção do sistema de informações e estatísticas educacionais e, a partir desses, a competência de planejar, orientar e coordenar diferentes ações que incidam sobre o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no país. (<http://www.inep.gov.br/institucional>).

3.2 EDUCAÇÃO COMO DIREITO E EFICÁCIA ESCOLAR COMO ALTERNATIVA

Em que pese as mudanças operadas na educação brasileira guardarem semelhança com aquelas que se delinearão no cenário internacional, em particular, na América Latina, existem especificidades que precisam ser analisadas, no tempo e no espaço em que foram produzidas, para que se possa compreender o fenômeno na sua singularidade.

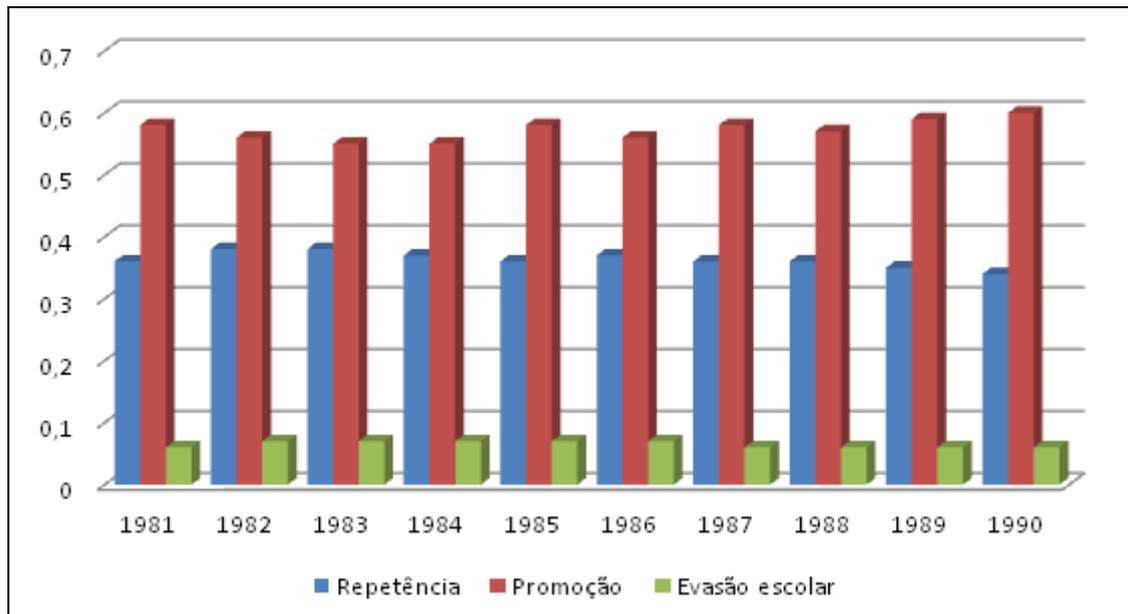
O cenário econômico, político, social e cultural que se delineou no Brasil, na década de 1980¹² foi marcado pela acentuada crise do endividamento externo, intensos desequilíbrios nas taxas de crescimento, elevação da inflação, queda no Produto Interno Bruto (PIB), retração do mercado internacional de crédito após a declaração de moratória do México (1982) e pelos baixos indicadores sociais que revelavam estarem 60% da população abaixo da linha da pobreza, aliados às pressões internas e externas pela redemocratização do país. Tais fatores foram decisivos para imprimir uma nova configuração ao Estado e, por conseguinte, à educação brasileira (LACERDA, 2013; SHIROMA, MORAIS e EVANGELISTA, 2002).

Shiroma, Morais e Evangelista (2002), ao traçarem um panorama da educação brasileira na década de 1980 revelaram o seu caráter excludente.

50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série do 1º grau; 30% da população eram analfabetos; 23% dos professores eram leigos; e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos, 60% de suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações. (SHIROMA, MORAIS; EVANGELISTA, 2002, p. 37)

Além desses dados, estatísticas do MEC apontavam que as elevadas taxas de reprovação associada à evasão giravam em torno de 40% (gráfico 7), o que revelava o fracasso da universalização do ensino fundamental, evidenciava, a negação do direito à educação para significativa parcela da população e passou a ser entendido como impedimento para que a sociedade encontrasse resposta às necessidades de desenvolvimento econômico e de integração social, uma vez que, um contingente populacional desqualificado teria pouca chance de competir no mercado global.

¹² Conhecida como a década perdida do desenvolvimento brasileiro, a década de 1980 conheceu pelo menos três subperíodos bem delimitados: 1981-1983, em que foi mais agudo o ajuste da crise de endividamento externo; 1984-1987, de retomada do crescimento puxado pelo driver exportador gestado pelas máxidesvalorizações da moeda nacional realizadas na fase anterior e 1988-1990, de descontrole do processo inflacionário e de endividamento externo explosivo (LACERDA, 2013).

Gráfico 7 - Taxas de repetência, promoção e evasão escolar, primeiro grau (1981-1990)

Fontes - MEC, MCT, CNPq, Laboratório de Computação Científica.¹³

À imagem da escola pública vinculou-se a má qualidade do ensino e tanto no senso comum quanto em segmentos da educação verificou-se a tendência de atribuir a crise que esta vivencia a sua ação tradicional, desconsiderando os condicionantes internos e externos. Contraditoriamente, ou por isso mesmo, tem sido a escola pública a abarcar diferentes demandas sociais sem distinção de gênero, cor de pele, etnia etc. Portanto, apesar das críticas e das mudanças processadas no mundo e no Brasil é nesta escola que crianças e jovens podem adquirir as ferramentas que os ajudarão a aprender a viver em sociedade, conhecendo seus valores, participando da vida pública, preparando-se para o exercício de uma profissão.

Não obstante, a pressão para que se assegurassem o acesso ao conhecimento e à permanência na escola para todas as pessoas foi exercida tanto pelos movimentos sociais quanto pelas agências multilaterais cuja finalidade era imprimir ao país novos padrões de produtividade.

No contexto da redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988 definiu um conjunto de direitos sociais (Art. 1º e Art. 3º), dentre eles, o direito à educação para todos os brasileiros (Art. 205). Ao circunscrevê-lo como direito público subjetivo, adotando uma perspectiva universalizante dos direitos sociais, a Carta Magna assegurou-o como um dos

¹³ Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-palavra-chave/educacao.html>>

princípios que estruturou o ensino, não só ao acesso e à permanência no ensino fundamental, mas também à garantia de padrão de qualidade (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

Frente a esse cenário, fez-se necessário encontrar alternativas para a ‘pedagogia da repetência’ e para o ‘fracasso escolar’. Regularizar o fluxo e constatar a capacidade cognitiva dos estudantes de aprender passou a constituir-se em condição para promoção da qualidade do ensino, expressa como garantia da aprendizagem para todos (RIBEIRO; PIMENTA, 2011; OLIVEIRA, 2007).

A realidade revelada pelos indicadores educacionais da década de 1980 e 1990 provocou a emergência de diversos debates públicos sobre a qualidade da educação, com o tema ganhando centralidade nos discursos oficial e acadêmico e passando a compor a agenda de reformas do Estado da década de 1990, momento em que também se acentuou a interferência internacional na educação brasileira. Por essa abordagem, questiona-se qual a lógica predominante que a qualidade adquiriu nesses últimos anos e como ela se circunscreveu no debate das políticas públicas da educação e, em particular, na política de avaliação que culminou com a institucionalização do Ideb?

Na busca para contextualizar os distintos sentidos que o discurso da qualidade assumiu na educação brasileira, Oliveira e Araújo (2005) e Gusmão (2010) identificaram três momentos: O primeiro, dominante até os anos 1980, associava a pauta da qualidade à retórica da democratização da escolarização, ou seja, qualidade como garantia do acesso à escola. Segundo Casassus (2007a), a percepção predominante nesse momento, não apenas no Brasil, era a de que um país seria mais avançado educacionalmente quanto maiores fossem suas taxas de matrícula.

Nos anos 1980, passou a vigorar o segundo significado que circulou simbolicamente como representação da qualidade: a permanência, posto que havia uma disfunção no fluxo ao longo do ensino fundamental. Portanto, não bastava entrar na escola, era preciso nela permanecer. Internacionalmente, o parâmetro para afirmar-se que um país oferecia melhor educação que o outro era pelo tempo de permanência do aluno no sistema escolar e pelas taxas de conclusão (GUSMÃO, 2010).

O terceiro significado atribuído historicamente à qualidade foi cunhado por Oliveira; Araújo (2005, p. 12), que o caracterizou como “[...] capacidade cognitiva dos estudantes, aferida mediante testes padronizados em larga escala, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e do Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão, para o ensino superior.”

Esse momento foi caracterizado pelos autores como de generalização de sistemas de avaliação implantados a partir da década de 1990.

Cabe destacar que esse processo não foi exclusivo do Brasil. Conforme assinalado, ações idênticas de adequação do sistema educacional à proposta de reforma administrativa do Estado sob influência das grandes mudanças ocorridas no terreno econômico, social e político, incluindo processos como a globalização e as transformações no mundo do trabalho, embasaram as reformas educacionais tanto no Brasil quanto em outros países. Os princípios orientadores das reformas educacionais foram defendidos como necessários, posto que, o sistema escolar se revelou ineficiente para solucionar os impasses da educação pública.

Entender o processo que conduziu à reforma educacional brasileira e, por conseguinte, as condições para legitimação das avaliações externas, requer que se verifique a lógica que fundamentou a reforma do Estado brasileiro, objeto do próximo item.

3.3 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E SEUS DESDOBRAMENTOS NA EDUCAÇÃO

O processo de ajuste econômico do país às novas regras do capital internacional ganhou expressão com o processo denominado reforma do aparelho do Estado brasileiro. Com forte influência das agências internacionais, em particular do BM, o impacto de tais ajustes fez-se sentir não apenas na macroeconomia brasileira, mas em todos os setores da sociedade, refletindo uma nova concepção de gestão do Estado frente à nova realidade que se impunha.

Sob o argumento de que o Estado brasileiro era ineficiente e burocrático e, portanto, precisava se modernizar para acompanhar a nova configuração das mudanças que estavam se processando no mundo, foi instituída em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, a Reforma da Gestão Pública. Consubstanciado no documento Reforma Gerencial do Estado, o projeto foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob a condução do Ministro Bresser Pereira.

O Projeto de reforma, concebido para garantir uma nova organização do aparelho do Estado com redução dos gastos públicos nas áreas sociais, adotou critérios gerenciais de eficiência na oferta de serviços públicos, a descentralização e o controle por meio da avaliação do desempenho e mecanismos de responsabilização. Freitas (2005) caracterizou esse momento como de rearranjo institucional e administrativo com a finalidade de tornar

hegemônica a modernização conservadora da sociedade brasileira, sem alterar significativamente o pacto social de sustentação do Estado. Para tanto, foram criadas agências reguladoras e foi introduzida a gestão pautada na autonomia, com respaldo em um ordenamento normativo que definiu as responsabilidades a serem assumidas pelo próprio Estado, pelo mercado e pela sociedade. O propósito era avaliar a dinâmica do Estado e, posteriormente, promover as regulações para torná-lo mais eficiente.

Para se cumprirem as novas regras da política nacional, a educação por seu caráter de instituição de formação foi ajustada às metas do governo brasileiro. Embasada no discurso da técnica e na agilidade administrativa, procedeu-se à reforma da educação. Em todos os âmbitos e em todos os níveis elas foram orientadas pelos mesmos vetores: produtividade, eficácia, excelência e eficiência, importados das teorias administrativas para as teorias pedagógicas (OLIVEIRA, 2005). Nesse cenário, ocorreu a implementação do sistema nacional de avaliação da Educação Básica. A regulação daí resultante baseou-se na descentralização de ações, acompanhadas pela avaliação de resultados e pela centralização de decisões relativas ao processo pedagógico, como o currículo e as formas de certificação (MAUÉS, 2009).

Em que pese seu alinhamento ao processo de internacionalização das políticas educacionais nacionais, como afirmou Akkari (2011), o processo variou conforme os países e regiões do mundo, gerando novas formas de regulação das políticas educacionais nacionais. Nessa direção e contrapondo-se a uma concepção dominante entre os intelectuais brasileiros, Freitas (2005) relativizou a tese de que a regulamentação avaliativa implementada pelo Estado brasileiro na educação básica, resultou de uma imposição de organismos internacionais. Para a autora, restringir-se a tal perspectiva é ignorar “[...] os processos desenvolvidos em âmbito nacional e subnacional, que envolvem múltiplas agências, agentes e seus interlocutores sob condicionamentos políticos, econômicos, administrativos, institucionais e culturais” (FREITAS, 2005, p. 13).

Para Freitas (2005), a emergência do Estado-avaliador no Brasil seguiu uma “agenda globalmente estruturada para a educação” voltada à difusão de valores e visões de mundo, signos e símbolos da cultura hegemônica e que foram sistematizados nos parâmetros e diretrizes curriculares nacionais, em novos modelos de gestão e através de mecanismos e práticas de controle, de avaliação, de financiamento, com redução dos custos com a educação. Contudo, apesar da influência dos processos de internacionalização da educação, as mudanças operadas não se configuraram um processo pacífico, posto que os fluxos também não foram assimilados da mesma maneira pelas políticas nacionais de educação, pois dependem da

história da política educacional do país em questão, de fatores relacionados à política nacional, da capacidade de mobilização da sociedade civil, em particular dos órgãos de representação das categorias profissionais e da comunidade científica.

Coube, então, analisar como o discurso da qualidade passou a embasar as reformas educacionais cujos pilares no Brasil se configuraram: na ampliação da obrigatoriedade, associada à garantia de um padrão mínimo de qualidade, na aferição de processos de avaliação; na gestão democrática; e no financiamento da educação.

3.3.1 O que proclamam as “vozes” oficiais

Sem negar outros tempos históricos, interessou a este estudo dois momentos que marcaram a formulação do discurso da qualidade na educação, revelados na legislação, a saber: a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2003) e do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010). O primeiro, por ter criado através do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica um parâmetro para aferir a qualidade da educação e o segundo por ter institucionalizado um índice que lhe deu forma. Anteriormente, a esses dois momentos, a legislação já vinha anunciando a preocupação com a temática.

A mudança de enfoque em direção à garantia de qualidade da educação ganhou destaque na Constituição de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e em todo arcabouço legal produzido a partir desses dois documentos. Elaborados em diferentes contextos históricos, expressam momentos em que os grupos no poder assumiram ora o discurso neoliberal, da qualidade total, ora o discurso emancipador, da qualidade social. Ressalte-se que tanto nas discussões acadêmicas quanto na sindical também houve debates sobre o assunto.

A Constituição Federal, em seu processo de construção, contou com a participação da sociedade civil organizada (partidos, fóruns de entidades científicas, sindicatos, centrais sindicais, entidades profissionais e numerosos educadores, que posteriormente constituíram o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública), de sorte que o texto reflete um certo ufanismo quanto ao poder transformador da educação, ao declarar como um de seus princípios basilares a “garantia de padrão de qualidade” (Art. 206), ao estabelecer como condição para oferta do ensino privado “a avaliação da qualidade pelo poder público” (Art. 209) e ao indicar como um dos resultados pretendidos, no Plano Nacional de Educação, a “melhoria da qualidade do ensino” (Art. 214) (BRASIL, 1988).

Na década de 1990, com a intensificação do processo de internacionalização da educação que teve o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) como seu principal protagonista, foi promulgada, em 1996, a LDB que reafirmou os preceitos da Constituição Federal. Nesse dispositivo legal, o termo qualidade assumiu caráter instrumental aparecendo em diversas partes do texto, como referência “à garantia do padrão de qualidade” (Art. 3º); proclamação de padrões mínimos de qualidade de ensino (Art. 4º); atribuindo à União a função de assegurar uma formação básica comum, por meio do estabelecimento de competências e diretrizes norteadoras dos currículos e conteúdos mínimos da Educação Básica; implantando-se o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (Art. 9º).

Afinada aos preceitos da qualidade da educação para todos, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCN), promulgada em 1998, e referendada em 2010¹⁴, reafirmou ser a oferta de educação de qualidade o objetivo principal do sistema educacional brasileiro; e, reconheceu ser este um direito inalienável de todos os cidadãos. Esse documento também definiu em seu Art. 8º a concepção de qualidade assumida pelo discurso oficial:

[...] pleno acesso, inclusão e permanência dos sujeitos das aprendizagens na escola e seu sucesso, com redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/ano/série, resulta na qualidade social da educação, que é uma conquista coletiva de todos os sujeitos do processo educativo (BRASIL, 1998, s/p).¹⁵

No Art. 9º, as DCN definem a concepção de qualidade e as condições para que esta se efetive:

A escola de qualidade social adota como centralidade o estudante e a aprendizagem, o que pressupõe atendimento aos seguintes requisitos: I - revisão das referências conceituais quanto aos diferentes espaços e tempos educativos, abrangendo espaços sociais na escola e fora dela; II - consideração sobre a inclusão, a valorização das diferenças e o atendimento à pluralidade e à diversidade cultural, resgatando e respeitando as várias manifestações de cada comunidade; III - foco no projeto político-pedagógico, no gosto pela aprendizagem e na avaliação das aprendizagens como instrumento de contínua progressão dos estudantes; IV - inter-relação

¹⁴ As DCNs, “[...] conjunto de definições doutrinárias sobre princípios, fundamentos e procedimentos na Educação Básica [...] que orientarão as escolas brasileiras dos sistemas de ensino, na organização, na articulação, no desenvolvimento e na avaliação de suas propostas pedagógicas” (BRASIL, 2010a) foram referendadas pelo Parecer CNE/CEB n.º 7 de 07/04/2010 e da Resolução CNE/CEB n.º 4, de 13/07/ 2010.

¹⁵ Essa concepção foi reafirmada em 2010.

entre organização do currículo, do trabalho pedagógico e da jornada de trabalho do professor, tendo como objetivo a aprendizagem do estudante; V - preparação dos profissionais da educação, gestores, professores, especialistas, técnicos, monitores e outros; VI - compatibilidade entre a proposta curricular e a infraestrutura entendida como espaço formativo dotado de efetiva disponibilidade de tempos para a sua utilização e acessibilidade; VII - integração dos profissionais da educação, dos estudantes, das famílias, dos agentes da comunidade interessados na educação; VIII - valorização dos profissionais da educação, com programa de formação continuada, critérios de acesso, permanência, remuneração compatível com a jornada de trabalho definida no projeto político-pedagógico; IX - realização de parceria com órgãos, tais como os de assistência social e desenvolvimento humano, cidadania, ciência e tecnologia, esporte, turismo, cultura e arte, saúde, meio ambiente. (BRASIL, 1998, s/p)¹⁶.

Segundo Matheus (2011), este foi o primeiro documento a explicitar claramente a concepção da qualidade social da educação, não constituindo, portanto, pensamento recorrente na produção oficial. Para a autora, a qualidade é entendida no documento como um direito resultante da mobilização da sociedade brasileira em sua reivindicação por mudança. Ao assim expressar a concepção que a embasou, o texto das DCN distinguiu-se de outros projetos de qualidade reafirmando a tríade da qualidade social: acesso/ inclusão e permanência/ sucesso do aluno com redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/ano/série na escola.

Nas políticas educacionais da primeira década de século XXI a retórica modernizante da qualidade da educação assumiu papel central sendo materializada em um conjunto de normas jurídico legais e político administrativas, com vistas a promover as mudanças pretendidas.

Por outro lado, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172 de 09/01/2001, elaborado ainda na gestão de Fernando Henrique Cardoso, contou com a participação da sociedade e de entidades representativas dos educadores. Instituído para vigorar no período de 2001 a 2010, reafirmou o papel do Saeb como instrumento para promoção da qualidade, à medida que fornece informações que orientariam a definição das políticas. O documento propôs: a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; a democratização da gestão do ensino público, que se encaminhou na direção de uma qualidade social da educação.

O segundo PNE (2014-2024) apresentou a qualidade como sétima das vinte metas que integram o documento.

¹⁶ Esta concepção foi reafirmada em 2010.

Meta 7: fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental; 5,5 nos anos finais do Ensino Fundamental; 5,2 no ensino médio. (BRASIL, 2014, s/p).

As condições para efetivação dessa qualidade estariam de acordo com o PNE, associados ao planejamento de matrículas, de forma integrada; incorporação de instrumentos de monitoramento e avaliação contínua através do regime de colaboração entre o município e a União; da projeção e ampliação e a reestruturação de suas escolas na perspectiva da educação integral, buscando-se um quadro de profissionais da educação motivados e comprometidos com os estudantes da escola. Para tanto, fez-se necessário dotá-los de planos de carreira, oferecer salários atrativos, condições de trabalho adequadas, programas de formação inicial e continuada e criteriosos processos de seleção.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2011) foi instituído o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)¹⁷, que teve no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (Decreto Presidencial n. 6.094 de 24/04/2007) um instrumento para viabilização das 30 ações traçadas com vista à melhoria da qualidade como compromisso do Estado, da família e da comunidade. Segundo Saviani (2007), embora tenha contemplado aspectos do PNE, o PDE foi mais um plano de ação que englobou praticamente todos os programas desenvolvidos pelo MEC, por isso a sua identidade própria foi definida pelo Ideb,

[...] tendo como atores coadjuvantes os programas “Provinha Brasil” e “Piso do Magistério”. O que confere caráter diferenciado ao Ideb é a tentativa de agir sobre o problema da qualidade do ensino ministrado nas escolas de Educação Básica, buscando resolvê-lo. E isso veio ao encontro dos clamores da sociedade diante do fraco desempenho das escolas à luz dos indicadores nacionais e internacionais do rendimento dos alunos. (SAVIANI, 2007 p.1233)

A concepção de qualidade social foi reafirmada na Resolução CNE/CEB nº 04 de 13/07/2010, que embasou-se no Parecer CNE/CB nº 08 de 05/05/2010. A qualidade social definida no documento associa elementos quantitativos – representados pelos indicadores educacionais e pelos insumos e, qualitativos representados pelas formas de gestão escolar e

¹⁷ O Plano de Desenvolvimento da Educação concebido em 2007, para ser executado em regime de colaboração com estados e municípios, teve como objetivo melhorar a Educação no País, em todas as suas etapas. Com prazo de quinze anos para ser implementado, previu ações voltadas a solucionar os problemas que afetam diretamente a Educação brasileira. Prevê ainda ações de combate a problemas sociais que afetam o ensino e o aprendizado com qualidade, a exemplo do *Luz para todos, Saúde nas escolas e Olhar Brasil*. Prevê 30 ações, dentre as quais o Índice de qualidade que se propõe a: avaliar as condições em que se encontra o ensino com o objetivo de alcançar nota seis no Ideb.

participação da comunidade em processos decisórios. A resolução também estabeleceu padrões mínimos de qualidade, denominados Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e são esses os elementos que deverão nortear os sujeitos no planejamento coletivo da escola (BRASIL, 2010).

Para além desse conjunto de forças, a construção da qualidade social da educação deve emergir, como na perspectiva apontada por Domingues (2012), do compromisso dos sujeitos históricos com a transformação do processo educacional, da capacidade destes de conquistar espaço e tornar a pluralidade em elemento favorável à construção de novas concepções e inovações a serem concretizadas no campo educacional.

3.3.2 O contexto que possibilitou a emergência da política de avaliação

Estudos como os desenvolvidos por Bauer (2010), Bonamino (2002), Coelho (2008), Freitas (2007), Gatti (2009) e Werle (2011) denotam a preocupação com a constituição do campo da avaliação educacional no Brasil e buscam fornecer as bases para uma melhor compreensão das políticas de avaliação, em larga escala, desencadeadas a partir de 1990.

Levando em consideração que as questões de educação emergem das relações estabelecidas pelos homens ao produzir sua existência, as políticas educacionais precisam ser compreendidas em seu contexto histórico observando a regularidade entre as medidas adotadas e executadas e as do sistema social. Como expressou Franco, Alves e Bonamino (2007) embora possam ser duradouras ou serem retomadas em novos contextos, as medidas de políticas educacionais, devem ser entendidas como resultantes da articulação entre as demandas sociais e políticas e o trabalho desenvolvido pelos sistemas educacionais.

A política educacional se configura como “[...] conjunto de decisões tomadas, antecipadamente, para indicar as expectativas e orientações da sociedade em relação à escola”.¹⁸ [delineando-se] por meio de três eixos principais: estabelecimento de regras e mecanismos de controle aos quais o sistema educacional deve se submeter; incentivo de inovações educacionais pertinentes; garantia da gestão administrativa e financeira do sistema. (AKKARI, 2011, p. 12)

¹⁸ As políticas abrangem quatro componentes principais: legislação (leis e regulamentação escolar); financiamento (recursos e orçamento); controle da execução (administração e gestão das instituições de ensino) relações com a economia e sociedade civil (coordenação e articulação).

No cenário descrito, inseriu-se a política de avaliação em larga escala cujo processo é recente no Brasil, se considerado países como o Chile, onde esta é uma prática corrente há muitos anos. No caso brasileiro, até meados da década de 1980, as iniciativas de avaliação de sistemas ou redes eram esparsas, marcadas pela descontinuidade dos estudos. (FARENZENA, 2011). As primeiras iniciativas do Estado para realizar avaliação sistêmica na organização do setor educacional, foram identificadas, ainda, na década de 1930, inicialmente por influência do movimento escolanovista e do “movimento dos testes”, que no Brasil tiveram em Lourenço Filho, um grande divulgador (FREITAS, 2005).

Essas iniciativas tinham como objetivos: criar uma consciência técnica no âmbito escolar para que essas instituições pudessem comparar os resultados com os objetivos da educação nacional; possibilitar ao Estado central “conhecer a realidade” e fazer “diagnósticos” de modo a fornecerem “indicações e sugestões” para a qualificação da expansão do atendimento, da administração escolar e do ensino; instrumentalizar, racionalizar, modernizar e tutelar a ação educacional. Posteriormente, os motivos para recorrer a essas práticas se reportaram às tarefas de reajuste da regulação estatal e da criação de uma cultura de avaliação no país (FREITAS, 2005).

As avaliações oficiais pensadas no Brasil na década de 1960 tiveram como motivação fatores como: necessidade de criar uma cultura de avaliação nacional, utilização dos resultados para expandir e qualificar a educação bem como, proporcionar ao Estado o conhecimento da realidade para melhorar o atendimento educacional, administrativo escolar e do ensino. Essa prática foi desencadeada nos Estados Unidos e na Inglaterra, através dos Relatórios Coleman (USA, 1966)¹⁹ e Plowden (Grã-Bretanha, 1967), Os estudos da International Association of the Evaluation of Education Achievement - IEA seguiram as mesmas linhas de pesquisa dos citados Relatório (FREITAS, 2005; COELHO, 2008).

Gatti (2009) localizou estudos sobre o desempenho das redes de ensino na década de 1960, nos quais havia a preocupação com o estabelecimento de critérios de garantias da integridade dos exames. A partir de 1966, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), do Rio de Janeiro, criou o Centro de Estudos de Testes e Pesquisas Psicológicas (CETPP) para desenvolver testes educacionais e realizar estudos. Também foram promovidos cursos para a elaboração de provas objetivas e publicação de pesquisas desenvolvidas. Movimento semelhante foi realizado pela Fundação Carlos Chagas (FCC) voltado à formação de

¹⁹ Contempla pesquisas que trabalharam, foi com a “produção da escola”, analisando os recursos humanos, materiais e financeiros, as características dos alunos em consonância com sua aprendizagem ao sair da escola.

especialistas para elaboração de testes e medidas e realização de provas para os processos seletivos de universidades, cargos públicos e outros.

Na década de 1970, por meio do Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica Latino Americana (Eciel), o Brasil, junto com outros países, participou de uma pesquisa sobre o rendimento escolar de alunos com características variadas e diferentes níveis escolares. Do instrumento de coleta constava um questionários sobre a situação socioeconômica, escolarização, aspirações, além de um teste que verificava a compreensão de leitura e ciências. Foram também incluídos nessa amostra os gestores das escolas e os professores.

Até final dos anos de 1980, ainda havia uma carência de estudos direcionados ao atendimento educacional oferecido à população e o impacto sobre o desempenho dos alunos, dentro do sistema escolar, fato que desencadeou as primeiras preocupações com a implantação de um sistema nacional de avaliação da educação. Frente a essa necessidade, o MEC, através do Inep, criou, em 1987 o Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (Saep) e, no ano seguinte, realizou a primeira avaliação em larga escala com a aplicação de um piloto nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte. Dois fatores motivaram essa ação: interesse do BM em analisar o impacto do Projeto Nordeste e do MEC em avaliar mais amplamente o ensino público (ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2012; BONAMINO, 2002; COELHO, 2008; FREITAS, 2007; WERLE 2011).

Em 1990, foi realizado de forma descentralizada, por estados e municípios, o 1º Ciclo do Saep, com mais uma edição em 1993. A primeira edição contou com a participação ativa de professores e técnicos das Secretarias de Educação tanto no tratamento como na análise dos dados, conforme princípio de descentralização operacional e organizativa, fato que não se repetiu na segunda, quando as universidades foram convocadas a analisar o sistema de avaliação, através dos seus especialistas em gestão escolar, currículo e docência. Buscava-se, assim, imprimir ao processo legitimidade acadêmica e reconhecimento social. Esta iniciativa foi decisiva para que se lançassem as bases para a construção de uma política de avaliação federal abrangente (BONAMINO, 2002; FREITAS, 2004; BAUER; REIS, 2013).

A década de 1990 foi também marcada pela diversificação de processos avaliativos com a criação do Saeb (1995), do Exame Nacional dos Cursos (Provão)²⁰ em 1996

²⁰ Visando aferir o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, habilidades e competências adquiridas, foi instituído o Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão e que tinha caráter amostral. Posteriormente, com a criação do Sinaes, esta forma de avaliação foi aperfeiçoada, passando a ser critério para credenciamento de cursos e instituições e recebeu a denominação de Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade).

e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)²¹ em 1998. (BONAMINO, 2002). O site do Inep define o Saeb como “[...] um conjunto de avaliações externas em larga escala”, desenvolvidos com as seguintes finalidades:

(i) monitorar a qualidade, a equidade e a efetividade do sistema de Educação Básica; (ii) oferecer às administrações públicas de educação, informações que lhes permitam avaliar seus projetos educacionais e formular programas de melhoria da qualidade de ensino; e (iii) proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade informes sobre os resultados dos processos de ensino e dos fatores contextuais a eles associados. (LOCATELLI, 2002, p. 9).

Concebido como forma de fornecer informações que possibilitassem traçar um panorama da educação ofertada por localização (rural ou urbana), dependência administrativa, unidade da federação, região e totalidade do país, o Saeb consiste em uma avaliação amostral, direcionada aos alunos das 4ª e 8ª séries, atual 5º e 9º anos, do ensino fundamental e de 3º ano do ensino médio. O processo ocorre a cada dois anos e tem por finalidade avaliar o conhecimento cognitivo dos estudantes das redes públicas e privada, através de provas padronizadas, com itens de múltipla escolha, elaborados a partir da Matriz de Referência do Saeb, que contempla os conteúdos mínimos comuns às propostas curriculares estaduais. Engloba também a aplicação de questionários que têm por finalidade traçar um perfil do estudante, do professor, do gestor e da escola.

O final da década de 1990 também inaugurou, ainda que de forma incipiente, a inserção do Brasil em projetos internacionais de avaliação em larga escala, encontrando-se registros dessa participação nos anos 1997 e 1998. De forma efetiva, essa participação teve início no século XXI, quando o Brasil passou a integrar o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), como resultado dos acordos financeiros firmados pelo país com o BM e em consonância com as demandas das agências internacionais.

Instituído pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e com medições realizadas a cada três anos, esse programa de avaliação comparada, objetiva aferir o conhecimento necessário a uma participação efetiva de um aluno de 15 anos na sociedade através de sua proficiência em língua materna, matemática e ciências. Também são aplicados questionários específicos para os alunos, os professores e as escolas, coletando dados demográficos, socioeconômicos e educacionais a partir dos quais são elaborados

²¹ O Enem passou a ser aplicado pelo MEC em 1998. Com caráter facultativo, destinava-se aos alunos do ensino médio com a finalidade de avaliar-lhes o desempenho ao término desse nível de ensino. Posteriormente o resultado do Enem passou a constituir critério para ingresso nas instituições de ensino superior.

indicadores contextuais, que têm por finalidade subsidiar os governos na definição de políticas de educação. A cada edição do Pisa uma área é enfatizada.

Na primeira medição do programa, realizada em 2000, metade dos estudantes brasileiros ficaram abaixo do nível 1 e menos de 2% chegou ao nível 4. Na segunda edição, em 2003, o Brasil apresentou uma melhora no desempenho, nas áreas de matemática e ciências, enquanto em leitura manteve o mesmo nível (POLI, 2009). Os resultados dos exames realizados nos anos 2006 e 2009 quando foi comparada a qualidade do ensino entre os países participantes, o Brasil ficou nas 52ª e 54ª posições, respectivamente. Em 2012, entre os 65 países comparados, o Brasil ficou em 58º lugar, exibindo claramente uma tímida melhora em relação à posição ostentada no ano de 2006 (OCDE, 2012).

No aprofundamento dos processos de avaliação externa de larga escala, o ano de 1995 foi decisivo para imprimir um novo contorno à política de avaliação brasileira. Houve nesse período uma intervenção mais incisiva do BM na definição da política de educação brasileira; as operações técnicas foram terceirizadas, afastando as universidades do processo; a atuação das administrações locais ficou restrita ao apoio logístico, na fase de aplicação das provas; e, o MEC passou a definir os objetivos gerais do Sistema de Avaliação. Segundo Werle (2011, p. 775) “[...] ocorreu uma reordenação na avaliação em larga escala da educação básica, na direção de uma centralização de decisões na União e um correspondente afastamento da participação dos Estados, motivando alguns deles a criarem suas próprias estruturas avaliativas”.

Três modificações no Saeb foram introduzidas em 1995, a saber: limitação do universo pesquisado às etapas finais dos ciclos de escolarização: 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio; inclusão da amostra da rede privada; introdução da metodologia denominada Teoria de Resposta ao Item (TRI) que permitiu comparar os dados de diversas aplicações no tempo e entre séries diferentes, realizar diagnósticos e subsidiar a elaboração de políticas públicas a longo prazo. Para tanto, toma como referência a Escala Saeb, escala de proficiências, em língua portuguesa e matemática, que varia de 0 a 500 pontos. Na análise dos resultados são consideradas às questões que compõem a prova como um todo e o grupo de indivíduos participantes. (SOUSA; ARCAS, 2010; ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2013; FREITAS, 2007; KLEIN, 2003).

Até 1999 a avaliação contemplou para as 4ª e 8ª séries, os componentes curriculares: Português e Matemática e Ciências. Para o 3º ano do ensino médio os componentes avaliados foram: Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História e

Geografia. A partir de 2001 o Saeb sofreu nova alteração passando a avaliar Língua Portuguesa e Matemática, com foco na leitura e resolução de problemas.

A gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2006/2007 - 2011) não procedeu a grandes rupturas na política de avaliação. Em 2005, aperfeiçoou a metodologia de medição, com a reestruturação do Saeb (Portaria Ministerial nº 931 de 21/03/2005) que passou a ser composto por duas avaliações externas: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, ambas instituídas com a finalidade de “[...] avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira” (BRASIL, 2005, s/p).

A Aneb manteve basicamente as mesmas características da avaliação amostral, realizada até 2003 e passou a destinar-se às escolas privadas. Já a Anresc (Prova Brasil) passou a avaliar as escolas públicas de forma censitária, visando promover “o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimulasse a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados” (BRASIL, 2005, s/p).

A partir de 2005, a Prova Brasil passou a divulgar nominalmente os resultados por estabelecimento de ensino, por município, por estado e os do Brasil. Aplicada em escolas urbanas com mais de 30 alunos, nas 4ª e 8ª series do ensino fundamental, abrangendo 5.398 municípios de todas as unidades da federação adotou o mesmo marco teórico, procedimentos e técnicas do Saeb. (BRASIL, 2007).

A criação da Prova Brasil representou um marco significativo em relação ao Saeb, visto que, ao direcionar o foco de atenção para a escola pública e ao assumir caráter censitário, possibilitou a obtenção de dados do país, das unidades da federação, assim como de cada município e das escolas participantes. Manteve a matriz de referência para elaboração dos testes, que contemplaram os objetivos a serem atingidos ao longo do processo de aprendizagem. Vale destacar que a matriz de referência constituiu uma indicação curricular e não todo o currículo escolar. Resultou de uma seleção, tendo como base o que era possível aferir por intermédio do tipo de instrumento de medida utilizado nos testes. Esperou-se que tais matrizes de referência servissem de guia para que as escolas pudessem conhecer os níveis de proficiência a serem alcançados pelos alunos dos anos avaliados, a partir daí, analisar-se o trabalho desenvolvido pela escola e os resultados obtidos, localizando possíveis déficits no domínio de certas competências e habilidades que deveriam ser trabalhadas pela escola na definição de estratégias para sua superação.

Em 2007, a Prova Brasil incluiu as escolas públicas urbanas que matriculassem pelo menos 20 alunos nas séries avaliadas, além de tomarem medidas especiais para garantir que a avaliação nacional ocorresse nos pequenos municípios, cujas escolas urbanas matriculassem poucos alunos.

A abrangência da Prova Brasil deveu-se ao fato de constituir-se como base estrutural para a composição do Ideb. Seu processo de elaboração e aplicação é complexo, posto que requer uma ampla logística. Do processo participam os elaboradores de itens em um primeiro momento e, na fase de execução, conta com um conjunto de aplicadores dos testes, contratados e treinados por empresa consorciada. No discurso do MEC, “a Prova Brasil deu nitidez à radiografia da qualidade da Educação Básica” (BRASIL, 2007, s/p).

Outra ampliação do Saeb ocorreu em 2013, resultante da necessidade de avaliar a proficiência dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras, os quais passaram a integrar o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)²². Desse modo foi instituída a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)²³.

Paralelo ao Saeb e frente à necessidade de realizar avaliações mais próximas das realidades locais, estados e municípios criaram seus próprios sistemas de avaliação e monitoramento da educação. De acordo com Bauer e Reis (2013), em 2011 quinze estados e municípios consolidaram seus próprios sistemas de avaliação, três estados planejavam implantar ou retomar a implantação e outros quatro estados tiveram a experiência de implantar políticas de avaliação, descontinuadas, dentre os quais, o Estado de Sergipe que empreendeu duas tentativas visando implementar políticas de avaliação.

A partir do século XXI, com o aperfeiçoamento do Saeb foram criados indicadores considerados “objetivos” para assegurar a qualidade da educação no Brasil. A relevância dos indicadores educacionais foi destacada por Prestes e Farias (2014, p. 573)

[...] Os indicadores internacionais de melhoria da qualidade educacional da escola pública, veem atuando nos processos de equidade da educação, através de constante jogo entre a ordem e a desordem, regularidade e o caos,

²² O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), criado pela Portaria nº 867 de 04/07/2012, surgiu como estratégia do PNE (2014-2024) de ampliar o período de alfabetização de crianças indo dos 6 aos 8 anos.

²³ A ANA, integra o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic). Foi instituída pela Portaria nº 482, de 07/06/2013, como estratégia para reversão dos resultados insatisfatórios apresentados pelos alunos nas avaliações externas a exemplo do Pisa e da Prova Brasil os quais sinalizaram que à universalização da educação básica não correspondia o acesso aos conhecimentos básicos, com poucos avanços na alfabetização das crianças. De caráter censitário e anual, é composta por prova de 40 questões que avalia os conhecimentos do estudante em leitura, escrita e matemática. Tal como as demais avaliações, engloba questionários disponibilizados on line para serem respondidos por alunos, professores e gestores os quais visam coletar, dentre outras, informações sobre as condições de infraestrutura, formação de professores, gestão escolar e organização do trabalho pedagógico. Sua finalidade é subsidiar os governos na definição de estratégias de melhoria nos processos educacionais.

previsibilidade e imprevisibilidade tornando a avaliação da educação um processo de múltiplas faces. Se por um lado, são susceptíveis de uma leitura centrada prioritariamente nos interesses dos grupos poderosos e na manutenção do seu *status* e no menosprezo da alteridade social, por outro também podem servir de uma leitura capaz de fortalecer a crítica, e contribuir para organizar as políticas públicas educacionais, melhorando a qualidade de seus processos inclusivos e equitativos. Talvez por isso seus significados e valores sejam objeto de múltiplas interpretações, pois ao mesmo tempo em que são capazes de estabelecer uma íntima conexão com o consumo educacional e a competitividade educativa, também propiciam o surgimento de políticas públicas conectadas com os ideais da escola democrática e de qualidade.

Embora o uso de indicadores venha sendo criticado, por não considerar as múltiplas dimensões que embasam a concepção de qualidade social, uma vez que limitam-se aos insumos e não captam toda a complexidade da prática educativa, para Freitas (2005b, p. 924), “[...] é na tensão entre as políticas públicas centrais e os projetos locais que se constrói a qualidade, a partir de indicadores publicizados e assumidos coletivamente, articulados no projeto pedagógico da escola”.

Desse modo, está clara a importância dos indicadores de qualidade do ensino para que se efetive um maior controle social sobre a produção, implantação e avaliação dos resultados de políticas educacionais, porém, para além do resultado de exames, necessário se faz que estes indicadores sejam apresentados de forma acessível, discutidos e avaliados em conselhos escolares e de educação (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2009).

A despeito das críticas, o Saeb e o indicador oficial de qualidade que se consubstancia no Ideb, vem passando por transformações. Diferentes posições perpassaram a legislação do período revelando que não houve uma conformação do campo entre os formuladores das políticas para a educação, posto que, como assinalou Werle (2008), esta constitui face das políticas e resultam de processos de negociação, disputa e ressignificação, que podem conduzir a revisões, ampliações, modificações e supressões a depender da força das articulações de interesses.

3.3.3 Políticas de Avaliação do Estado de Sergipe

Em um primeiro momento, por meio da Lei nº 5.383 de 05/07/2004, o Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho (Saped) do magistério público vinculado à rede estadual de ensino. A proposta alinhava-se com os atuais estudos e trabalhos na área de avaliação institucional e integrava a política educacional do Governo do Estado, consubstanciada no

Programa de Qualidade de Ensino Público Estadual, (PQE). Tinha como objetivos: avaliar o ensino, o rendimento escolar, e as condições de trabalho, como forma de subsidiar a definição de políticas voltadas à elevação da qualidade, promoção da equidade e eficiência do ensino e da aprendizagem (SERGIPE, 2004, s/p).

O Saped fixou parâmetros para subsidiar e orientar as avaliações e estabeleceu a Gratificação Variável de Desempenho (Gravad), concessão de incentivo financeiro aos professores da educação básica em efetivo exercício da docência e às equipes gestoras das unidades escolares, avaliados com base em indicadores do crescimento da capacidade, da qualidade e da produtividade do trabalho, ou seja, da atualização, aperfeiçoamento, produção profissional, pontualidade e assiduidade.

Para as equipes gestoras foram consideradas as condições de trabalho oferecidas aos profissionais do Magistério, viabilizando o monitoramento da gestão escolar e do cumprimento das obrigações estabelecidas no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público do Estado de Sergipe (Lei Complementar nº 61, de 16/07/ 2001).

O Saped teve suas bases no processo de avaliação de 360°, em que o docente é avaliado pelos gestores escolares, por si próprio, pelos estudantes e pais dos alunos e, também, na avaliação de desempenho do aluno, medido através de exame que contemplou os diversos componentes curriculares.

Desse modo, no ano de 2005 foi instituído, através do Decreto nº 23 de 23/11/2005, o Exame de Avaliação da Educação Básica do Estado de Sergipe (Exaeb-Se), com uma dupla finalidade: como indicador para influenciar o resultado auferido pelos Professores no Saped e como instrumento objetivo identificador do efetivo grau de eficiência do processo ensino-aprendizagem na Educação Pública (SERGIPE, 2005, s/p). Para operacionalizar o sistema, definindo-lhes as linhas gerais, foi criado o Comitê Gestor do Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho (CG/SAPED) e que foi regulamentado pelo Decreto n.º 23.464, de 03 de novembro de 2005.

Os exames foram aplicados a alunos do 6º ao 9º ano (5ª série a 8ª série) e estudantes do Ensino Médio em todas as turmas, disciplinas e escolas públicas estaduais, escolhidos mediante seleção aleatória e tendo como condição, a informação prévia aos alunos quanto à sua participação e quanto ao conteúdo programático a ser avaliado. Os resultados do Exame eram encaminhados individualmente a cada aluno e à escola e o resultado global da escola ao respectivo diretor; o resultado global ao secretário de estado da educação.

Cabe destacar que o Saped enfrentou forte resistência dos professores e, por extensão do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de

Sergipe (Síntese). A resistência dos professores a avaliação, aliado à reestruturação do Saeb em nível nacional que passou a fornecer informações localizadas por escola, município e estado, possivelmente se constituíram em fatores que desencadearam a interrupção do sistema no ano de 2006.

Uma segunda tentativa de implantação de sistemas de avaliação foi feita em 2012, quando a rede estadual de ensino contratou a consultoria privada dos irmãos João Batista e Walfrido dos Mares Guia, donos do Grupo Pitágoras, que desenvolveram uma metodologia denominada Índice Guia de Avaliação de Desempenho. Com a finalidade de introduzir políticas de responsabilização verticalizadas na rede. A proposta consistia em atribuir, com base na nota de desempenho, o “prêmio de produtividade” que elevaria entre 60% e 100% o salário base. O cálculo que envolvia o prêmio consistia na atribuição de um número entre 0 e 1 para cada um dos 4 indicadores. Os resultados obtidos nos indicadores seriam divididos por 4 e com base nesse resultado o gestor escolar geraria um índice de qualidade da gestão em sala de aula para sua unidade escolar²⁴. Quanto mais próximo de 1 fosse o resultado final, melhor seria a qualidade da gestão em sala de aula.

Mais uma vez o sindicato entrevistou e desenvolveu campanha contra a introdução das políticas de avaliação do sistema e, em 2014 foi revogada a Portaria que instituiu o ‘Compromisso de Gestão’ e o ‘Índice Guia de Avaliação de Desempenho. Nesse processo os professores apontaram para a necessidade da construção coletiva e democrática de uma metodologia de avaliação educacional para Sergipe, fato que motivou a realização do XV Congresso Estadual dos Trabalhadores da Educação, sem que tenha sido localizado nesse estudo, a apresentação da proposta.

Tal como aconteceu em todo o país, as tentativas de implantação de sistemas de avaliação em Sergipe, foi precedido da construção de um arcabouço normativo legal para lhe fornecer sustentação e num segundo momento na contratação de consultoria externa, que assumiu uma postura mais contundente de implantação da responsabilização dos docentes. Ambas enfrentaram forte resistência dos professores e por este e outros motivos não lograram êxito.

Tal como foi concebida a política de avaliação brasileira embora coadunada com o processo de internacionalização da educação, apresenta características locais coerentes com o projeto de modernização administrativa estatal.

²⁴ Classificação da qualidade da gestão da sala de aula e da escola: de 0 a 0,3 = Muito Crítico (MC); 0,3 a 0,5 = Crítico (C); 0,5 a 0,6 = Mediano (M); 0,6 a 0,75 = Satisfatório (S); 0,75 a 0,90 = Muito Bom (MB) e 0,9 a 1,0 = Excelente (E).”. Sobre isso, consultar: <https://avaliacaeducacional.com/2015/10/16/sergipe-batalhas-ganhas/>.

3.4 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO IDEB

A partir de 2007 o MEC passou a adotar medidas voltadas à operacionalização das políticas nacionais de avaliação dentre as quais, o PDE. Este Plano integra o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva com o objetivo articular os investimentos governamentais em infraestrutura, até o ano de 2010.

O então presidente, em seu primeiro mandato (2003 - 2006), apesar de ter mantido algumas políticas que vinham sendo implementadas pelo governo anterior, adotou um modelo de gestão de políticas públicas e sociais que envolveu parcerias diretas com municípios e escolas, muitas vezes, sem a mediação dos estados, bem como, com Organização Não-Governamental (ONG), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e sindicatos (OLIVEIRA, 2009). Dentre as organizações, destacam-se o Movimento Todos pela Educação²⁵ (TPE), criado por empresários em 2006, e que tem exercido forte influência na definição de metas para a educação brasileira e no assessoramento aos quadros administrativos das secretarias do MEC (FREITAS, 2012b).

Segundo Oliveira (2009, p. 198) a primeira gestão de Luiz Inácio Lula da Silva caracterizou-se, “[...] pela ausência de políticas regulares e de ação firmes no sentido de contraporem-se ao movimento de reformas iniciados no governo anterior”. Foram implementadas ações esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria, dirigidas a um público focalizado entre os mais vulneráveis constituiu a marca dessa primeira gestão. Dentre as ações e programas que instituiu, destacam-se o Programa Bolsa-Família²⁶ e programas dirigidos à juventude, tais como o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem)²⁷ e o Programa Nacional de Estimulo ao Primeiro Emprego para os Jovens

²⁵ O Movimento Todos pela Educação, fundado em 2006, congrega um grupo de empresários, representantes de entidades como Fundação Itaú Social e do Itaú BBA. O movimento se autodenomina como uma iniciativa da sociedade civil que proclama a participação de todos os setores sociais.

²⁶ Substituto do Programa Bolsa Escola, instituído em 2001, o Programa Bolsa Família, criado em 2003, integra desde 2011 o Plano Brasil Sem Miséria e visa retirar as famílias da extrema pobreza, assegurando o acesso a direitos básicos e a oportunidades de trabalho e de empreendedorismo. Sobre esse tema consultar: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>.

²⁷ Instituído em 2005 no bojo da criação do Conselho Nacional da Juventude – CNJ e da Secretaria Nacional de Juventude, o Projovem por meio de ações integradas visa propiciar aos jovens, sem vínculo formal de trabalho que cursaram até a quarta série do ensino fundamental, concluir o ensino fundamental, qualificar-se profissionalmente e o desenvolvimento de ações comunitárias, aliado a concessão de auxílio financeiro. Em 2008 o programa foi reestruturado sendo denominado Projovem Integrado, destinado a jovens de 15 a 29 anos. E com os mesmos objetivos, modificando as modalidades de atendimento: Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo; Projovem Urbano; Projovem Campo – Saberes da Terra e Projovem Trabalhador.

(PNPE)²⁸. Esses programas, resultantes de acordos entre os entes federados, tiveram caráter descentralizador, sendo os recursos repassados diretamente ao nível local. Tais programas impactaram na melhoria dos fatores extraescolares que influenciam o desempenho escolar. Tendo como referência os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), de novembro de 2005, Oliveira (2009, p. 203) afirmou:

[...] o governo do presidente Lula estava fazendo do Brasil um país menos desigual. A pesquisa mostrou que a taxa de miséria, em 2004, caiu 8% se comparada a 2003, ano em que Lula tomou posse. Ainda segundo a PNAD, oito milhões de pessoas teriam saído da pobreza (classes D e E) ao longo do seu primeiro mandato.

No âmbito da educação básica, dentre as medidas adotadas na primeira gestão do presidente Lula, destacaram-se: a transformação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)²⁹ em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)³⁰, além de ações voltadas à valorização do magistério.

As mudanças observadas na proposta do Fundeb em relação ao Fundef vão desde o tempo de vigência do fundo, à abrangência, ao montante de recursos e a sua progressiva expansão, às fontes de recursos que comporão o novo fundo, até o número de alunos que devem ser beneficiados por ele.

O Fundef representou um avanço para educação brasileira ao mudar a estrutura de financiamento do ensino fundamental no país (1^a a 8^a séries do antigo 1^o grau), subvinculando a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à

²⁸ Criado em 2003, Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE, voltado à jovens com idade de dezesseis a vinte e quatro anos em situação de desemprego involuntário, o Programa está vinculado a ações dirigidas à promoção da inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização, assim como ao fortalecimento da participação da sociedade no processo de formulação de políticas e ações de geração de trabalho e renda, objetivando, especialmente, promover a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda; e a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social. Contudo, para ser atendido pelo Programa o jovem deve atender cumulativamente a requisitos como, não ter tido vínculo empregatício anterior; ser membro de famílias com renda mensal per capita de até 1/2 (meio) salário mínimo, incluídas nesta média eventuais subvenções econômicas de programas congêneres e similares, nos termos do disposto no art. 11 da Lei que institui o Programa e estar matriculado e frequentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos.

²⁹ O Fundef foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14 12/09/1996, regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24/12/1996, e pelo Decreto n.º 2.264, de 27/06/1997 e implantado nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998.

³⁰ O Fundeb, criado pela Emenda Constitucional n.º 53 de 19/12/2006 e regulamentado pela Lei n.º 11.494 de 20/06/2007 e pelo Decreto n.º 6.253 de 13/11/2007, consiste em um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação e em observância ao disposto no art. 212 da Constituição Federal. Quando no âmbito de cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, o Fundeb repassa uma parcela de recursos federais a título de complementação.

educação, introduzindo novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e municípios e ao promover a partilha desses recursos, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. Por outro lado, o Fundeb avançou ao financiar todas as etapas da Educação Básica, aumentar em dez vezes o volume anual dos recursos federais destinado a esse nível de ensino, e reservar recursos para os programas direcionados a jovens e adultos.

A logística de distribuição dos recursos do Fundeb é feita de acordo com o número de alunos da Educação Básica, tendo como referência os dados do censo escolar do ano anterior e o desenvolvimento social e econômico das regiões, com prioridade para aquelas localidades em que o investimento por aluno seja inferior ao valor mínimo fixado para cada ano. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal, por conselhos criados especificamente para esse fim.

Com relação à estratégia para valorização do magistério, além dos mecanismos de formação inicial e continuada dos professores, foi instituído pela Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008, o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, sendo atribuída a Capes a função de promover a qualificação desses profissionais, através da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Em parceria com estados e municípios, as universidades públicas passaram a ofertar os cursos da UAB nos diversos municípios brasileiros. Aos primeiros coube manter os polos de apoio presencial para atender aos professores sem curso superior ou promover a formação continuada dos já graduados, enquanto às universidades públicas, coube ofertar cursos de licenciatura e especialização (BRASIL, 2007).

Outra ação voltada a assegurar aos professores formação em nível superior foi o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor). Instituído em caráter emergencial pelo Decreto nº 6.755, de 29/01/2009 e vinculado a Capes, o Programa atua em regime de colaboração com as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e com Instituições de ensino superior com a finalidade de assegurar o acesso aos cursos de primeira e segunda licenciatura e formação pedagógica.

Em que pese, o governo Lula tenha apresentando, nos seus dois mandatos, políticas educacionais consideradas ambivalentes, com rupturas e permanências com relação às políticas anteriores e estas, frente à crescente competitividade internacional, estivessem voltadas à elevação dos padrões de desempenho educativo, foi possível identificar iniciativas de resgate de direitos e garantias estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

Um dos documentos basilares do seu segundo mandato foi o PAC, criado em 2007, com a finalidade de resgatar o planejamento e promover a retomada dos investimentos em setores estruturantes do país. Para tanto, elevou o investimento público e privado em obras fundamentais, de modo a garantir a continuidade do consumo de bens e serviços, oxigenar a economia e reduzir a pressão que a crise provocou nas empresas nacionais. Englobou projetos de diversas áreas do governo, dentre elas a educação, cuja contribuição se configurou no PDE (Lei n. 10.172/01).

No documento "PDE - Razões, Princípios e Programas" este Plano foi definido como um conjunto de programas que visavam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação. Explicitou ainda que sua razão de ser encontrava-se “[...] na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais” (BRASIL, 2007, p. 5). Para tanto, houve a destinação de recursos e foram estabelecidas metas e ações voltadas à regularização do fluxo escolar, redução das reprovações e abandono e melhoria do desempenho das escolas brasileiras, as quais deveriam ser assumidas pelos entes federados.

Autores como Farenzena (2011) e Saviani (2007) entendem que o PDE não pode ser caracterizado como um plano, mas como um conjunto de programas e de ações do MEC, envolvendo Educação Básica e Educação Superior, em suas distintas modalidades e etapas. Os críticos do PDE, argumentam que,

[...] não estão claros os mecanismos de controle, permanecendo a possibilidade de que as administrações municipais manipulem os dados de modo a garantir o recebimento dos recursos, apresentando estatísticas que mascarem o desempenho efetivo, em detrimento, portanto, da melhoria da qualidade. (SAVIANI, 2007, p. 1232).

O PDE agregou outras 29 ações do MEC em todas as suas áreas de atuação e abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura. Para a educação básica, 17 ações são direcionadas a toda educação básica e outras específicas dos níveis e modalidades de ensino.³¹

O PDE engloba o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) instituído pelo Decreto Presidencial n. 6.094 de 24/04/2007, que apontou para a necessidade de uma aliança entre os governos federal, estadual e municipal, os profissionais da educação, entidades e outros setores sociais em prol de melhores resultados no ensino. O plano prevê a

³¹ Constituem algumas dessas ações: “Piso Nacional de Salários e formação continuada de professores”; programas de apoio ao estudante como “Transporte Escolar”, “Mais educação” e “Inclusão Digital”.

elaboração, pelos estados e pelos municípios, do Plano de Ações Articuladas (PAR), os quais se constituem mecanismos de operacionalização de ações a serem promovidas nas redes públicas de ensino, como estratégia para promover a melhoria dos resultados nas avaliações nacionais.

Dentro do PMCTE a principal ferramenta para aferir a qualidade foi o Ideb, cujas atribuições estão delimitadas no referido Decreto. Por meio do PMCTE foram traçadas as metas de melhoria do Ideb, cabendo ao governo federal oferecer apoio financeiro e técnico, via PAR. Esses planos foram elaborados localmente e enviados ao MEC. As metas traçadas para escolas, redes municipais e estaduais, para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, estiveram voltadas a fazer com que o país obtenha até o ano de 2022 um Ideb igual a 6, valor médio dos países da OCDE, quando se aplica a seus resultados a metodologia do Ideb.

O Ideb passou a ser usado para verificar o cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão do Compromisso Todos pela Educação. Esse indicador, calculado para o 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, tem por finalidades: monitorar a evolução da educação brasileira, relacionando o desempenho dos estudantes em exames padronizados (Prova Brasil/Saeb) à taxa média de aprovação; medir, de forma objetiva, a qualidade da educação básica, conforme Decreto nº 6.094 de 24/04/2007, que o instituiu:

Art. 3º - A qualidade da Educação Básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - Aneb e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O Ideb será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007, s/p).

Dentro de uma concepção empresarial de metas a serem alcançadas, foi elaborada uma escala e estabelecido como objetivo, para o ano de 2021 atingir o Ideb 6, compatível, segundo o Ministério da Educação, com aquele obtido pelos países desenvolvidos (FERNANDES, 2007).

Neste sentido, o Ideb surgiu como um elemento basilar de melhoria do sistema educacional, à medida que mede a qualidade da educação em cada unidade da federação e em cada escola, fornecendo subsídios para a criação de políticas e estratégias educacionais voltadas à melhoria da educação, comprometendo redes e escolas com a melhoria da

qualidade da educação. O Ideb integra, em seu cálculo, dois grandes problemas da educação brasileira: baixos desempenhos discentes e/ou altas taxas de reprovação.

Conforme assinalado, o Ideb é um indicador utilizado pelo governo para indicar que a qualidade do ensino está associada à garantia do aprendizado e a uma trajetória educacional regular, sem reprovações (FERNANDES, 2007). Essa visão é corroborada por Farenzena (2011), que ao tratar do tema na entrevista concedida ao Jornal Novo Mundo, edição nº 421, de outubro de 2011, assim se posicionou:

O objetivo é a melhoria da qualidade da Educação Básica, mas que essa melhoria possa ser quantitativamente mostrada ou buscada através do índice existente e da projeção de metas para esse índice. Aos poucos, o Ideb está sendo utilizado para outras finalidades, que não são aquelas inicialmente traçadas. Ao Ideb deve ser agregada uma série de outros resultados e expressões de qualidade que possam de fato forçar a melhora da qualidade de educação. Não estamos satisfeitos com a educação que temos hoje: esperamos muito mais, mas para isso precisamos do desenho e da implementação de políticas públicas mais ousadas do que as que temos. (FARENZENA, 2011, s/p)

Vidal e Vieira (2011) veem na criação do Ideb e no conjunto de mecanismos de controle interno e social dos recursos da educação, uma forma velada de *accountability* educacional, alegando que,

[a] forma velada de como tais mecanismos vem sendo implementada pode estar associada ao fato desse modelo de responsabilização ter sido desenvolvido e adotado por países cuja ideologia é de cunho assumidamente neoliberal, enquanto o governo brasileiro, identificado com as bandeiras de esquerda, aparenta certo constrangimento público em assumir tal política (VIDAL; VIEIRA, 2011, p. 426).

Com base no Ideb foi possível estipular metas factíveis de melhoria da qualidade do sistema de ensino. Numa escala de 0 a 10, o MEC fixou metas de qualidade que devem ser alcançadas de dois em dois anos de modo a atingir até 2021 a média 6, compatível com os padrões de qualidade da educação, alcançadas pelos países desenvolvidos que integram a OCDE. O desempenho do aluno é medido por meio do Prova Brasil e da Aneb e a aprovação, por meio do Censo Escolar. De modo sintético: a nota é composta pela média da Prova Brasil para a rede de ensino, o município, o estado ou o país a qual é expressa por valores entre 0 e 10. A fórmula geral do Ideb é dada por:

$IDEB_{ji} = N_{ji} P_{ji}$;

em que:

i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;

N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade j , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;

P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j .

Fonte: INEP, 2016.³²

O resultado do Ideb, divulgado por escola, município, estado e país torna-se critério para que as escolas sejam consideradas prioritárias para receber assistência técnica e financeira do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). O Ideb tem sido utilizado pelo governo para eleger prioridades e para o direcionamento de recursos e assistência a redes ou a escolas que obtiveram índices baixos, a exemplo dos programas “Mais Educação”³³ e “Proinfância”³⁴.

Com dados do Censo Escolar de 2005 e da Prova Brasil de 2005, foi projetado um índice médio nacional de 3,8 para os primeiros anos do ensino fundamental, o que foi tido como baixo, em relação aos países da OCDE. A partir daí, foram projetadas metas progressivas para melhorar esse índice, de modo a alcançar em 2022 a média 6,0, que seria um desempenho educacional aproximado do que se encontra nos dias atuais, em 20 países da OCDE, bem classificados no mundo.

Desde 2007, quando o Ideb passou a ser calculado foram divulgadas quatro edições, referentes aos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013. De acordo com as metas

³² Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/como-o-ideb-e-calculado>, acessado em 30/01/2016.

³³ O Programa Mais Educação, criado pela Portaria Interministerial nº 17 de 24/04/2007 e regulamentado pelo Decreto nº 7.083 de 27/01/2010, constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para indução da construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino que amplia a jornada escolar nas escolas públicas, para no mínimo 7 horas diárias, por meio de atividades optativas nos macrocampos: acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica.

³⁴ O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância foi instituído pela Resolução nº 6, de 24/04/2007, e é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação objetivo é prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública. Entre 2007 e 2014, o Programa investiu na construção de 2.543 escolas, por meio de convênios e a partir de 2011, com sua inclusão no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), outras 6.185 unidades de educação infantil foram apoiadas com recursos federais, totalizando 8.728 novas unidades em todo o país.

estabelecidas e do Ideb apurado, publicados pelo Inep, o país avançou em todos os níveis de ensino, conforme explicitado nas tabelas a seguir.

Tabela 1 - Ideb Brasil – anos iniciais do Ensino Fundamental

2007		2009		2011		2013	
Meta	Índice	Meta	Índice	Meta	Índice	Meta	Índice
3,6	4,0	4,0	4,4	4,4	4,7	4,7	4,9

Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdU (2016) ³⁵

Tabela 2 - Ideb Brasil – anos finais do Ensino Fundamental

2007		2009		2011		2013	
Meta	Índice	Meta	Índice	Meta	Índice	Meta	Índice
3,3	3,5	3,4	3,7	3,7	3,9	4,1	4,0

Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdU (2016) ³⁶

Considerando que a política de avaliação implantada pelo Estado brasileiro, tem no Ideb seu principal indicador de qualidade, o cenário revelado pelos dados aponta que os avanços embora estejam compatíveis com as metas projetadas, ainda são tímidos, se tomado como referência que, faltando nove anos para que o índice 6,0 estabelecido como meta para todo o país seja alcançado ainda se encontra na média de 4,9 para os anos iniciais do ensino fundamental e apresentou pequena queda para os anos finais. O pequeno avanço que o Ideb vem apresentando tem motivado críticas quanto à relevância do investimento e estimulado a produção acadêmica entre os seus críticos e defensores.

Embora vários estudiosos tenham empreendido críticas à política de avaliação, aqui foi adotada, a perspectiva apontada por Ribeiro e Pimenta (2011) de sistematizar esses debates em três posições distintas. A primeira entende o Ideb como instrumento na busca por alternativa aos desafios educacionais que se apresentam ao país. Não se discutem possíveis riscos e também não há críticas ou problematizações relativas às finalidades educacionais. Nessa perspectiva, encontram-se, segundo as autoras, Castro (2009) e Fernandes (2007).

Uma segunda posição entende que tais processos de avaliação dificultam a efetivação da autonomia da escola e desvirtuam as finalidades educacionais. As autoras identificaram Paro (2001) e Gentili (2015), como alinhados a essa tendência.

³⁵ Disponível em: www.qedu.org.br/ideb, acessado em 30/01/2016.

³⁶ Disponível em: www.qedu.org.br/ideb, acessado em 30/01/2016.

A terceira enfatiza que as avaliações podem ter um papel no monitoramento dos sistemas de ensino, mas tece críticas ao modo como tais avaliações estão sendo utilizadas para rankings, premiações e para tornar a qualidade da educação equivalente ao desempenho dos alunos. Esses aspectos, associados a políticas neoliberais geram competição e responsabilizam apenas os professores e as escolas pelo insucesso escolar. Nesta corrente encontram-se, segundo as autoras, Oliveira (2007; 2008; 2010), Oliveira e Araújo (2005), Saviani (2007) Sousa (2009), Araújo (2007) e Freitas (2007).

Em linhas gerais as críticas estão direcionadas ao fato de se vincularem aos ditames impostos pelos organismos internacionais, com adoção de mecanismos de quase-mercado que reduzem o papel do Estado na condução da política educacional. Outro argumento é o de que são desconsideradas as variações nas condições sociais, econômicas e culturais, entre regiões, em alguns casos, estabelecendo comparações e generalizações destituídas de sentido, reduzindo o currículo a duas disciplinas, o que dificulta estabelecer contextualizações e formar criticamente os estudantes.

Com relação ao Ideb, as críticas direcionam-se ao fato desse indicador ser tomado como referência de qualidade da educação, não refletindo a relação custo aluno/qualidade, nem considerando as desigualdades sociais. Um dos mais fortes argumentos dos que empreendem crítica ao Ideb foi expresso por Oliveira (2010, p. 9 - 10), que sem desmerecer sua importância como indicador de resultados desejáveis, alerta para o fato de que assumi-lo como indutor de política pública além de simplificar o que se entende por educação ainda pode reduzir o sistema escolar a mero preparador para testes.

Entre os menos céticos em relação à política de avaliação, os argumentos utilizados apontam para a possibilidade do Ideb incidir sobre a melhoria do desempenho dos alunos, à medida que trata dos dois maiores desafios da educação básica (fluxo e proficiência). Para alguns estudiosos embora a qualidade não possa ser confundida com o desempenho em leitura e em resolução de problemas, esses são partes constitutivas de um processo escolar que se pretenda de qualidade. Outros, embora entendam a limitação dos testes de proficiência para aferir a qualidade do ensino entendem que estes permitem o monitoramento de redes de ensino e de escolas e podem subsidiar a definição das políticas educacionais. Nesse caso, o argumento mais substancial diz respeito ao fato de termos uma pequena tradição em desenvolvimento de indicadores educacionais com a finalidade de se definir política educacional. O Ideb, por suas características de transparência, objetividade e fácil compreensão ao grande público, constitui-se um avanço, contribuindo para tornar o

debate sobre os resultados do processo educativo, passível de verificações. (FERENANDES, 2007; FREITAS; BARUFFI; REAL, 2011; OLIVEIRA; SOUSA; ALAVARSE, 2011)

As críticas mais ponderadas são direcionadas à forma de implementação e apropriação dos resultados por sistemas e escolas, dentre as quais se destacam fatores como: Saeb apesar de ter uma existência de 20 anos e esteja sendo melhor compreendido, seus resultados ainda não são utilizados pelos que integram a escola como instrumento de gestão pedagógica; Ideb embora seja utilizado para premiação, bonificação, seja acusado de provocar a falta de autonomia do professor e de desconsiderar outros aspectos da avaliação, não o deslegitima enquanto política.

O mais forte argumento para justificar a necessidade de indicadores diz respeito ao fato do Brasil ter dimensões continentais e precisar adotar uma metodologia “[...] que o fotografe sob um ponto de vista amplo, que lhe apreenda certas características, que lhe desenhe um perfil e que possa ser utilizado para mobilizar esforços no sentido do seu aperfeiçoamento” (WERLE, 2010, p. 23). Nessa direção, situa-se o argumento de Esquinsani (2012, p. 11),

Se, por um lado, o Saeb representa a presença do Estado na esfera escolar (por homogeneizar currículos, forjar indicadores, entre outros), por outro, trata-se de um instrumento de política educacional que interfere no padrão de qualidade de redes e sistemas de ensino, forçando um redimensionamento dos modelos de qualidade escolar. Essa suposta contradição é palco para reflexões sobre o ‘enquadramento’ do sistema em um dos pilares da modernidade: o projeto de regulação ou o projeto de emancipação.

Vianna (2005) responde ao determinismo imposto à avaliação do trabalho da escola alegando que esta não constitui, “[...] um valor em si e não deve ficar restrita a um simples rito da burocracia educacional; necessita integrar-se ao processo de transformação do ensino/aprendizagem e contribuir, desse modo, ativamente, para o processo de transformação dos educandos” (VIANNA, 2005, p. 16).

É preciso considerar que as avaliações realizadas tanto no âmbito do sistema quanto das escolas e da aprendizagem são de natureza diferentes, requerendo, portanto, “olhares” distintos para elas. Como explicita Werle (2010), em um país de dimensões continentais como o Brasil, é preciso ter parâmetros claros para direcionar as políticas educacionais e o sistema de avaliação implantado, os quais se constituam, mais efetivamente, em instrumentos de gestão.

Sem desconsiderar a lógica produtivista que permeia o campo da avaliação, Ball (2009), em entrevista concedida a Jefferson Mainardes e Maria Inês Marcondes, ao se referir ao ciclo de políticas, apontou uma alternativa para que se pense a avaliação de outra perspectiva afirmando que o pensar sobre as políticas e o discurso das políticas podem ser mudados pela ação política. Desse modo, frente ao desafio de encontrar soluções para a promoção da qualidade da educação oferecida aos alunos, tanto a avaliação interna como a externa precisam estar na pauta das discussões dos sistemas e, por conseguinte, das escolas, possibilitando as revisões fundamentais do trabalho desenvolvido e delineamento de medidas para superação de deficiências.

Considerando que o Ideb é o corolário de um processo que envolve os indicadores educacionais da escola, expresso nas taxas de rendimento que a escola disponibiliza ao Inep, por meio do Censo Escolar e do resultado obtido no(a) Saeb/Prova Brasil, cabe à escola refletir sobre esses indicadores que resultam em suas notas. A avaliação externa pode ser um instrumento para construção da qualidade da educação e, para isso, o seu resultado deve subsidiar a reflexão sobre a escola/sistema. Nesse sentido, concordo com Belloni (1999) ao defender a tese de que,

[...] é possível desenvolver uma sistemática de avaliação que vise ao aperfeiçoamento da qualidade da educação – isto é, do ensino, da aprendizagem, da pesquisa e da gestão institucional – com a finalidade de transformar a escola atual em uma instituição voltada e comprometida com a democracia do conhecimento e da educação, assim como a transformação da sociedade. Este é o papel ou função social da avaliação e é necessário aprender como implementá-la. (BELLONI, 1999, p. 36).

Em que pese tenha havido avanços significativos em direção à garantia do direito à educação, a exemplo da adoção de medidas de correção do fluxo escolar, de elevação dos padrões de desempenho educativo e de apoio ao estudante, tais mudanças somente se efetivarão com gestores atuantes, professores dotados de melhores condições de trabalho, preparo técnico adequado e agentes escolares comprometidos com a qualidade do ensino.

Por fim, cabe destacar que apesar da descentralização ter se constituído em bandeira de luta e posteriormente se tornado um dos pilares das políticas governamentais e da legislação educacional, ao instituir uma política de avaliação o governo federal acabou por promover a centralização. Analisando o processo de montagem e instituição do complexo de regulação “medida-avaliação-informação” da educação básica brasileira, Freitas (2005) apontou que sob o argumento de promover a equidade, qualidade e eficiência na educação brasileira, o Estado além de estabelecer normas jurídico-legais e político-administrativas,

operacionalmente instituiu a avaliação em larga escala e subordinou a ação normativa do CNE ao MEC reforçando assim a regulação central. Também atribuiu ao INEP o poder decisório e operacional, de “mensurar-avaliar” a educação no país.

Com a finalidade de entender como a Secretaria Municipal de Aracaju tem se apropriado da política de avaliação e que usos têm feito dos seus resultados foi direcionado o próximo capítulo.

4 DA QUALIDADE DE VIDA À QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: ONDE IMPACTAMOS?

4.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

O debate da qualidade da educação emergiu do conjunto de transformações que se processaram na sociedade contemporânea, que ao intensificar o processo de globalização econômica, política e cultural e promover uma revolução tecnológica, originou a chamada “sociedade do conhecimento”, desencadeando, como sinaliza Shiroma (2000), a preocupação com a qualidade da educação, entendida como instrumento de acesso dos cidadãos aos códigos da modernidade.

Como já assinalado, o termo qualidade da educação, embora suscetível de muitas interpretações, no âmbito da educação está, de modo geral, associado à ideia de democratização, aqui entendida como gestão democrática da escola, que, por sua vez, está ligada à política de valorização docente (plano de carreira, piso nacional, formação inicial e continuada e reconhecimento social), à garantia de acesso e permanência dos alunos na escola e à avaliação contínua, como forma de promover a melhoria no aprendizado de todos que fazem parte da escola. Satisfeitas tais condições, seria de se esperar que estivesse assegurada a qualidade da educação. Para efeito deste texto, foi adotada a definição de Klein e Fontanive (2009), ao afirmarem que,

[um] sistema educacional eficaz é aquele em que os alunos aprendem, passam de ano e concluem a Educação Básica. Para verificar o cumprimento desse objetivo, são necessários indicadores de resultados educacionais que permitam avaliar o que os alunos estão aprendendo, se estão sendo aprovados e se estão concluindo a Educação Básica na idade adequada. (KLEIN; FONTANIVE, 2009, p. 19).

No caso da rede municipal de ensino de Aracaju, as ações voltadas à assegurar uma educação de qualidade, apesar dos avanços alcançados com a implantação da gestão democrática³⁷ e com a viabilização das condições humanas e materiais para o funcionamento da rede, ainda apresenta um quadro heterogêneo com relação aos indicadores de fluxo e rendimento, com ilhas de excelência, que no limite têm contribuído para que o município

³⁸ A Gestão Democrática na Rede Municipal de Ensino de Aracaju foi institucionalizada pelo Decreto nº 28 de 31/03/1986.

venha atingindo as metas projetadas no Ideb, no período de 2007 a 2013, mas, ainda, não representam a realidade de toda a rede de ensino.

Desse modo, este capítulo tem por objetivo analisar as políticas municipais voltadas à melhoria da qualidade da educação, enfatizando a atuação da Semed frente aos resultados obtidos nas avaliações em larga escala e, junto às escolas no sentido de discutir a melhoria dos indicadores educacionais e, por conseguinte, da qualidade da educação.

O estudo abrangeu três gestões que estiveram à frente do executivo municipal de Aracaju os quais apresentaram perfis políticos e ideológicos distintos. As duas primeiras, sob a administração de Marcelo Déda e de Edvaldo Nogueira³⁸ (PT/PC do B), que procuraram empreender uma política de educação em que a qualidade foi entendida como uma construção pela base. A terceira foi conduzida por João Alves Filho (DEM)³⁹, cuja política adotada tem se pautado pela gestão de resultados, próxima do modelo gerencialista que tem marcado o contexto de reestruturação capitalista. Entender esse cenário requer uma contextualização do local de onde se está falando, das relações que nele se estabelecem e dos seus impactos na escola.

Para tanto, além de entrevista, foram analisados os relatórios de gestão, a legislação produzida no âmbito municipal e os indicadores de qualidade, com enfoque para o Ideb, bem como, o tratamento dado a eles pelas gestões que estiveram à frente do executivo municipal desde o ano de 2005. Também foram evidenciadas iniciativas anteriores voltadas à melhoria da qualidade de ensino da rede, por entender ser este um processo de construção que assumiu conotações distintas, à medida que refletiram o contexto em que foram produzidas e legitimadas.

4.2 A EDUCAÇÃO MUNICIPAL E OS DESAFIOS DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

No processo de redemocratização do país, apesar da pluralidade de interesses em jogo, o tema da municipalização ganhou destaque como alternativa à política centralizadora dos governos militares. A defesa da descentralização administrativa dos sistemas educacionais

³⁸ Marcelo Déda Chagas (PT), oriundo dos movimentos estudantil e sindical esteve à frente do executivo municipal de 2001 a 2004 e de 2005 a 2006, quando candidatou-se e foi eleito governador do Estado. Foi sucedido por seu vice-prefeito Edvaldo Nogueira que além de concluir o mandato foi reeleito, assumindo o a prefeitura de 2009 a 2012.

³⁹ João Alves Filho, político vinculado as forças conservadoras da política sergipana, assumiu a prefeitura de Aracaju pela segunda vez para um mandato de 2013 a 2016. A primeira gestão à frente da prefeitura se deu no período de 1974 a 1977. Foi também governador por três mandatos (1983-1987; 1991-1994; 2003-2006) e Ministro do Interior (1987-1990).

sustentou-se no argumento de que frente à diversidade econômico-social e cultural do Brasil, concentrar as decisões no âmbito local, permitiria que cada ente federativo assumisse suas responsabilidades com a manutenção e ampliação do ensino público, em conformidade com a realidade em que se inseriam. Para Barreto e Arelaro (1986, p.1),

[...] fato de que a municipalização do ensino, nos últimos anos, tem sido defendida tanto por grupos políticos progressistas como conservadores, o que chega a ser preocupante porque, ao que parece, nem a primeira tendência, nem a segunda, conseguem explicitar com clareza e objetividade onde querem chegar com a proposta, quando mais não seja, até pela falta de informação e debate mais aprofundado sobre o assunto.

A Constituição Federal, alterada pela Emenda Constitucional nº 14, definiu, em seu Artigo 211, as atribuições dos entes federados no tocante às responsabilidades de cada com a educação. Ao proclamar a descentralização político-administrativa, a Carta Magna reconheceu os municípios como entes federados com competência normativa, administrativa, financeira e legislativa, inclusive para organizar seus sistemas de ensino⁴⁰.

[...] como uma forma peculiar das forças sociais locais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira, explicitando traços característicos e de identidade próprios, incluindo, e, não exclusivamente centrando, a ação na criação de estruturas institucionais (órgãos normativos e executivos), focalizando a educação escolar em especial a Educação Básica independente da mantenedora. Tal possibilidade precisa explicitar-se em lei e sua formulação pressupõe o exercício de prática de autonomia e responsabilização dos atores locais (executivo, legislativo municipal, CME, sindicato e associação de docentes, escolas públicas, escolas privadas, pais, alunos e cidadãos da localidade). (WERLE, 2008, p. 4).

Essas atribuições foram reafirmadas na LDB, que, em seu Art. 8º, definiu a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em organizar, em regime de colaboração, seus respectivos sistemas de ensino. A proposta de descentralização que daí emergiu atribui ao Estado a responsabilidade em oferecer, com prioridade, o ensino médio, e aos municípios em ofertar a educação infantil e o ensino fundamental. Também estabeleceu mecanismos de descentralização fiscal, aumentando significativamente os

⁴⁰ Para o Conselho Nacional de Educação sistema de ensino é o “conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes” (Parecer CNE/CEB nº. 30 de 03/07/2002)

recursos destinados aos municípios, por meio da criação de impostos próprios e do aumento das transferências de verbas geridas pelos estados e pela União, a exemplo do Fundef.

Azevedo (2001) destacou que a legislação, ao definir com clareza o papel e a importância do município, enquanto ente federativo autônomo, na definição e gestão da política educacional, contribuiu para assegurar os instrumentos de qualidade, os quais só ganham efetividade com o empenho da sociedade organizada e do poder público.

Com base no aparato legal, os municípios passaram a se responsabilizar pela educação infantil e ensino fundamental. A legislação daí decorrente estabeleceu novas diretrizes para a educação nacional, a saber: descentralização, autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira das escolas, gestão democrática, currículo aberto e diferentes formas de organização da educação básica (BRASIL, 2005, s/p).

Apesar de tais ações estarem afinadas com o gerencialismo e performatividade, já destacadas no segundo capítulo, Barreto e Arelaro (1986), apontaram que a reivindicação para que o município assumisse a responsabilidade pelo ensino esteve presente no debate educacional, desde a década de 1950, quando os educadores da ala liberal dos renovadores defenderam a descentralização dos serviços educacionais, cujas normas de administração tinham sido herdadas do Estado Novo. Anísio Teixeira foi um entusiasta em favor da municipalização do então chamado ensino primário por entender ser este o reconhecimento da maioria das comunidades municipais (PAIVA, 1986).

Discutindo o federalismo brasileiro, Souza e Farias (2004) afirmaram que este tem se caracterizado pela cultura de dependência intergovernamental que ocasiona a indefinição da estrutura, estabelece limites a ação estatal, provoca dificuldades de representação e a divisão de atribuições entre os três níveis de governo.

A respeito dessa descentralização Paiva (1986, p. 17-18) advertiu:

Fortalecer o município é uma tarefa de longo prazo, que se pode realizar não pulverizando os recursos nem lançando a eles recursos que alguns ou muitos deles não saberão utilizar, por carência de quadros técnicos ou que utilizarão de maneira subordinada às forças locais dominantes. [...] É uma tarefa que exige ação coordenada a diversos níveis, na preparação da qual será preciso indagar a respeito de que setores comportam mais descentralização e quais setores precisam ainda de certo nível de centralização, em função do maior benefício à população local.

A nova dinâmica político-administrativa que a legislação imprimiu, elevou a importância dos municípios no cenário político e educacional, contribuindo para a expansão

do ensino fundamental, principalmente no primeiro segmento e, por conseguinte, para a ampliação do atendimento à população.

Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, a Emenda Constitucional 14/96, a Lei 9424/96 e o Decreto Federal 2264/97, houve um fortalecimento da descentralização do ensino. A década de 1990 assistiu a uma grande modificação no cenário educacional brasileiro. Entre as decorrências das medidas legislativas, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e da Lei do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), houve um crescimento da universalização do acesso ao Ensino Fundamental e o desenvolvimento significativo de matrícula na Educação Infantil e no Ensino Médio. (SOLIGO, 2013, p. 21).

No processo de redemocratização do país, a descentralização dos sistemas educacionais se constituiu bandeira de luta como contraponto ao excessivo centralismo promovido pelo regime militar. Contudo, sua implementação tem sido objeto de críticas por parte daqueles que se opõem à agenda neoliberal e alegam que as condições em que se realiza a municipalização não levam em consideração os limites orçamentários dos municípios, transferindo-lhes encargos sem uma correspondente descentralização tributária. Para seus defensores, a alegação é de que essa possibilita a democratização da gestão do sistema, uma vez que conta com a participação popular na definição e fiscalização das políticas, contribuindo assim, para adequar as escolas ao meio local, assegurar a participação da comunidade na condução dos assuntos de seus interesses, bem como, no controle das ações do poder público.

Sem negar a pertinência das críticas ao processo de descentralização, quem vivenciou o funcionamento das redes de ensino, no período antecessor à promulgação da Constituição e de todo aparato legal que lhe deu sustentação, não pode negar o avanço que esta possibilitou, em termos de atendimento e formação do seu corpo docente e técnico.

[...] os estados enfrentavam grandes dificuldades para manter os sistemas podemos avaliar a dificuldade do poder municipal em constituir uma rede de escolas sob sua responsabilidade, devido à sua condição de dependência político-administrativa em relação aos estados, a limitada capacidade de arrecadação de impostos, ausência ou irregularidade no repasse de recursos centralizados na União e organização fragmentária de seu aparelho administrativo. (GRAÇA; SOUSA; SANTOS, 1996, p. 36).

No caso do município de Aracaju, esse processo não se revelou tão problemático, pois, a rede municipal de ensino desde a década de 1970 já contava com certa independência com relação à esfera estadual, a saber: o antigo Departamento de Educação foi transformado

em Secretaria Municipal de Educação (Lei nº 510 de 17/12/1976); na década de 1980, foi criado o Conselho Municipal de Educação (Lei nº 1430 de 06/01/1988) e a rede municipal passou a responder pelas deliberações referentes às suas escolas, processo que culminou, na década de 1990, com a organização do Sistema Municipal de Ensino de Aracaju (ARACAJU, 1998, s/p).

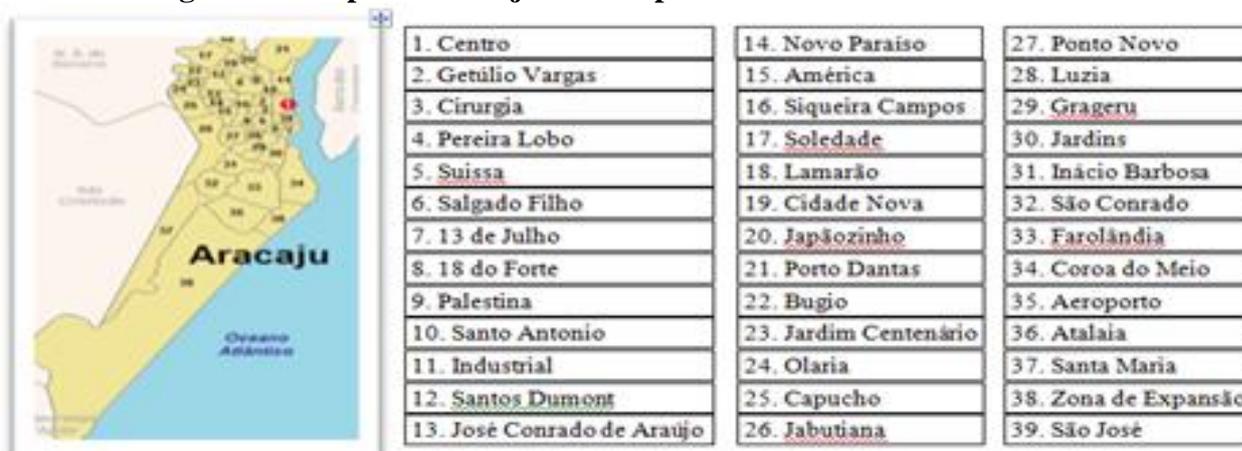
Para além das posições contrárias ou a favor da municipalização, importa, como assinala Fonseca (1990), que o atendimento educacional à população seja de qualidade, pouco interessando que instância administrativa assume a educação. A municipalização “[...] só é desejável e defensável, se for colocada a serviço dos cidadãos” (FONSECA, 1990, 135).

De acordo com Soligo (2013), o processo de municipalização da educação ocorreu de forma dual, posto que a descentralização se deu no âmbito da legislação e a centralização no contexto das políticas educacionais dos programas de financiamento. Nesse contexto, insere-se a avaliação da educação básica, entendida, por alguns, como instrumento de controle dos sistemas municipais de ensino e, por outros, como um processo de regulação voltado à garantia de equidade e de qualidade da educação.

4.3 ARACAJU COMO LÓCUS DA PESQUISA

Aracaju, capital do Estado de Sergipe, tem uma área de 181,857 km² e, conforme dados do Censo de 2010, uma população de 571.149 habitantes, distribuídos em 39 bairros, dotados de infraestrutura básica nos domicílios na ordem de: 92,7% com água encanada, 96,1% com serviço de coleta de lixo e 35% com saneamento básico. (IBGE, 2010).

Figura 2 – Mapa de Aracaju com respectivos bairros



Fonte: IBGE, 2016⁴¹

⁴¹ Disponível em: <https://ciaoaracaju.files.wordpress.com/2013/03/bairros-de-aracaju.png>. Acesso em: 30/01/2016.

Tendo como base de sua economia o setor de serviços e a indústria, Aracaju, junto com as cidades de Nossa Senhora do Socorro, Canindé de São Francisco, Estância e Laranjeiras, respondia por 58% do Produto Interno Bruto (PIB) de Sergipe e concentrava em 2010, 41% da população do Estado (IBGE, 2010). Os investimentos realizados levaram Aracaju a apresentar, a partir de 2000, um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,794 (numa escala que varia de 0 a 1), sendo o mais alto do Estado e o 15º das capitais brasileiras. Esse índice é considerado médio (0,500 a 0,799) com tendência a chegar a 0,800, considerado elevado. No âmbito educacional, tem um índice de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais da ordem de 6,6%, contra 18,4% do Estado de Sergipe (IBGE, 2010).

Essas características foram responsáveis por conferir a Aracaju o título de melhor capital em qualidade de vida, dentre as situadas nas regiões Norte e Nordeste do país, e a 12ª melhor cidade do país para se viver, conforme apontou pesquisa da FGV que avaliou todas as 26 capitais de unidades da federação e a cidade de Brasília, no Distrito Federal.⁴²

Tais avanços começaram a se delinear na década de 1960, devido aos investimentos que o Estado de Sergipe passou a receber da Superintendência de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (Sudene)⁴³ e pela atuação do Conselho do Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese)⁴⁴, os quais resultaram na instalação de empresas industriais de grande porte⁴⁵ e estímulo à instalação do Distrito Industrial (1974), em Aracaju. Para fomentar a produção científica e preparar os quadros profissionais que o Estado requeria, foi criada a Universidade Federal de Sergipe (1963). Essas ações abriram novas perspectivas econômicas, culturais e sociais para o Estado atraindo, pelas possibilidades de emprego que passou a ofertar, profissionais qualificados de diversas regiões do país (MELO; SUBRINHO; FEITOSA, 2009).

Na década de 1980, um novo ciclo expansivo abriu-se por meio dos incentivos à indústria têxtil, atraindo para o Estado, empreendimentos de grande porte da cadeia têxtil-confecção⁴⁶. Empresas locais também utilizaram os incentivos regionais para se

⁴² Sobre isso consultar Observatório das Metrôpoles coordenado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o Índice de Bem-Estar Urbano (Ibeu).

⁴³ Autarquia subordinada diretamente à Presidência da República foi criada em 1959 e extinta em 2001. Representou a intervenção do Estado no Nordeste, com a finalidade de promover o seu desenvolvimento e reduzir as diferenças com relação a outras regiões do país.

⁴⁴ Órgão criado em 1959 com a finalidade de estimular a produção industrial no Estado, sobretudo na área de química e petroquímica.

⁴⁵ Nas décadas de 1960 e 1970 foram instaladas no Estado as empresas: Petróleo Brasileiro S.A – Petrobrás (1963), Petrobrás Mineração S.A – Petromisa (1970), Fertilizantes Nitrogenados do Nordeste S.A - Nitrofertil (1978) e a fábrica de cimento em Aracaju (1967).

⁴⁶ Foram instaladas no Estado: Grupo Alpargatas (1981), Fiação e Tecelagem Nortista (1982) e a Santista (1987).

modernizarem. O setor canavieiro, conseqüentemente, foi revitalizado em função da produção de carros movidos a álcool e pela criação do Plano Nacional do Álcool. A implantação desses empreendimentos propiciou que a produção industrial em Sergipe mantivesse uma trajetória de crescimento médio de 5,5% ao ano, entre 1980 e 1989, superior ao ritmo médio do país (LACERDA, 2013).

Apesar das dificuldades crescentes da economia nacional, a estrutura produtiva de Sergipe apresentou importante transformação em sua estrutura com a implantação de indústrias mínero-química nos decênios de 1971 - 1980 e de 1981 - 1990, mantendo, acima da média do país, o crescimento da sua economia (LACERDA, 2013).

Aracaju, na condição de capital, por apresentar melhor infraestrutura tornou-se o polo de atração de novos habitantes, o que se deu aliado ao crescimento vegetativo da população contribuindo para o seu rápido crescimento populacional, conforme pode ser observado no gráfico 8. Por conseguinte, tornou-se a maior beneficiada com investimentos no planejamento do espaço urbano como forma de adequar a cidade a esse novo momento.

O processo de urbanização que vivenciou, no período, os investimentos nas áreas de saneamento, a implantação de novas indústrias, além do avanço no nível de escolaridade, contribuíram para que Aracaju se tornasse, na década de 1990, uma das oito capitais brasileiras, à exceção de Brasília, cuja população era totalmente urbana (MATOS, 2010).

Gráfico 8 - Distribuição da população de Sergipe e Aracaju por zona (urbana e rural)



Fonte: FGV com base nos dados do IBGE

De acordo com Matos e Esperidião (2011), os resultados do Censo Demográfico de 2010 indicaram que Sergipe apresentou crescimento populacional intercensos superior ao Brasil e ao Nordeste, sinalizando uma tendência de melhoria de aspectos econômicos e

sociais, simbolizados pela sensação de melhoria do bem-estar da população e pela maior atração do que expulsão de migrantes. Os autores também sinalizaram que Aracaju passou a crescer a taxas maiores que a média do Estado, apresentando melhoria nos indicadores sociais como a diminuição da mortalidade infantil, da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de vida da população.

Tabela 3 - Crescimento populacional de Sergipe e de Aracaju

Censo	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Sergipe	542.326	644.361	760.273	911.251	1.156.642	1.491.867	1,781.714	2.068.017
Aracaju	59.031	78.364	115.713	183.670	293.119	402.341	461.534	571.149
%		32,8%	47,7%	58,7%	59,6%	37,3%	14,7%	23,7%

Fonte: A autora com base em dados do IBGE.

A análise da tabela 3 revela um maior crescimento populacional nas décadas em que foram realizados investimentos significativos no desenvolvimento econômico do Estado, pelas razões já expostas. Nas últimas três décadas, o ritmo de crescimento do município vem diminuindo, contudo, sua população ainda representa 28% do total do Estado.

Outra característica que merece destaque é que Aracaju, ao longo de sua história pela escolha democrática de dirigentes municipais, vem sendo administrada por grupos políticos de tendência progressista. Contudo, em 2013, após doze anos de gestão de partidos de esquerda, o executivo municipal passou por processo de alternância de poder e um partido marcadamente conservador venceu as eleições.

No cenário delineado, apesar dos significativos avanços alcançados, a educação em Aracaju ainda apresenta baixos indicadores educacionais indicando a necessidade de análise destes dados para saneamento das dificuldades históricas que a rede municipal de ensino de Aracaju vem apresentando.

4.4 CENÁRIO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ARACAJU

Ações, no sentido de assegurar a qualidade da educação municipal de Aracaju, tem balizado as políticas educacionais dos diversos governos que estiveram à frente do executivo municipal nos últimos trinta anos. Anterior a este momento, estudos realizados

sobre a rede municipal de ensino de Aracaju⁴⁷ apontaram para iniciativas no sentido de sua constituição, consubstanciando-se na criação e construção de escolas e formação e qualificação do quadro docente da rede.

Diferentes momentos do processo de constituição da rede municipal de ensino de Aracaju revelaram iniciativas voltadas à promoção da melhoria da qualidade da educação. Ao longo do seu processo de constituição, três momentos se destacaram pela preocupação com a infraestrutura das escolas, valorização dos professores e estímulo à participação na definição das condições de funcionamento das escolas de modo a assegurar o acesso e a permanência na escola.

O primeiro momento, situado na administração do prefeito José Conrado de Araújo (1959-1963) caracterizou-se por ações voltadas a imprimir os contornos legais, administrativos e pedagógicos à educação municipal. Graça; Sousa; Santos (1996) no livro “A Cartilha do Barnabé” ao analisarem a trajetória desse governante, forneceram os subsídios para caracterização desse período.

Administração de contorno populista, caracterizou-se pela implantação de uma gestão técnica e voltada ao atendimento das necessidades da população. Para tanto, após a posse fez realizar o Simpósio sobre os Problemas Aracajuanos (1959), evento que reuniu técnicos que apresentaram e discutiram com a sociedade propostas de trabalho para as diversas áreas, que subsidiaram as políticas do governo.

No tocante à educação, essa administração empreendeu ações voltadas à consolidação de uma rede municipal de ensino. Para tanto, foram construídos prédios próprios, que contribuíram para expansão da matrícula; houve a ampliação do atendimento educacional ao ensino secundário; intensificou-se as atividades de inspeção escolar e orientação educacional e foram adotadas medidas de qualificação e atualização do corpo docente.

Nessa administração foram construídas/ampliadas dezenove escolas, das quais quinze “escolas isoladas”, localizadas em bairros distantes do centro da cidade que contavam apenas com uma sala de aula, em conformidade com o modelo da escola rural adotado no país; também foram construídos três grupos escolares, dois resultantes da ampliação de

⁴⁷ Em 1995, visando contornar esta lacuna o governo municipal instituiu a Divisão de Pesquisa para proceder ao levantamento da memória da educação municipal. Esta iniciativa resultou em publicações como: A Cartilha do Barnabé: a educação pública municipal no governo de Conrado de Araújo (1959-1963) (1996); Catálogo das Escolas Municipais de Aracaju (2000); Gestão Democrática da Escola Pública: o caso da EMEF Marechal Henrique Teixeira Lott (2000), Revista Hora de Estudo, dentre outras.

escolas isoladas; e um ginásio⁴⁸. Nessa gestão, foi também construída a primeira biblioteca do município, a “Clodomir Silva”, localizada no mais populoso bairro de Aracaju, o Siqueira Campos.

Ao final da administração, a rede municipal foi ampliada de um jardim de infância, vinte e nove escolas isoladas de ensino primário elementar e um grupo escolar⁴⁹, para trinta e cinco escolas isoladas, três grupos escolares, um jardim de infância e um ginásio. Também se verificou uma significativa expansão da matrícula que passou de 1.522 alunos em 1956 para 6.000 no final da gestão.⁵⁰

Para atender a demanda de matrícula, o quadro docente foi ampliado de setenta e sete professores, dos quais quarenta e dois leigos, para cento e vinte e quatro. A carga horária de trabalho era de um turno e a remuneração superior à dos professores da rede estadual. Esse governo também promoveu reclassificação de cargos, propiciando a melhoria salarial.

Com relação à qualificação dos professores, foram realizados cursos de formação, a exemplo dos “Cursos Preparatórios para Professores Leigos”, que aconteciam nos períodos de recesso escolar e tinham duração de duas a quatro semanas. A princípio eram ministrados por professoras mais antigas e experientes da rede e, posteriormente, por professores gabaritados do Estado⁵¹. Como forma de assegurar a qualidade e a regularidade do funcionamento do sistema escolar ganhou destaque, nesse período, os serviços de Inspeção Escolar e de Orientação Educacional.

Cabe destacar que, além da identificação desse governante com a problemática educacional, as ações por ele empreendidas podem estar associadas à criação em 1945 do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP) (1945), que possibilitou a qualificação de pessoal e a destinação de recursos para a construção de escolas, fato que possibilitou a expansão do ensino elementar em todo o país.

O segundo momento marcante da educação municipal de Aracaju com impacto na concepção da qualidade iniciou-se, nos anos de 1980 com o processo de redemocratização do

⁴⁸ Era comum naquele momento a cessão de terreno para construção das escolas por alguns segmentos da comunidade para que se educassem as crianças pobres do lugar. A Prefeitura de Aracaju de 1959 a 1963 ergueu 13 escolas localizadas nos bairros: Santos Dumont e América (3); 18 do Forte, Bugio, Getimana e Industrial (2); Santo Antônio, Barro Vermelho e Siqueira Campos (2). A instalação do ginásio no mais populoso bairro de Aracaju representou “a conquista de um sonho embalado durante mais de uma década - o acesso das camadas populares da periferia da cidade à escola secundária pública e gratuita”. (GRAÇA, SOUSA e SANTOS, 1996, p.97).

⁴⁹ Apenas 13 escolas funcionavam em prédio próprio.

⁵⁰ Conrado manteve o terceiro turno, horário especial em que as aulas iniciavam-se às 11h e estendiam-se até às 15h.

⁵¹ Um marco dessa administração foi o curso realizado em 1960 com duração de duas semanas, ministrado pelo renomado professor de matemática Júlio César de Melo e Sousa, conhecido como Malba Tahan.

país e o restabelecimento das eleições diretas nos municípios, momento em que a oposição elegeu cerca de 72% dos prefeitos e dezesseis dos vinte e dois governos de Estado. Em Aracaju foi eleito Jackson Barreto de Lima pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Também de feição populista, esse governante em sua posse declarou prioridade ao social como forma de restaurar a cidadania e garantir a participação popular. Sua gestão foi pautada pela realização de obras públicas voltadas à melhoria das condições de vida da população aracajuana.

O cenário que se delineou em Aracaju alinhava-se às mudanças que ocorriam em outros estados e municípios brasileiros governados pela oposição cuja renovação nos quadros técnicos imprimiu novos contornos às diversas políticas implantadas. Na educação, a democratização da escola⁵²; a autonomia docente e de unidades escolares; o reconhecimento de fatores intra-escolares produtores de fracasso escolar, dentre outros, tornaram-se bandeiras de luta e subsidiaram medidas de política educacional a exemplo das mudanças curriculares e da formação continuada de professores. (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007)

Desse modo, ao assumir a administração municipal, o prefeito⁵³ realizou o primeiro concurso público da rede para o provimento inicial de 150 vagas no magistério, chegando ao final da gestão com o ingresso de mais de quinhentos professores. O concurso público da rede municipal além de antecipar-se à Constituição de 1988, que estabeleceu ser esta a forma de ingresso no serviço público, contribuiu para imprimir um novo dinamismo à política educacional. Graça (1990), na monografia intitulada “Aracaju do novo tempo: cede ou concede? traçou um panorama dessa gestão.

Ainda em 1986 a gestão municipal promoveu o I Congresso Municipal de Educação como forma de envolver novos e antigos professores na definição da política educacional da rede, evidenciando a orientação democrática a ser empreendida no sentido de construir uma sociedade igualitária. Na sequência, foi realizado o encontro de Prioridades para o 1º grau, atual ensino fundamental, que teve como meta discutir a priorização desse nível de ensino, resgatando a dívida social acumulada e rever os critérios de distribuição dos recursos orçamentários para viabilizar o ingresso de aproximadamente 11 mil crianças que ainda se encontravam afastadas das escolas em Aracaju.

⁵² De acordo com Franco; Alves; Bonamino (2007) buscava-se com a democratização da escola adequá-la ao momento vivenciado pela sociedade, romper com práticas clientelistas então dominantes e com a racionalidade técnica cujos cargos de administração e supervisão escolar só podiam ser exercidos pelos especialistas formados em cursos de pedagogia.

⁵³ Nessa administração dois secretários assumiram a pasta da educação. O primeiro, Jorge Carvalho do Nascimento que foi sucedido por Iara Maria Campelo Lima, ambos eram pedagogos, mestres e professores da Universidade Federal de Sergipe.

Para assegurar o processo de democratização da educação municipal, foi instituído o Conselho de Professores (Decreto 28 de 31/03/1986), transformado, posteriormente, em Conselho Escolar (Lei nº 1638 de 26/10/1990)⁵⁴. O conselho tem sido concebido como importante instrumento de tomada de decisão coletiva sobre os problemas da escola, auxiliando o diretor em sua gestão. Também regulamentou e realizou eleições para direção das escolas municipais no ano de 1988.

Essa gestão ainda implementou ações moralizadoras como: retorno à educação de servidores cedidos a outros órgãos e encerramento dos convênios (totais e parciais)⁵⁵ com instituições comunitárias, filantrópicas e religiosas que prestavam serviço educacional à comunidade. Tais convênios correspondiam a quase 50% das escolas que integravam a rede municipal e, de modo geral caminhavam em paralelo ou mesmo na contramão das orientações pedagógicas e administrativas que norteavam a política educacional do município.

Para corrigir a distorção na oferta do ensino e assegurar o processo de democratização da educação, foram construídas onze escolas, das quais nove de ensino fundamental, com mais de oito salas de aula, dotando a rede de escolas modernas e estruturadas. Tais ações deram novo impulso à educação municipal de Aracaju, ampliando, significativamente, o número de alunos atendidos⁵⁶.

Também houve a preocupação com a qualificação técnico-pedagógica dos professores a qual, formalmente ganhou visibilidade com a nova redação dada ao Estatuto do Magistério (1985) que assegurou aos professores, 12,5% da carga horária para estudos sistemáticos (Art. 71 da Lei 1.350 de 20/01/1988). Tendo em vista que esse direito não se encontrava sistematizado, resultante de um embate entre professores e poder público, foi instituído o “Hora de Estudo”, programa de formação continuada que inicialmente foi entendido pelos professores como redução da jornada de trabalho em sala de aula motivo pelo qual, por um longo período, enfrentou resistência à sua sistematização.

⁵⁴ A primeira alteração na composição do órgão se deu em 1990, com a implantação da Lei nº 1.698 de 26/10/1990, quando passou a denominar-se Conselho Escolar, e dele passou a fazer parte a direção da escola, todos os professores, três representantes dos alunos escolhidos pelo Grêmio Escolar, um representante eleito pelo setor administrativo e outro pelo setor de apoio, todos os membros da equipe técnica e três representantes de pais escolhidos entre eles próprios. Tem funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora das questões de ordem pedagógica, administrativa e financeira, o conselho escolar..

⁵⁵ No Convênio Total as instalações físicas pertenciam à instituição comunitária, ficando todos os recursos humanos e materiais sob a responsabilidade da Prefeitura. Já no Convênio Parcial, os recursos eram partilhados, tendo inclusive professores e outros profissionais do quadro funcional da própria instituição e/ou da rede estadual de ensino (NUNES; SANTOS, 2000, p. 39)

⁵⁶ A rede municipal de ensino passou a contar com 92 escolas, sendo 43 próprias, 10 de convênio total, 23 de convênio parcial e 16 centros ligados à Ação Social (GRAÇA; SOUZA, 2000).

Em 1991, a Semed passou a coordenar as ações do programa com a definição de espaço para sua realização, calendário de encontros e temáticas e formação de grupos de estudo por áreas/disciplinas de atuação, com prioridade para os professores que atuavam na primeira fase do ensino fundamental. Em 1995, foi inaugurado o Centro Municipal de Aperfeiçoamento de Recursos Humanos “Professor Fernando Lins de Carvalho” (Cemarh), prédio construído especificamente para atender às demandas de formação dos professores. Apesar de bem localizado, das mudanças pelas quais passou e dos avanços observados, a participação ainda não era a almejada, posto que a frequência ainda permaneceu reduzida.

Na gestão de Jackson Barreto, além do concurso, foram empreendidas ações voltadas à valorização dos professores, a exemplo da promulgação do Estatuto do Magistério (1988) e, antecipando-se à legislação foi instituído o Sistema Municipal de Ensino de Aracaju (Lei n. 2.582, de 08/01/1988).

O terceiro momento desencadeador da preocupação com a qualidade da educação teve início, nos anos 2000. Nesse período, a aliança entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B) mobilizou importantes lideranças políticas e sindicais e elegeu Marcelo Déda Chagas e Edvaldo Nogueira respectivamente para os cargos de prefeito e vice-prefeito de Aracaju (2001-2004). Com o slogan “Aracaju para Todos” essa administração procurou atender aos diversos segmentos da sociedade, fato que lhes garantiu a reeleição (2005-2008) e posteriormente à eleição de Edvaldo Nogueira (2009-2012), representando um projeto político de doze anos.

Na educação, o primeiro mandato foi marcado pela instabilidade na condução da secretaria municipal. Em quatro anos, quatro secretários ocuparam a pasta⁵⁷. Ainda assim, a política educacional delineada e que foi traduzida no slogan “Escola Aberta”, assumiu o compromisso com o fortalecimento da democratização da escola. Para tanto, realizou a Constituinte Escolar, com a qual a administração propôs um diálogo crítico com a comunidade escolar com vista a estabelecer relações democráticas e solidárias na gestão de uma educação pública, gratuita e com qualidade social para todos (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2001).

Nessa gestão também foram priorizadas as questões estruturais que envolviam a educação e, em particular, o magistério. Para tanto, foram pagas dívidas históricas com os professores da rede; foi estabelecido o Plano de Carreira e Valorização do Magistério;

⁵⁷ Foram secretários desse período: Ana Lúcia Vieira Menezes (2001), Ruy Belém de Araújo (2002), Rosângela Santana Santos (2003) e Ivanete dos Santos (2004). Todos professores e militantes sindicais. As duas últimas, integrantes da rede municipal de ensino de Aracaju.

procedeu-se à revisão do Estatuto do Magistério de 1985; foi realizado o II Concurso Público para preenchimento inicial de 350 vagas no magistério.

Também foi implementada a política de formação continuada de professores e demais profissionais da rede, viabilizando a participação destes em eventos externos e da realização de eventos internos como seminários, palestras e oficinas. Merece destaque a realização do I Encontro Pedagógico e Cultural da Rede Municipal de Ensino de Aracaju, com o qual se pretendeu dar visibilidade ao trabalho desenvolvido pelas escolas⁵⁸. (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2001).

Outra ação dessa administração foi o retorno do processo de gestão democrática, por meio da elaboração e aprovação da Lei de Gestão Democrática do Ensino Público Municipal (Lei nº 3.075 de 30/12/2002)⁵⁹, que fez retornar as eleições para diretores de escolas e reinstituíu os Conselhos Escolares como órgãos consultivos e deliberativos das questões pertinentes à escola (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2002).

Para traçar as linhas gerais da política educacional, foi realizado em 2002 o III Congresso Municipal de Educação de Aracaju⁶⁰. No ano seguinte, como parte das ações do Planejamento Participativo que a administração municipal implementou, as ações da política educacional passaram a ser norteadas pelo Planejamento Estratégico e Participativo da Educação (Pepe). Para tanto foram realizadas sessenta e três plenárias em todas as escolas da rede, as quais contaram com a participação de coordenadores, professores, pais e alunos. Nessas plenárias, foram discutidos, dentre outros, os indicadores de desempenho da escola (números de aprovação, reprovação e evasão) como estratégia para envolver todos os agentes escolares na discussão da melhoria da qualidade do ensino. Resultantes dessas plenárias foram

⁵⁸ O Encontro Pedagógico e Cultural da Rede Municipal de Ensino de Aracaju inicialmente teve como finalidade apresentar, divulgar e valorizar as produções pedagógicas, artísticas e culturais dos alunos da rede municipal, através de exposições e apresentações dos trabalhos desenvolvidos durante o ano letivo e da abordagem de temáticas diversas propostas pela Semed. A realização deste evento perpassou as gestões de Marcelo Déda e de Edvaldo Nogueira.

⁵⁹ No início dos anos de 1990, o processo de eleição direta para diretores foi sendo questionado por diversos gestores em todo o país, sob os argumentos de que a simples eleição não assegurava a participação dos diversos segmentos na tomada de decisão na escola e, questionou-se o direito de prefeitos de indicar seus assessores diretos, entendendo-se então que o diretor de escola devia ser cargo de confiança. Em Aracaju, o então prefeito José Almeida Lima (1993-1996) recorreu à justiça pleiteando o direito de indicar os diretores das escolas. Através do Acórdão nº 151/1997 foi declarada inconstitucional a eleição para diretores. Embora extinguindo o processo eleitoral para escolha dos dirigentes escolares, foi mantido o princípio da Gestão Democrática com a criação dos Comitês Comunitários (Lei nº 2.491 de 20/05/1997) em substituição aos Conselhos Escolares, com a participação dos segmentos se dando de forma representativa.

⁶⁰ A partir de 1986 alguns prefeitos adotaram a prática de realizar congressos municipais com a finalidade de discutir as linhas norteadoras da política educacional do município. O primeiro em 1986, o segundo em 1989 e o terceiro em 2002, respectivamente nas gestões de Jackson Barreto, Wellington da Mota Paixão e Marcelo Déda Chagas.

elencadas cinco prioridades a partir das quais a Semed traçou as metas e estratégias que deveriam nortear a sua atuação. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2004).

Nos seis anos em que esteve à frente do executivo municipal, Marcelo Déda Chagas construiu doze unidades de educação infantil e seis escolas de pequeno porte do ensino fundamental. Foi também responsável pela transferência em 2004 de oito escolas de educação infantil da Secretária de Ação Social para a Secretária de Educação.

Se a preocupação de José Conrado de Araújo foi ampliar o atendimento educacional para um maior número de bairros, por meio de escolas isoladas, e a de Jackson Barreto foi priorizar a construção de escolas de médio porte, dotadas de toda a infraestrutura para assegurar uma educação de qualidade a todos os alunos do Ensino fundamental, a preocupação de Marcelo Déda Chagas e Edvaldo Nogueira foi a de constituir espaços estruturados para ampliar a cobertura à educação infantil. Guardadas as devidas delimitações, em todas as gestões foram implementadas ações voltadas à valorização do magistério com investimento na formação e na carreira.

Apesar do destaque dado às três gestões que à frente do executivo municipal, implementaram políticas que contribuiriam para mudar o cenário educacional aracajuano, outras três também se revelaram profícuas em ações voltadas à promoção da qualidade da educação. A primeira delas foi a administração de João Alves Filho (1974-1977)⁶¹, que ao transformar o antigo Departamento de Educação em Secretaria Municipal de Educação de Aracaju (Lei nº 510 de 17/12/1976), conferiu à educação municipal maior autonomia no delineamento das políticas educacionais.

A segunda foi na gestão do Prefeito Wellington da M Paixão (1989-1992)⁶², quando foi realizado o II Congresso Municipal de Educação que teve como objetivo traçar a Política da Educação Municipal. Para tanto, anterior à sua realização, foi enviado às escolas o documento base “Aos educadores do Sistema Municipal de Ensino”, para que fosse submetido à apreciação dos Conselhos de Professores e as contribuições resultantes dessas discussões encaminhadas à Semed. Uma vez sistematizadas, as contribuições deram origem ao “Documento Compatibilizado de Política Educacional para a Rede Municipal de Ensino”. O evento contou com a participação de cerca de 1500 pessoas entre profissionais do ensino, líderes comunitários e estudantes.

⁶¹ À época, o secretário de educação era Nicodemos Côrrea Falcão, economista com especialização em Estatística, Matemática e Planejamento Educacional. Foi professor, diretor de escolas inclusive da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade em Sergipe e Secretário de Estado da Educação.

⁶² Esse governante teve como secretária da educação Ada Augusta Celestino Bezerra, pedagoga, à época mestre em Educação/Administração de Sistemas Educacionais/IESAE/FGV e professora da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

A Política da Educação Municipal, aprovada no referido evento, teve como eixo central a democratização do ensino, a qual se consubstanciou em três vertentes: valorização do profissional do magistério; extensão gradativa do ensino fundamental a toda à população escolarizável; reforço e ênfase para a execução de medidas concretas pela melhoria da qualidade de ensino da rede municipal. Propósito declarado no documento:

[...] Emerge, pois a questão do compromisso do profissional da educação para com os anseios dos setores mais amplos da sociedade que embora expropriados crescentemente pelo modo de produção capitalista, não abrem mão da busca de uma escola competente para seus filhos, que possa instrumentalizá-los na luta essencialmente desigual, por seus direitos e por uma sociedade democratiza e igualitária. Por sua vez a Prefeitura Municipal de Aracaju reafirma seu compromisso com a população e com a educação como prioridade da atual administração pública municipal. (ARACAJU, 1989, p. 2)

Nesse evento foram constituídos grupos de trabalho com professores da rede municipal que tinham como incumbência elaborar as diretrizes curriculares para a rede. Dois anos depois foi apresentado o documento “Proposta Curricular elaborada coletivamente para a rede de ensino público e gratuito de Aracaju: elementos de uma trajetória política e metodológica. Aracaju, 1992” que expressou a concepção de trabalho como princípio educativo.

O período de instabilidade econômica por que passava a prefeitura e que redundou em achatamento salarial e atrasos no pagamento, podem ter se constituído em fatores decisivos para a não concretização de muitas das metas e propostas traçadas para a educação, naquela gestão.

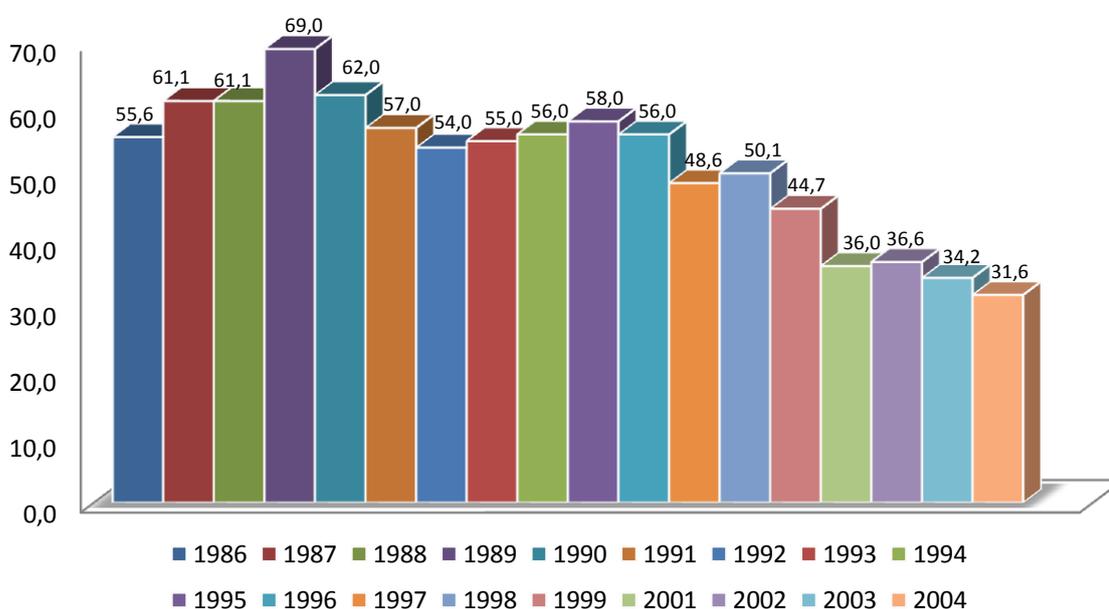
Também na administração do Prefeito José de Almeida Lima (1994-1996)⁶³, em que pese o retrocesso provocado pela extinção da eleição para diretores, evidenciou-se a iniciativa de construir, em 1995, o Centro Municipal de Aperfeiçoamento de Recursos Humanos ‘Professor Fernando Lins de Carvalho (Cemarh), principal espaço utilizado para a formação continuada dos professores, técnicos e coordenadores da Rede, através do Programa Hora de Estudo. Em sua gestão também foi criada a Comissão de Pesquisa da Rede, que, posteriormente, passou a compor um setor do Departamento de Educação da Semed.

Cabe destacar que os registros encontrados sobre todas as gestões que estiveram à frente do executivo municipal no período de redemocratização, a exemplo do que ocorria no

⁶³ Esse governante teve como secretário de educação Fernando Lins de Carvalho, graduado em historiador com mestrado em Geografia e professor da Universidade Federal de Sergipe onde exerceu diversos cargos, dentre eles, o de Pró-reitor de graduação.

país, possibilitou identificar ações voltadas a reversão dos alarmantes índices de evasão e repetência que giravam em torno de 50% da matrícula da rede, conforme apresentados no gráfico 9. Comparando os gráficos 7 e 9 percebe-se que Aracaju apresentou, no período de 1986 a 1990, indicadores sofríveis se comparados com os do Brasil, que giravam em torno de 35%. Somente em 2004 o município passou a apresentar uma melhora significativa nos indicadores, ainda assim, esses ainda se aproximavam daqueles que o Brasil registrou em meados da década de 1980, fato que confirma as profundas desigualdades regionais quanto ao atendimento educacional.

Gráfico 9 – Indicadores de Desempenho do Índice de Evadidos e Reprovados da Rede Municipal em 1986 a 2004



Fonte: A autora com base nos Relatórios de Atividades da Semed (2000-2004).

Os governos que estiveram à frente do executivo municipal implementaram ações voltadas à reversão desse quadro, cujas origens, via de regra, eram externas ao sistema escolar. Os indicadores educacionais apresentados na gestão do prefeito Wellington Paixão (1989 -1992) sinalizam que a política adotada por este governante, embora tenha enfrentado problemas de atraso de salários e paralizações, apresentou uma significativa melhoria nos indicadores educacionais reduzindo a evasão e a repetência de 69% para 54%. O mesmo pode ser observado na gestão do Prefeito João Augusto Gama (1997-2000), quando esse índice caiu de 48,6% para 44,7%.

Com base no exposto é possível afirmar que, diferentes momentos do processo de constituição da rede municipal de ensino de Aracaju, demandaram iniciativas voltadas à

promoção da melhoria da qualidade da educação, no entanto, há carência de estudos sobre como tais iniciativas impactaram nas escolas e que melhorias produziram na qualidade da educação. Em tempo de avaliação em larga escala e de responsabilização pelos resultados obtidos, essa questão se revela mais premente. Nessa direção segue o próximo tópico.

4.5 A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NO CENÁRIO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ARACAJU

Considerando que as políticas educacionais se efetivam no âmbito dos sistemas de ensino e das escolas, em uma combinação entre “exigência x persuasão”, entender como a política de avaliação da educação básica, que tem no Ideb seu principal indicador de qualidade, têm impactado as políticas municipais de educação de Aracaju constitui a finalidade do presente item. Antes, porém, se fez necessário contextualizar a rede municipal de ensino de Aracaju.

4.5.1 Contextualizando a Rede Municipal de Ensino de Aracaju

Em 2013 a rede municipal de ensino de Aracaju era constituída por 76 escolas, das quais 41 eram do Ensino fundamental e 35 da Educação Infantil. Das 41 escolas do Ensino fundamental, 22 ofereciam apenas o primeiro ciclo e as demais o Ensino fundamental completo. Além das escolas regulares, a rede contava com um Centro de Apoio Pedagógico ao Deficiente Visual (CAP) e unidades do Programa Brasil Alfabetizado.

Todas as escolas municipais estão localizadas em bairros da periferia da cidade atendendo, portanto, a alunos de classes populares. A maioria funciona em prédio próprio, embora ainda existam 12 escolas funcionando em prédios alugados.

De modo geral as escolas são dotadas de boa infraestrutura de sala de aula as quais são amplas, ventiladas e iluminadas. Contudo falta em mais de 50% das escolas espaços como: bibliotecas e/ou salas de leitura, laboratório de ciência, sala de atendimento especial (recursos) e quadra de esporte o que pode se constituir em uma dificuldade do processo de aprendizagem. Com relação às condições de acessibilidade, em 2013, apenas trinta e três escolas possuíam dependências acessíveis e em trinta e nove delas existem sanitários adequados aos portadores de deficiência. Uma síntese das condições de funcionamento das escolas da rede municipal foi apresentada na tabela 4 a seguir.

Tabela 4 – Infraestrutura das escolas da rede (2013)

	%	Escolas
Biblioteca	36	27
Cozinha	99	75
Laboratório de ciências	4	3
Laboratório de informática	41	31
Quadra de esportes	39	30
Sala para a diretoria	79	60
Sala para atendimento especial	28	21
Sala para leitura	22	17
Sala para os professores	58	44
Sanitário dentro do prédio da escola	100	76

Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdu (2016).

Conforme dados do censo escolar 2013, a rede municipal de Aracaju contava os seguintes recursos didáticos: aparelho de DVD, televisão, computador e impressora na quase totalidade de suas escolas. Já com relação à existência de máquina copiadora este equipamento se encontra presente em apenas 36% das escolas e o acesso à internet em 61% delas. Cabe destacar que as escolas recentemente reformadas ou as que atendem a um maior número de alunos contam com data show, lousa digital e laboratórios de informática.

Os dados apresentados revelam que as condições de infraestrutura física e material da rede municipal de ensino de Aracaju ainda não apresentam um padrão equitativo de funcionamento, fato que pode acentuar as desigualdades educacionais e dificultar o acesso de todos a uma educação de qualidade.

As turmas são definidas observando-se o que estabelece a Lei nº 3691 de 20/04/2009 para a educação infantil, o ensino fundamental, a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a sala de inclusão. Para os anos iniciais do ensino fundamental, a Lei estabelece o máximo de 20 alunos para o 1º e 2º anos respectivamente, 25 crianças para o 3º e 4º anos e 30 para o 5º ano. Para os anos finais do ensino fundamental, o máximo de alunos por turma é de 35. (Art. 3º).

Conforme revelado pela tabela 5, no período de 2005 a 2013, a rede municipal de ensino de Aracaju apresentou uma queda de matrícula da ordem de -19,7% no período 2005 a 2013 e -2,66% na média anual no mesmo período. Esse não é um cenário exclusivo de Aracaju, a redução no total de matrícula tem se revelado fator de preocupação em todo o

mundo, de modo que, no Brasil e em Sergipe não seria diferente. Esse fato está associado, dentre outros fatores, à redução na taxa de natalidade.

Tabela 5 – Matrícula da rede municipal de ensino de Aracaju (2005 -2013)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Creche	740	811	998	949	917	1.107	1.272	1.447	1.554
Pré Escola	8.005	7.510	7.238	7.034	5.865	5.125	4.745	4.728	4.759
1ª a 4ª série/Anos Iniciais	13.353	13.406	12.502	12.117	12.076	11.270	11.532	11.509	11.542
5ª a 8ª série/Anos Finais	12.124	11.713	6.910	7.157	7.069	6.562	6.315	6.223	5.961
EJA	2.491	2.107	6.288	5.883	5.069	5.028	4.805	6.006	5.260
TOTAL	38.718	37.553	35.943	35.148	33.005	31.102	30.680	31.925	31.089

Fonte: A autora com base nos dados do Inep⁶⁴

No período estudado, a educação infantil, com o segmento creche foi o único que apresentou crescimento da matrícula, fato que pode ser associado à maior participação da mulher no mercado de trabalho e, a uma maior compreensão da importância dessa fase para a formação do homem. Constatou-se também, que nesse período houve crescimento pontual, nos anos iniciais do ensino fundamental e na educação de jovens e adultos, possivelmente em função dos programas de aceleração da aprendizagem e, mais especificamente pela implantação do Projovem, que através de iniciação à formação profissional e das bolsas de estudos estimulam a permanência do estudante na escola. Para atender a esta demanda, contam-se com os recursos humanos distribuídos conforme quadro a seguir.

Quadro 1 - Recursos Humanos da Rede Municipal

PROFISSIONAL	QUANT.	EM EXERCÍCIO DA FUNÇÃO
Professor	1.641	1.446
Especialista	186	145
TOTAL	1.827	1.591
Coordenadores de Escola	175	175
Professor Hora Suplementar	127	127
Estagiários	496	496
Educador Assistente	85	85
Servidor Admin. Geral	933	933
Prestador de Serviço	483	483

Fonte: Semed, folha de pagamento 2007

⁶⁴ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>

O ingresso ao magistério municipal se dá exclusivamente por concurso público⁶⁵, ainda que conte com a figura do estagiário que, extrapolando sua atividade fim, acabou assumindo a regência de sala de aula. A figura do estagiário foi introduzida na rede, no final da década de 1990, para atender a situações emergenciais de substituição de professores em licença, afastados para aposentadoria, exonerados, ou ainda para suprir as lacunas geradas pelas reduções de carga horária dos professores, direito assegurado no Estatuto do Magistério.

O Estatuto do Magistério Municipal de Aracaju definiu no Art. 254 a redução de carga horária em sala de aula em dois momentos da carreira. Ao completar quinze anos de efetivo exercício da docência havia uma redução de cinco horas da carga horária do professor e ao completar 20 anos essa redução passava a ser de sete horas. Desse modo, os professores só cumpriam na primeira redução 15 e na segunda, 13 horas de atividade de sala de aula, deixando uma lacuna a ser preenchida, sobretudo nos anos iniciais do ensino fundamental. Foi nesse vácuo que se inseriu o estagiário, que, assumindo a regência de classe passou a completar a carga horária obrigatória de atividades do aluno. Embora o plano de carreira (Lei Complementar nº 51 de 28/12/2001) tenha vetado essa redução, a presença do estagiário em regência de classe, para suprir a deficiência de professor, só foi extinta em 2015 por determinação do Ministério Público. A rede municipal de ensino passou então a contar com o professor substituto.

Integram a carreira do magistério, os profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto às atividades tanto no âmbito da escola, quanto da Semed. A remuneração atual do docente respeita o Piso Salarial Profissional Nacional (Lei nº 11.738, de 16/07/2008) e a carga horária semanal de trabalho é de quarenta horas, distribuídas conforme estabelece o Artigo 33 do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público do Município de Aracaju (Lei Complementar nº 51 de 28/12/ 2001), assim distribuídos: 20 (vinte) horas-aula e 20 (vinte) horas-atividade, entendidas como horas destinadas a atividades de estudo, na unidade escolar e no Cemarh.

4.5.2 Indicadores Educacionais da Rede

Na busca por compreender como a Semed se posiciona frente aos resultados obtidos nas avaliações em larga escala e como atua junto às escolas no sentido de discutir a melhoria dos indicadores educacionais se faz necessário situar a estrutura da educação

⁶⁵ De 1986 até os dias atuais foram realizados quatro concursos para ingresso ao magistério municipal, a saber: 1986, 2002, 2008 e 2011.

municipal e como o trabalho por ela desenvolvido se evidencia através dos números gerais de matrícula, taxas de rendimento e aprendizado, sendo aqui referenciado, apenas os primeiros anos do ensino fundamental.

Em que pese a crítica à estatística como legitimadora de determinadas realidades, esta foi referenciada nesta pesquisa para se entender como a rede se apresenta em termos de garantia da aprendizagem e que intervenções o poder público municipal tem feito, efetivamente, para reverter o quadro.

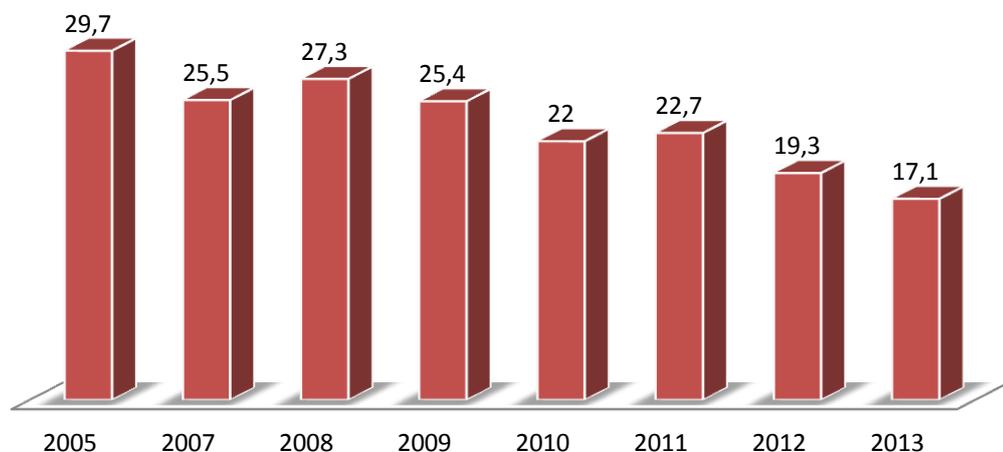
Para Popkewitz e Lindblad (2001), o uso da estatística tornou o mundo inteligível e calculável, refletindo pressupostos e não a realidade e subsidiando a tomada de decisão para as intervenções políticas e sociais. Contudo, os citados autores alertaram que o problema da utilização de estatísticas educacionais é que os dados coletados têm sido tomados como espelhos da realidade e não como indicadores das intervenções que precisam ser feitas levando-se em consideração as relações que estabelecem com os fatores intra e extra escolares, para, a partir daí, poderem ser geridas. Oliveira também se mostrou favorável ao uso de indicadores. Para tanto, alegou:

A renúncia a alguma indicação sistêmica de qualidade parece-me mais danosa, posto que deixa submersa a desigualdade existente entre escolas. De outro lado, não existe alternativa viável de medida de desempenho que se contraponha a este mecanismo. Assim, parece-me razoável assumi-los como uma fonte válida, ainda que sem desconhecer limites. (OLIVEIRA, 2006, p. 61).

Tomando por base os dados divulgados pelo Inep foi possível detectar que o abandono e a reprovação vêm apresentando significativa redução. Essa taxa tem se evidenciado como de extrema importância para a análise do funcionamento do sistema educacional, à medida que não é suficiente que o aluno esteja matriculado, mas que esteja aprendendo.

No quadro anterior foi possível constatar que a taxa de rendimento saiu de um patamar de 56 % de reprovação e abandono, identificados em 1996 (Gráfico 09), para 31,6% em 2004 e de 29,7% em 2005 para 10,7% em 2013, uma redução da ordem de 36%. (Gráfico 10). Houveram variações, para mais ou para menos nesse período, contudo, os dados revelaram significativa melhora desse indicador, possivelmente devido aos investimentos em infraestrutura física e material, programas de redução da pobreza e ações de valorização dos profissionais da educação, que vêm sendo implementados, na rede, nos últimos anos e dos programas/ações do governo federal.

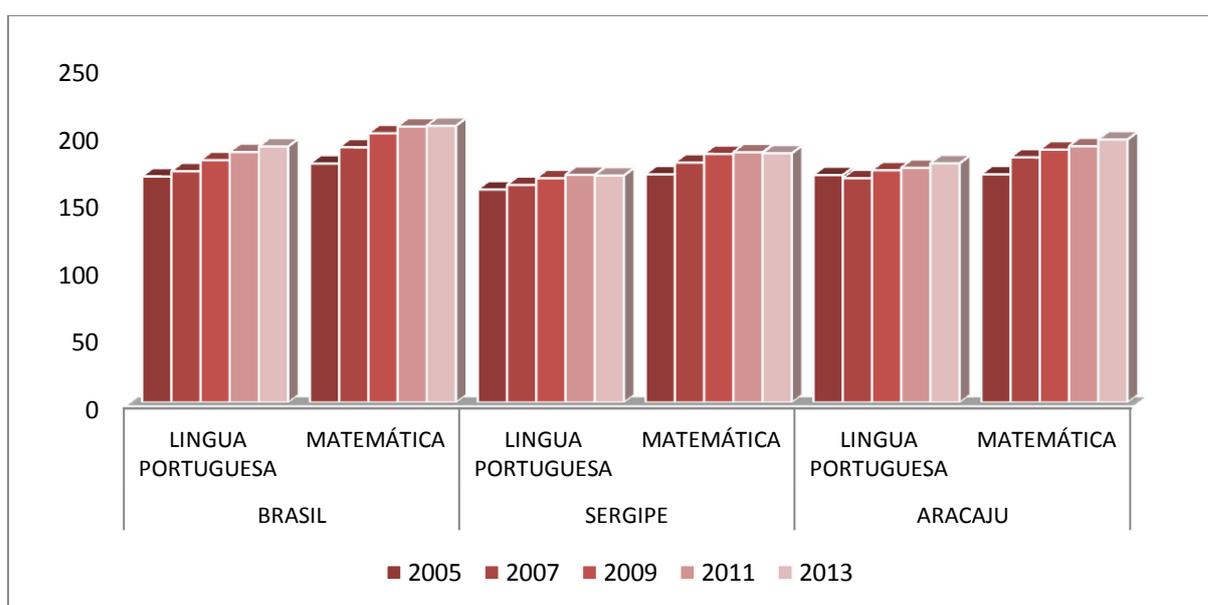
Gráfico 10 - Evasão e Repetência nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental de Aracaju (2005 a 2013)



Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdU (2016).

No tocante ao aproveitamento, aqui, foi referenciada a Prova Brasil de 2005 a 2013, nos componentes avaliados: Língua Portuguesa e Matemática. Uma análise dos dados permitiu antever que a rede municipal, embora esteja apresentando crescimento contínuo, semelhante ao obtido pelos alunos das escolas públicas municipais do Estado de Sergipe, ainda aponta rendimento muito inferior ao obtido pelos alunos das demais redes de todo o país. Cabe destacar que esse crescimento tem se revelado mais significativo em Matemática.

Gráfico 11 – Resultados obtidos pelas redes municipais na Prova Brasil: anos iniciais do Ensino Fundamental



Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdU (2016).

O resultado da Prova Brasil, apresentado conforme a Escala Saeb, indica a pontuação a partir da qual se pode considerar que o aluno demonstrou domínio da competência avaliada. Esta escala é estruturada em 4 níveis: insuficiente (alunos que demonstraram pouquíssimo aprendizado), básico (alunos que, neste nível, precisam melhorar), proficiente (alunos que estão preparados para continuar os estudos) e avançado (houve aprendizado além da expectativa).

Na análise sobre como tem sido apurado o aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática, foi possível constatar que a maioria dos alunos da rede encontrava-se nos níveis básico e insuficiente, na Escala Saeb, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática.

Tabela 6 - Proficiência em Português e Matemática na Prova Brasil

Eixos	2009		2011		2013	
	Port	Mat	Port	Mat	Port	Mat
Avançado	3%	1%	3%	2%	6%	4%
Proficiente	18%	12%	17%	11%	20%	20%
Básico	50%	46%	50%	49%	46%	46%
Insuficiente	29%	41%	30%	38%	28%	30%

Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdU (2016).

Conforme gráfico anterior, embora o desempenho em Matemática tenha sido maior que em Português, percebe-se que a proficiência em Língua Portuguesa foi maior que em Matemática, considerando os eixos da Escola Saeb. Ao mesmo tempo percebe-se que os dois componentes curriculares apresentam uma significativa melhora, no mesmo período.

Cerca de 80% dos participantes da Prova Brasil encontravam-se entre os níveis básico e insuficiente em Língua Portuguesa e Matemática nas avaliações realizadas em 2009 e 2011, com uma significativa melhora em 2013, quando este índice ficou na faixa dos 70%. No ano de 2013 duplicou o número de alunos na faixa avançado, verificando-se um avanço maior, ainda que discreto, em Matemática. Para além das críticas aos indicadores de qualidade da educação interessa saber em que medida o aluno está aprendendo e os dados revelados na Prova Brasil fornecem um bom subsídio para uma melhor compreensão do processo. A respeito dessa questão Moraes e Alavarse (2011, p.819) pontuaram:

Se qualidade não se confunde com desempenho em leitura e resolução de problemas, por outro lado, estes tópicos não são, de forma alguma, estranhos ao processo escolar que se pretenda de qualidade. Com efeito, o incremento

do Ideb, a médio e a longo prazo, se dará pelo incremento desses dois fatores.

Outro indicador importante para entender o comportamento da rede, no tocante ao aprendizado, é a distorção idade-série. A tabela a seguir traz uma indicação de quanto foi a retenção dos alunos das escolas municipais, no período de 2006 a 2013.

Tabela 7 – Distorção Idade-Série da Rede Municipal de Ensino de Aracaju

Ano de apuração	Percentual (%)	Situação
2006	40	Sendo maior no 4º e 5º anos – 47%
2007	37	No 5º ano 47% e 4º ano 43%
2008	29	No 5º ano 34% e 4º ano 34%
2009	31	No 5º ano 38% e 4º ano 38%
2010	33	No 5º ano 40% e 4º ano 41%
2011	34	No 3º ano 43% - 4º ano e 5º ano 42%
2012	36	No 4º ano 51% e 5º ano 45%
2013	33	No 5º ano 48% e 4º ano 45%

Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdU (2016).

O quadro delineado revela que a retenção de alunos constitui um dos principais problemas que afetam a educação na rede municipal, oscilado em torno de 34%, sem a perspectiva de queda. Como na rede, praticamente, não há reprovação no primeiro ano, a retenção é verificada a partir do segundo ano e se sucede ao longo dos outros anos, chegando a atingir, no quarto e quinto anos, um percentual de 51% de alunos com atraso escolar de 2 anos ou mais.

Uma das alternativas apontadas pelo governo federal para evitar a retenção oferecendo maiores oportunidades de recuperação do aluno, foi a Resolução do CNE nº 07 de 14/12/2010, que definiu “os três anos iniciais do Ensino fundamental como um bloco pedagógico ou um ciclo sequencial não passível de interrupção, voltado para ampliar a todos os alunos as oportunidades de sistematização e aprofundamento das aprendizagens básicas (...)”. (Art. 30). O problema, não se encontra na não retenção do aluno, mas no fato deste não está adquirindo os conhecimentos necessários à continuidade dos estudos. É preciso considerar, tal como apontou Oliveira (2006, p. 60), que “os resultados permitem a constatação de que a ampliação do acesso não eliminou as fortes desigualdades regionais e internas dos próprios sistemas”.

Considerando que desde o ano de 2005, a rede municipal vem participando das avaliações realizadas pelo MEC/Inep. Nessas medições ela tem ficado sempre abaixo da média dos municípios brasileiros. Em relação à rede estadual, o desempenho tem se apresentado semelhante com significativo crescimento em 2013. Outro fato preocupante pode ser observado nas medições de 2009 e 2011, posto que passou a apresentar queda em relação à própria meta estabelecida pelo MEC/Inep, conforme pode ser constatado nos gráficos 1 e 2.

Como já sinalizado no Capítulo 1, a rede realizou um piloto de avaliação, em larga escala, no ano de 1995, como parte do Projeto Intermunicipal Qualidade de Educação Básica e Avaliação de Rede, e teve por objetivo “colocar a prática pedagógica no centro dos debates sobre a qualidade dos serviços educacionais que a Secretaria de Educação e Desporto de Aracaju - Semed oferece à comunidade” (ARACAJU, 1996, p. 11). Com base nos resultados foram traçadas metas e definidas ações que passaram a compor uma publicação, sem que tenha sido localizado relatório de gestão que sinalizasse a implementação ou não dessas ações.

A partir de 2005, quarenta e uma escolas, que atendem aos anos iniciais do Ensino fundamental na rede municipal de ensino de Aracaju, participaram da Prova Brasil e forneceram os subsídios para que o MEC/Inep projetasse o Ideb. Das trinta e quatro escolas que tem Ideb apurado, no período de 2007 a 2013, apenas nove apresentaram desempenho compatível com as metas estabelecidas pelo MEC/Inep, o que representa 26,4 % de toda a rede; sendo que quatorze apresentaram oscilação para mais ou para menos, nas quatro medições do Ideb, o que representa 41,1% e, onze escolas, ou 32,3% do total apresentaram desempenho aquém da meta estabelecida para a edição (ver gráficos 4, 5 e 6 no capítulo 1).

Das escolas da rede municipal, apenas uma apresentou Ideb superior àquele alcançado pelas escolas municipais do país. Entender o comportamento das escolas da rede, em relação ao resultado do Ideb, requer comparar os resultados obtidos a cada ano.

Tabela 8 - Comportamento das escolas municipais de Aracaju com relação à meta e Ideb apurado nas edições do Ideb

Ano	Atingiram a meta	Não atingiram a meta	Total de participantes
2007	22	06	28
2009	19	15	34
2011	15	19	34
2013	21	15	36

Fonte: A autora com base nos dados fornecidos pelo Inep (2015)

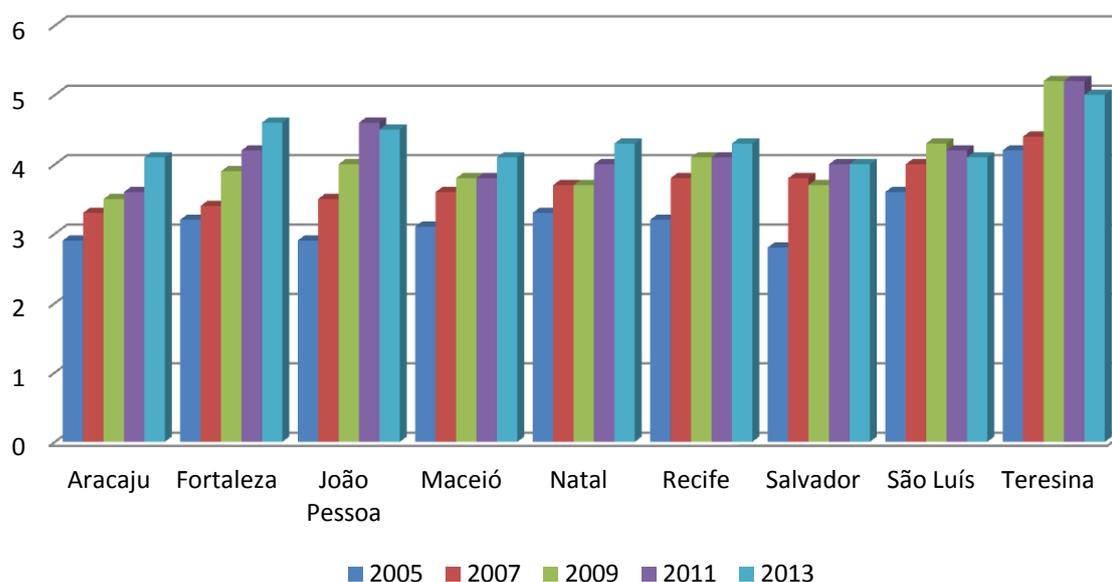
A melhoria do Ideb de 2013, embora tímida, indica uma recuperação em relação a 2011, mas fica abaixo, em relação a 2007. Outro aspecto que merece destaque é que os resultados de 2013 foram extensivos a um maior número de escolas, o que representa um avanço na melhoria dos indicadores educacionais. Em 2013, das escolas participantes dezessete não atingiram a meta e destas, onze não apresentaram crescimento em relação à medição anteriormente obtida pela própria escola.

Em seguida, comparamos esses resultados por blocos de escola, conforme apresentado anteriormente (atingiram a meta, não atingiram, oscilaram), podendo-se observar que, no primeiro bloco, a situação da rede é de certo modo confortável, posto que as escolas tem superado as metas estabelecidas. Nesse bloco, três escolas embora tenham atingido a meta, apresentaram um decréscimo em relação ao Ideb de 2011. Esse desempenho é percebido, pela gestora de uma das escolas, que vem apresentando crescimento contínuo do Ideb como resultado do esforço que a escola tem feito no sentido de assegurar que os alunos aprendam. Para ela, “[...] nós somos, dos piores o melhor. O 5,8 é a média, logo, você não está acima de qualquer coisa [...]”. O discurso da diretora evidencia que a mesma não vislumbra excelência no resultado, pois representa 50% do que a escola deveria ter alcançado em termo de aprendizagem, em uma escala de 0 a 10 pontos.

No segundo bloco, além de não atingir a meta, três escolas vêm apresentando queda no Ideb, ou mantendo-se estagnado a cada medição, o que deve ser objeto de maior atenção dos gestores municipais. Pelas mesmas razões outras quatro escolas, do terceiro bloco devem também merecer maior atenção dos gestores.

Sem desconsiderar as diferenças entre as capitais nordestinas, optou-se por observar como tem se dado o comportamento da rede municipal de ensino de Aracaju, em relação às demais capitais do Nordeste, ficando evidenciado que essa acompanha o desempenho de Alagoas e Natal e supera os resultados obtidos por Salvador. Contudo, a observação do gráfico a seguir aponta que a situação de Aracaju tem apresentado um crescimento linear com discreto crescimento, a cada edição, a exemplo do que se verificou em outras capitais tais quais, Fortaleza, Maceió, Natal e Recife.

Gráfico 12 - Ideb das capitais nordestinas (2005-2013)



Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdU (2015).

De modo geral, o comportamento das redes de ensino das capitais nordestinas apresentou similaridade, exceção feita a Teresina, capital do Piauí que, ao longo de todas as edições do Ideb, sempre apresentou índice superior àquele alcançado pelas redes municipais do país, embora os dados de 2009 e 2011 apontem uma estabilização do índice e, em 2013, uma discreta queda. Também chamam atenção os casos de Salvador e São Luiz. O primeiro pelas oscilações de desempenho e o segundo porque, após um período de crescimento, vem apresentando queda. Pode-se, também, inferir que há um hiato a ser preenchido entre os resultados alcançados e a prática pedagógica delineada no interior das escolas, o que acaba por limitar a avaliação a um mero diagnóstico.

Embora críticas sejam empreendidas ao uso de uma medida numérica para avaliar os sistemas e suas escolas, o Ideb constitui importante instrumento de gestão e seus resultados apontam tendências que devem conduzir a reflexões sobre o contexto em que se inserem. Para o caso de Aracaju, dos dados obtidos pela rede, nas edições do Ideb, pode-se inferir que suas escolas, ou pelo menos parte dela precisa se apropriar desses dados fornecidos pelo Ideb, sobretudo da Prova Brasil para empreender reflexões sobre a aprendizagem dos seus alunos. Conforme publicação da Unesco/Orealc, de 2007,

A falta de conhecimentos e capacidades para intervir mais diretamente no que acontece nas salas de aula e a dificuldade de incorporar as dimensões

subjetivas na análise tem implicado que o debate da qualidade no âmbito das políticas haja-se concentrado em enfoques provenientes do campo econômico, atribuindo grande valor a aspectos tais como eficácia, eficiência ou competitividade; medidas que, mesmo sendo necessárias, não mostraram ser suficientes para resolver os problemas da baixa qualidade na educação. (UNESCO/OREALC, 2007, p. 31).

Com relação aos dados apresentados, pôde-se inferir que apesar dos avanços obtidos nas últimas décadas, Aracaju, a exemplo de outros municípios e estados do país, ainda apresentou preocupantes problemas educacionais como desigualdades no acesso à escolarização, elevadas taxas de reprovação e de evasão escolar e baixo desempenho discente nos exames padronizados, requerendo intervenções em determinadas realidades, no sentido de reverter o quadro. Nesse sentido, o Ideb, como indicador de políticas, pode constituir-se em um bom aporte para reflexões sobre os dados coletados. Para entender como as gestões da secretaria municipal de educação tem feito uso desse indicador, direciona-se o próximo tópico.

4.5.3 O Ideb como ferramenta de gestão na Rede Municipal de Ensino de Aracaju

Como já assinalado, de 2005 a 2013 dois momentos distintos marcaram o processo de construção da qualidade da educação pública municipal, em tempos de avaliação em larga escala. O primeiro foi denominado de construção da qualidade pela base. Nele, buscou-se estabelecer consensos com o magistério, a exemplo da construção da proposta curricular da rede municipal de ensino de Aracaju, e o segundo pautado pela gestão de resultados e inovação com tendência à centralização das decisões.

4.5.3.1 A construção da qualidade pela base

O primeiro momento correspondeu à gestão de Marcelo Déda que foi sucedido por Edvaldo Nogueira (2006-2012), período de estabilidade na condução da pasta da educação⁶⁶. Essa gestão pautou sua atuação no cumprimento de duas metas principais: ampliação da oferta da educação infantil e promoção da melhoria da qualidade de ensino, com ênfase na redução dos índices de evasão e repetência, que à época girava em torno de 29,7 %.

⁶⁶ De 2006 a 2011 esteve à frente da Semed a professora de carreira da rede municipal de ensino de Aracaju, Tereza Cristina Cerqueira da Graça, onde exerceu funções como: supervisora de área, técnica da Semed, coordenadora do setor de pesquisa. Foi também líder sindical e finalmente secretaria municipal de educação. Ao deixar o cargo para se aposentar foi substituída pelos professores Antonio Bittencout Júnior (2011) e Josevanda Mendonça Franco (2012), os quais deram continuidade à política educacional que vinha sendo empreendida.

Buscava-se, assim, cumprir o compromisso da gestão de “ofertar uma educação de qualidade ao povo aracajuano; otimizar os recursos públicos e aprofundar a democratização da gestão educacional” (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2008)

No início da gestão, desencadeou-se o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), em cumprimento à determinação prevista na LDB 9.394/96. Para tanto, foi realizado o ‘Seminário de Preparação para Elaboração do PME/Aracaju’, que reuniu representantes dos seguintes segmentos: sociedade civil organizada, conselhos vinculados à educação municipal, movimento sindical, Ministério Público, Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa. A esse evento sucederam-se outros, contudo, o PME não chegou a se concretizar, em função de discordâncias quanto à forma de encaminhamento entre a gestão municipal e o Sindicato dos Profissionais do Ensino do Município de Aracaju (Sindipema). Naquele momento, os indicadores educacionais da rede foram objeto de discussão e muitas das propostas apresentadas, no processo de construção do PME, forneceram as bases para as ações que foram implementadas ao longo das duas gestões.

No processo de construção do PME, foi identificado um dos principais problemas a serem enfrentados pela rede municipal, maior envolvimento dos gestores escolares com a escola, tanto administrativa quanto pedagogicamente, aspectos essenciais à melhoria da qualidade do ensino. Desse modo, intensificaram-se os encontros dos gestores com a secretaria, foi instituída a Hora de Estudo para a equipe diretiva, e exigido o cumprimento do que estabelece a Lei nº 3 075 de 30/12/2002, em seu art. 3º, quanto à apresentação de plano de ação como condição para candidatura ao cargo de gestor das escolas municipais de Aracaju.

A formação continuada também foi estimulada nessa gestão. Em 2005, o Programa Hora de Estudo foi reestruturado em um processo que incluiu a reforma da estrutura física do Cemarh e a instalação do Núcleo de Tecnologia Educacional, com 20 máquinas destinadas ao aperfeiçoamento em informática educativa e tecnologias educacionais de professores e funcionários. Dentre as ações incorporadas ao programa constaram: premiação aos docentes que mais participassem do programa, viabilizando-lhes a participação em eventos nacionais de caráter educacional; desenvolvimento do projeto “O Autor vai ao Professor”, iniciativa que visava aproximar os docentes de autores sergipanos e de suas obras; realização das ‘Semanas Temáticas’, com abordagem de assuntos do interesse social sobre os quais a escola não pode estar alheia; e implementação das ‘Quintas de Ampliação’, que tinham por finalidade promover a formação continuada dos Educadores Assistentes – profissionais que educam e cuidam das crianças de 0 a 3 anos, nas creches. Tais ações foram

fundamentais para o aumento da frequência dos professores no Programa, ainda que não tenham sido localizados estudos mais sistemáticos a respeito da temática.

Com a reestruturação, o Programa Hora de Estudo, então coordenado pelos técnicos da Semed, passou a contar com a figura de um articulador, professores com reconhecida atuação na área de estudo em que atuam e que, sem perder o vínculo com a escola, destinavam parte de sua carga horária à mobilização dos colegas para refletirem sobre a melhoria da educação municipal.

Foram organizados grupos de estudo com dias específicos para encontro de professores dos diferentes componentes curriculares, além de contemplar algumas modalidades de ensino e outras áreas fundamentais à condução eficaz do processo pedagógico. Os dias destinados a cada área passaram a ser observados na elaboração do horário de cada escola da rede. Entre 2006 e 2012, o Cemarh passou a funcionar em tempo integral para atender às demandas dos professores e chegou a contar com onze grupos de estudos, assim constituídos: Língua Portuguesa, Artes e Inglês; História e Geografia; Matemática e Ciência; Educação Física e Ensino Religioso; Educação Infantil; Ensino fundamental, primeiros anos, Coordenadores Pedagógicos e Suporte Pedagógico; Dinamizadores de Sala de Leitura; Coordenadores; EJA; Educação Especial; Coordenadores: Geral e Administrativo; Quintas de Ampliação e, atendimento aos educadores assistentes da Educação Infantil.

Diante dos elevados índices de evasão e reprovação, que giravam em torno de 31,6% (gráfico 9), e, por consequência, da distorção idade-série, a rede aderiu aos programas do governo federal PRALER e Gestar, que subsidiaram muitos encontros do Programa. Destinado aos coordenadores e ao suporte pedagógico das escolas, foi também implementado o Programa de Fortalecimento da Equipe Escolar/Novos Rumos da Avaliação. Tais programas integraram o Programa de Melhoria do Rendimento Escolar (PMRE).

Com a finalidade de dar visibilidade ao trabalho desenvolvido pelas escolas e propiciar a troca de experiência entre os professores, a secretaria deu continuidade à realização do Encontro Cultural e Pedagógico, que divulgava experiências pedagógicas exitosas, por elas desenvolvidas, como forma de valorizar o estudo, o empenho e a criatividade dos que as integra, elevando-lhes a autoestima e revelando talentos. Ao longo dos dez anos em que foi realizado, o Encontro foi sendo aperfeiçoado. A partir de 2007 passou a contemplar além das apresentações das escolas, a discussão de temáticas relativas à educação.

Desse modo, o VIII Encontro, realizado em 2009, direcionou o debate para os indicadores de qualidade da educação com a conferência “Indicadores de Qualidade da

educação: o Direito de Aprender”. Anteriormente ao evento, foi realizada uma oficina de capacitação dos gestores e docentes sobre processo de planejamento e avaliação com o objetivo de sensibilizá-los a importância de refletirem sobre os indicadores educacionais da escola com vista à sua elevação.

No ano de 2007, houve a criação do PDE, no bojo do qual se inseriu o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”. A prefeitura de Aracaju aderiu ao plano e se comprometeu a cumprir as vinte e oito diretrizes estabelecidas, dentre as quais, o combate à repetência e à evasão escolar, a garantia de acesso e permanência de alunos com necessidades especiais às classes comuns, a promoção da gestão participativa das escolas e, principalmente, a elevação do desempenho acadêmico dos estudantes.

O principal instrumento para o cumprimento do Plano de Metas consistiu no lançamento, em agosto de 2007, da Campanha ‘Pelo Direito de Aprender’, que teve por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação nas escolas municipais. Para tanto, foram estabelecidas 15 ações, cinco das quais já em desenvolvimento na rede, e outras dez constituíram-se em inovação àqueles já desenvolvidas, a saber: Proposta pedagógica para a Educação Infantil e classes de seis anos (Fundamental de nove anos); Melhoria da produtividade do Ensino Noturno; Matriz Curricular e Programa de Conteúdos da Rede Municipal de Ensino; Fortalecimento dos Conselhos Escolares; a volta do Boletim Escolar como forma de dá ciência aos pais do desempenho acadêmico dos filhos; Reforço Escolar coordenado por estagiários; Colônia de Férias “Brincando e Aprendendo”; Implementação do Programa Escola Aberta (Governo Federal); Ampliação dos Programas Se Liga e do Acelera e do programa federal PRALER; Prêmio Professor Alfabetizador; Curso Permanente de Formação de Contadores de História; I Olimpíada Acadêmica da Rede Municipal de Ensino; Rede de Apoio Psicossocial ao Direito de Aprender e Todos pelo Direito de Aprender (ARACAJU, 2007).

O Programa de Conteúdos da Rede Municipal de Ensino de Aracaju resultou de uma construção coletiva dos professores no Programa Hora de Estudo, sob a coordenação dos articuladores e professores convidados que atuavam em instituições de ensino superior do Estado. O Projeto envolveu cerca de 20% dos 1.728 professores da rede municipal.

Como parte do conjunto de 15 metas que integram a Campanha ‘Pelo Direito de Aprender’, o Programa de Conteúdos teve como principais objetivos: qualificar o trabalho dos professores; facilitar o acompanhamento dos alunos e melhorar o processo de aprendizado. Essa proposta não se constituiu em uma ‘camisa de força’, devendo a sua contextualização ser feita pelo professor, levando-se em consideração a realidade em que a escola estivesse

inserida. Concluída a elaboração dos textos, eles foram remetidos aos grupos para que referendassem e, somente após a aprovação, foram impressos, chegando às escolas em formato de livretos e CD, acompanhados de um roteiro metodológico norteador do trabalho pedagógico a ser desenvolvido desde as creches municipais até as turmas de 9º ano. Além das matérias da matriz curricular, o documento contemplou noções de cidadania como: cuidados com a saúde e educação no trânsito, além de questões sobre o meio ambiente. Sobre as razões que motivaram a elaboração do Programa, a secretaria se pronunciou,

[...] Na verdade, não tínhamos um programa curricular, nós estamos implantando um. Este programa será utilizado por toda a Rede desde a creche, zero anos, até o 9º ano do Ensino Fundamental. Todos irão falar a mesma "língua". O que um professor de português estiver trabalhando na quinta série de uma escola, outro professor que ensina o mesmo ano e a mesma disciplina em outra escola também estará lecionando. Não seremos mais 'refém' do livro didático. Ele (o livro) que terá que se adequar ao nosso programa. O material chega para nortear e definir os assuntos dados nas salas de aula, que antes seguiam a ordem proposta por livros didáticos. [...] Não significa dizer que existirá uma "camisa de força". Cada professor utilizará a sua metodologia, mas a quinta série que eu dou aula terá que estar no mesmo patamar da outra escola. A que estiver um pouco atrasada terá todo o ano letivo para melhorar.

(...) Na verdade, eu a considero a ação mais importante da campanha, pois mexe com todo o cotidiano. E também visamos a melhora dos nossos índices educacionais. O Ideb de Aracaju no ano de 2005 para o 4º ano foi de 2,9 e em 2007 aumentou para 3,3. Já na 8ª série (9º ano) ampliou de 2,5 para 3,3, nos mesmo período. (PORTAL INFONET, 04/11/2008)

Ainda como parte da ação da Campanha 'Pelo Direito de Aprender', a prefeitura, através da Semed, contratou a Editora Positivo para prestar atendimento a 4,8 mil alunos da Educação Infantil de cinquenta e duas escolas que, após capacitação do corpo docente, passaram a estudar com material didático e metodologia do Sistema de Ensino Aprende Brasil. De acordo com o site do Grupo Positivo, responsável pela estruturação do sistema, foi a primeira vez que a empresa estabeleceu parceria com uma capital brasileira. A parceria fez parte da estratégia de elevação da qualidade do ensino oferecido aos alunos da rede municipal, e, conseqüentemente, do Ideb, a fim de despertar na comunidade escolar a consciência de que uma educação de qualidade depende do compromisso e engajamento de todos (GRUPO POSITIVO, 25/03/2009).

Também foram estabelecidas parcerias com o Instituto Ayrton Senna e com a Petrobrás. A primeira resultou na implantação dos Programas "Se liga" e o "Acelera" com os quais a secretaria buscou reduzir a distorção idade-série. Os Programas "Se Liga" e o "Acelera" são direcionados a crianças com idade entre nove e quatorze anos, inseridas na rede

pública de ensino, nos quatros primeiros anos do ensino fundamental, com defasagem idade/série. As turmas possuem no máximo vinte e cinco alunos e o com material didático especialmente elaborado, para as finalidades a que se destinam. Compreendem livros, caderno de atividades, livros de literatura e materiais de apoio com mapas, dicionários e manual do professor.

A proposta pedagógica do Programa “Se Liga” e do “Acelera” englobou projetos interdisciplinares com avaliação processual. Em um ano a criança deveria ser encaminhada à série seguinte ou a séries mais avançadas, a depender do seu aproveitamento. O Programa “Se Liga” destina-se a alunos não alfabetizados que não têm compreensão de um texto do ponto de vista semântico e estrutural. Já o Programa “Acelera” destina-se aos já alfabetizados. Ao final do ano letivo é realizada uma avaliação externa para assegurar o controle de qualidade do Programa, e os índices devem ser compatíveis com a média obtida pelos alunos nos testes do Saeb.

Após avaliação diagnóstica e de classificação, para agrupar os alunos de acordo com o nível de alfabetização, a rede municipal de ensino de Aracaju implantou os programas em dez escolas para vinte e oito turmas, sendo dezesseis do “Se Liga” e doze do “Acelera”, num total de seiscentos e cinquenta e três alunos. Em 2007 o aproveitamento foi de 93% nas turmas do “Acelera” e de 83% nas turmas do “Se Liga”. Nos anos seguintes a expansão dos programas na Rede ficou comprometida, dentre outros fatores pela falta de interesse de escolas em implantá-los, fato que contrasta com a realidade de mais de 5.000 alunos defasados existentes (MEMORIAL DE GESTÃO, 2008). Excetuando-se o relatório de gestão, não foram localizados documentos que avaliassem o que representou esses programas para a melhoria da educação municipal.

A parceria com a Petrobrás deu-se através do Programa “Leia Brasil” e estimulou a realização de um curso permanente de formação de contadores de história constituiu uma das ações da Campanha Pelo Direito de Aprender. Esse curso foi organizado por meio de oficinas complementares, oferecidas às sextas-feiras, nos três turnos de trabalho, para atender à disponibilidade de tempo dos educadores. Na etapa I foram oferecidas três oficinas: Contação de História, Confecção de Bonecos e Leitura Dramática. Nas II e na III, quatro oficinas: ‘Contação de História’, ‘Confecção de Bonecos’, ‘Leitura Dramática’ e ‘Teatro’. O curso foi oferecido com a finalidade de melhorar a competência de uso de recursos didáticos e de leitura dos educadores, tendo em vista o processo de formação do leitor nas escolas municipais (MEMORIAL DE GESTÃO, 2008).

Em relação à discussão sobre avaliação em larga escala e indicadores educacionais foram identificados três momentos em que se discutiu especificamente a questão. Em 2008, foi realizado o Curso sobre Planejamento, que dentre outros discutiu a avaliação em larga escala e os indicadores educacionais. No Programa Hora de Estudo também foi tema de discussão os novos rumos da avaliação e resultados da Provinha Brasil. Somente um evento destinado ao grupo de gestores das escolas discutiu a Prova Brasil e o Ideb. Cabe destacar as orientações do Departamento de Ensino para que nos dias em que a escola realizasse Hora de Estudo internamente fossem discutidas as matrizes de referência do Saeb, visando adequar o trabalho docente às competências e habilidades requeridas nas referidas avaliações.

Em fevereiro de 2011, foi instituída uma comissão para análise e intervenções com vistas à melhoria do Ideb da Rede Municipal de Ensino de Aracaju (Portaria nº 18 de 11/02/2011). A comissão formada por oito membros reuniu técnicos da Semed e os professores articuladores das Horas de Estudo de Português e Matemática. Essa comissão procedeu aos primeiros levantamentos de dados, localizando as situações mais preocupantes, confrontando-as com outras informações contidas nos relatórios produzidos pelos técnicos da Semed. Contudo, em função do afastamento da secretária, os trabalhos da comissão foram paralisados.

As gestões que estiveram à frente do executivo municipal, no período de 2005 a 2012, priorizaram a construção de uma qualidade da educação que ouvisse os agentes escolares. O Programa Hora de Estudo, apesar de institucionalizado, desde 1988, nem sempre congregou número significativo de professores e outros segmentos da escola. As reuniões de Conselho Escolar também não revelaram uma participação significativa dos agentes profissionais. A construção do Programa de Conteúdos, possivelmente, foi a ação que mais fortemente mobilizou os agentes escolares, no processo de elaboração, carecendo de estudos que analisassem a sua apropriação e incorporação à prática pedagógica desenvolvida pelos professores. O mesmo pode ser dito com relação ao Programa Hora de Estudo e funcionamento dos Conselhos Escolares.

4.5.3.2 A construção da qualidade na perspectiva da gestão por resultado

Em 2013, assumiu a prefeitura de Aracaju o Prefeito João Alves Filho (DEM)⁶⁷, com a proposta de modernização da administração pública municipal. Para a educação adotou a política de educação pautada na gestão de resultados⁶⁸ delineada no modelo Programa de Tecnologia de Gestão das Escolas (Protege), que envolve diferentes ações, projetos e parcerias para a transformação da educação municipal.

[...] implantada a gestão de resultados com foco nos processos e práticas de gestão para melhoria dos resultados de desempenho da escola, rendimento, frequência e proficiência dos alunos, a serem definidos através de indicadores educacionais que são instrumentos de medição, de negociação e de comunicação que ajudam a unidade escolar e a Semed a caminhar juntos visando consecução de metas estabelecidas (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2013, p. 4).

Para tanto, inicialmente contratou-se a consultoria do Instituto Alfa e Beto que procedeu a avaliação dos níveis de aprendizagem dos alunos da rede. O diagnóstico realizado pelo Instituto revelou que metade dos alunos matriculados do 2º ao 5º ano eram analfabetos, conforme tabela abaixo.

Tabela 9 – Diagnóstico da Rede Municipal de Ensino de Aracaju

Turma	Nº de turmas	Nº de alunos matriculados	Nº de alunos avaliados	Nº de alunos não alfabetizados	Percentual de alunos não alfabetizados
2º Ano	112	2.621	2.302	1.892	82%
3º Ano	105	2.696	2.372	1.477	62%
4º Ano	77	2.021	1.931	627	32%
5º Ano	80	2.204	1.972	415	21%
Total	374	9.542	8.577	4.411	51%

Fonte: A autora com base no Relatório de Atividades, 2015.

Em que pese o estudo tenha sido realizado por uma consultoria que foi contratada para prestar acompanhamento pedagógico às escolas da rede municipal, os dados coletados não diferem dos indicadores educacionais que a rede municipal vinha apresentando: os alunos da não estavam adquirindo os conhecimentos básicos que os habilitasse a prosseguir os estudos em séries mais adiantadas e revelaram o caráter excludente da educação municipal de Aracaju.

⁶⁷ Teve como Secretaria Municipal de Educação a professora de carreira da rede municipal de ensino de Aracaju, Márcia Valéria Lira de Santana Lira de Santana, com larga experiência em planejamento educacional e na função de secretaria da educação.

⁶⁸ De acordo com Carpim (2012), gestão educacional de resultados, constitui-se em um conjunto de ações que busca organizar, orientar e viabilizar a educação. Tem como foco o planejamento de ações interligadas e envolve todos os segmentos presentes no processo educativo como forma de concorrer para a qualificação dos espaços e tempos escolares.

Posteriormente, foi realizado um estudo de rede encomendado à Fundação Getúlio Vargas que teve por finalidade projetar o seu crescimento para os próximos vinte anos e identificar as áreas em que a cobertura era ainda precária, para delinearem-se as ações da política educacional a serem implantadas.

Em continuidade a uma ação que vinha sendo desencadeada na rede municipal, desde a gestão anterior, quando para reduzir a distorção idade série foi firmada a parceria entre a prefeitura e o Instituto Airton Senna e, posteriormente, com o Grupo Positivo para atendimento à educação infantil, a nova gestão ampliou a atuação dos sistemas privados de ensino com a contratação do Instituto Alfa e Beto com a finalidade de atender aos alunos da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, com foco na alfabetização, na leitura, na matemática e nas ciências da natureza. Para os anos finais do ensino fundamental foi instituído o currículo único, do sexto ao nono ano, “[...] como meios para promover o letramento e numeramento adequados à efetivação das habilidades e competências dos alunos do ensino regular, primordiais à continuidade da formação básica educacional” (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2015, p. 10). Ainda, para essa etapa, foi estabelecida parceria com o Grupo Positivo, através do Programa “Aprende Brasil”. Esses programas compuseram a proposta de trabalho para o ensino fundamental denominado Programa Estruturado.

Embora os relatórios e a imprensa afirmem que houve uma fase de sensibilização à implantação dos programas, esse processo se revelou problemático e gerou a abertura de processo administrativo contra dez professores que resistiram à sua adoção por considerá-lo um ‘pacote pronto’. Desses professores, dois recorreram à justiça que determinou o retorno as funções sem perdas de direitos e vantagens. Os demais processos tramitaram apenas na Comissão de Inquérito e todos foram arquivados.

Tendo em vista que 2013 foi um ano de aplicação da Prova Brasil, houve mobilização para preparar os alunos para a prova. Tais ações iniciaram com a capacitação de professores para utilização do Programa “Alfa” e “Beto” e estendeu-se para as revisões e simulados destinados aos alunos.

A adoção de sistemas privados de ensino tem se constituído na alternativa que as redes públicas de ensino têm encontrado para promover a elevação dos indicadores de qualidade da educação aferidos, principalmente, pelo Ideb, e assim, assegurar recursos do governo federal para a educação. No caso de Sergipe, as redes estadual e municipal de ensino de Aracaju têm a dianteira desse processo com a adesão a dois sistemas: os Programas da Rede Vencer, vinculados ao Instituto Airton Senna e o Aprende Brasil, vinculado ao Sistema Positivo.

Para Bezerra (2008), a parceria entre os setores público e privado redundam na transferência de responsabilidades, tradicionalmente atribuídas ao gestor público, para o mercado como: a organização de currículo, o planejamento e a avaliação educacionais. Desse modo, os sistemas de ensino passaram a definir suas atividades de acordo com as determinações do sistema contratado.

A implementação dos programas estruturados na rede municipal de Aracaju suscitou posicionamentos diversos do magistério. Para alguns segmentos, foi objeto de crítica e resistência. Alegavam o engessamento imposto ao trabalho do professor, não lhes possibilitando alterar a aula de acordo com necessidades específicas dos seus alunos; também se contrapuseram à forma impositiva como foram implantados; mas o principal argumento foi o de ferir princípios constitucionais presentes no Artigo 206 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual o ensino deverá ser ministrado respeitando-se o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas” e assegurada a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”.

Outros segmentos do magistério revelaram aceitação à forma como se estruturavam as aulas e não entenderam o controle que estes exerceram sobre sua prática como algo negativo. Um terceiro grupo encontrou formas de burlar a imposição, aproveitando o que de bom o material oferecia, procedendo as alterações quando julgaram necessárias, conforme constatado pelos depoimentos dos professores a seguir. Cabe destacar que a nomenclatura PEC 2 e PEA 1 estão definidos no capítulo 5 quando apresento a codificação dos sujeitos da pesquisa.

Sou obrigada a usar. Nesse ano não estou utilizando porque faltou material, mas se tivesse estaria sendo obrigada a trabalhar todos. Não é que eu goste, nem que eu queira. É que eu não quero responder a inquérito administrativo, não tenho tempo pra estar no inquérito. Não é segredo, que quem se recusou a trabalhar respondeu ao inquérito administrativo por se recusar a trabalhar, embora não concordando com o material todo e nem da forma como era pra trabalhar, como se deve trabalhar, segundo a visão deles, mesmo não concordando eu fui obrigada a trabalhar. Eu saí num ano com livro didático voltei em janeiro com esse pacote, que eu chamo de pacote. [...] Não se ouviu professores para comprar esse material, disse também no Ministério Público, eu já estive lá pra depor contra esse material. Não digo que o material do PNLD é perfeito, tem falhas, mas não são falhas tão gritantes como tem esse. (PEC2)

Nós atendemos ao Alfa e Beto, mas, não deixamos que o Alfa e Beto nos engessasse. (...) Quando a prova do Alfa e Beto contempla o que eu quero eu faço a do Alfa e Beto, quando não, eu faço as minhas. Eu uso os livros do Alfa e Beto, mas eu uso meus textos. Por exemplo: essa unidade de matemática está programada quatro unidades pra estudar, eu achei muito,

então eu só estudei três. Eu me permito a não passar pro meu aluno aquilo que eu não acho que devo passar naquele momento. Nunca disse a eles que usava cegamente, sempre fiz críticas ao que eu acho que está errado. Agora eu nunca fiz aquelas críticas vazias. (...) Nunca sofri nenhuma reprimenda por isso. Uso os livros, não vou deixar perder o material, porque eu acho um absurdo o dinheiro público ser jogado assim. Mas, eu uso os livros na medida da minha necessidade dentro de um planejamento que é meu. (PEA1).

A penetração da lógica mercantil no espaço escolar, que tem ganhado espaço com a contratação de sistemas privados de ensino, tende a esvaziar de sentido conquistas legais relevantes no que diz respeito à gestão democrática da escola pública e a sua, ainda, frágil autonomia para a produção do projeto pedagógico. Contudo, concordo com Melo (2009), quando afirma que a autonomia se legitima quando promove o aprendizado e para tanto, além do domínio dos conteúdos, requer adequado gerenciamento dos tempos e espaços de aprendizagem. À medida que tais aspectos não são assegurados, abre-se espaço à implementação de programas estruturados.

Em relação à formação continuada que os sistemas privados desenvolvem, Adrião (2009) alega que esta é uma concepção equivocada, pois se restringe à capacitação para uso do material, instrumentalizando os professores, apenas, para reproduzir fórmulas.

Isso posto, retornemos às ações empreendidas pela administração de João Alves Filho, no sentido de implantar um modelo de gestão de resultados, que tem na escola o foco das transformações a serem promovidas. Foi alterada a Lei de gestão para imprimir uma nova dinâmica ao processo de eleição e de representação da comunidade no Conselho Escolar. Assim, foi promulgada a Lei Complementar nº 121, de 08/02/ 2013, que dispôs sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública de ensino, com destaque para a instituição do Pacto de Gestão,

[...] condição essencial para que a Direção Escolar assuma suas funções na unidade de ensino, [...] constituindo-se como um instrumento fundamental para o alinhamento dos projetos político pedagógico das escolas, com diretrizes e índices de desempenho educacional auferidos em âmbito municipal e/ou Federal. (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2013, p. 4)

A referida Lei também estabeleceu o Prêmio pela Valorização da Gestão, contemplando a direção escolar que cumprisse acima de 70% das metas estabelecidas para sua unidade escolar no Pacto de Gestão. Foi a primeira vez que a rede estabeleceu indicadores próprios de desempenho e que também passou a bonificar direção, coordenador pedagógico e secretário cuja escola atingisse a meta estabelecida, com um valor equivalente a 100% de sua

remuneração. Ainda que de forma parcial, posto que contemplou apenas alguns segmentos da escola. Inaugurou-se na rede o regime de *accountability*.

Foram instituídos indicadores para educação infantil - creche e pré-escola e para o ensino fundamental. Estes estão organizadas em três grandes metas: metas corporativas, metas locais e metas de autonomia e são reavaliados a cada dois anos quando se encerra a gestão dos diretores de escola. Para o biênio 2013-2014 foram instituídas as metas conforme tabela 9 a seguir.

Tabela nº 10 - Metas do Pacto de Gestão

	Metas corporativas (rede) ⁶⁹	Metas locais	Metas de autonomia
Creche	9	10	2
Educação Infantil	12	9	2
Ens. Fundamental	12	9	2

Fonte: A autora com base no Pacto de Gestão (2014).

Por meio de Lei Complementar nº 121 de 08/02/2013 foi instituída uma Comissão Permanente de Acompanhamento do Pacto de Gestão da qual participam membros dos seguintes segmentos: um representante Conselho Municipal de Educação; um representante da Secretaria de Planejamento da Prefeitura; um representante do Sindipema; um representante da Semed e um diretor das escolas eleito (pactuado), todos indicados pela Secretária de Educação.

Seguindo o disposto na Lei Complementar nº 121, de 08/02/ 2013, os conselhos foram modificados com o objetivo de dinamizar a atuação desses órgãos colegiados⁷⁰. Nesse sentido, além de restringir a participação proporcional dos segmentos da comunidade escolar

⁶⁹ São exemplos de algumas metas corporativas: Percentual de frequência dos alunos de pré-escola; Percentual de crianças de até 6 anos de idade alfabetizadas no primeiro ano do Ensino Fundamental; IDEB do Ensino Fundamental (anos iniciais); Taxa de distorção do Ensino Fundamental (anos iniciais). Constituem metas locais: Registro de ausências de servidores e docentes – absenteísmo registrado; Percentual de profissionais participantes de horas de estudo na escola/CEAFE; Percentual de alunos atendidos com ampliação da jornada escolar; Número de projetos desenvolvidos para combater práticas que desrespeitam a integridade individual dos alunos, questões de gênero, diversidade e outros. Por fim, metas de autonomia: Projeto Político Pedagógico – PPP; Plano de desenvolvimento da Escola- PDE.

⁷⁰ Órgão de natureza deliberativa, consultiva e fiscal, nas questões de ordem administrativa, financeira e pedagógica da Unidade Escolar que tem por finalidade efetivar a gestão democrática, na forma de colegiado, promovendo a articulação entre os segmentos da comunidade escolar e os setores da escola.

no conselho, a nova política adotada no município deu tratamento igual a realidades desiguais. O Conselho Escolar de uma escola de até duzentos alunos passou a ter o mesmo número de representantes de uma escola de mil alunos. Outro aspecto que mereceu destaque foi a indicação de um representante da Semed para composição do Conselho Escolar, reforçando o controle da secretaria sobre o trabalho da escola. Contudo, avançou ao estabelecer a realização de reuniões como um indicador de gestão, definindo-se um número mínimo de quatro reuniões anuais.

Também foi alterada a forma de provimento dos gestores. A Semed passou a intervir no processo de escolha da equipe diretiva ao indicar o Coordenador Pedagógico e restringir a escolha do Diretor Geral e do Diretor Administrativo, ao Conselho Escolar. Aspecto relevante desse processo foi a vinculação da candidatura à realização de Curso de Formação em Gestão Escolar, de modo a

Proporcionar aos participantes conhecimentos, habilidades, princípios e valores para desenvolvimento da educação municipal, possibilitando às unidades escolares dispor de profissionais reconhecidamente qualificados e tecnicamente habilitados para desenvolvimento das políticas educacionais. (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2013, p. 6)

Após a realização do curso, o professor submete-se ao Exame de Certificação à Função de Direção Escolar, que tem por finalidade “[...] aferir e atestar, habilidades técnicas e conhecimentos necessários ao exercício da Direção Escolar” (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2013, p. 6). O exame tem validade de quatro anos e uma vez certificado o professor submete a chapa ao Conselho Escolar (Anexo nº 2).

Outras ações voltadas à qualificação do processo educativo foram adotadas nessa gestão, a exemplo do Diário de Classe Eletrônico⁷¹, da realização da Olimpíada de Jogos Digitais e Educação⁷², do Concurso “Professor Show de Aula”⁷³ e do Programa Mente

⁷¹ Através do tablet cada professor, registra a frequência dos alunos, as atividades curriculares e extracurriculares do dia, registro de notas, observações individuais acerca do comportamento dos alunos. Também permite o acompanhamento da frequência do aluno disparando um SMS pelo sistema ao celular do responsável pelo aluno, sempre que a ausência é registrada (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2013).

⁷² Plataforma de aprendizagem lúdica com conteúdo do ensino médio e fundamental, composta por uma rede social gamificada, missões baseadas em uma narrativa, torneios e serviços de monitoramento. Destinada aos alunos do sexto ao nono ano que, motivados pelo desafio individual e/ou em equipe avançam nos níveis do jogo (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2013).

⁷³ Edital anual que apresenta 200 títulos de aulas de todas as disciplinas do currículo, com possibilidade de o professor que fez a adesão as regras estabelecidas, construírem em PPS, aulas significativas que são analisadas e aprovadas por uma comissão estabelecida por membros da Universidade Federal de Pernambuco.

Inovadora⁷⁴, além da realização da Feira de Possibilidades.⁷⁵

A última das ações integrantes do Protege trata da parceria com a guarda municipal, que disponibiliza cinco viaturas aparelhadas com celular, disponíveis para o pelotão de ronda escolar, atuando nos 5 distritos equivalente aos dos Conselhos Tutelares, dando cobertura a todas as escolas municipais com foco na segurança das escolas e no projeto “Anjos Azuis”, por meio do qual a guarda atua com peças teatrais que promovem a discussão sobre segurança, respeito, drogas, entre outros temas relevantes (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2013).

Para dar suporte a essas ações, além dos recursos federais, a Semed implantou o Programa de Repasse de Recursos Financeiros às Unidades Escolares (Prefin), que se constitui no repasse de recursos às escolas visando à realização de eventos cívicos, culturais, desportivos e situações consideradas emergenciais que possam interferir nas atividades desenvolvidas para o funcionamento das unidades de ensino.

Apesar das críticas a esse tipo de responsabilização, o procedimento supre uma deficiência no processo de manutenção das escolas da rede, que via de regra, sofria com a descontinuidade na entrega do material ou na falta de itens necessários ao funcionamento dessas.

No tocante à avaliação em larga escala, essa gestão voltou todas as ações para a melhoria dos indicadores educacionais, entendidos como referência de qualidade, de modo que a elevação do Ideb passou a constituir um indicador contemplado no Pacto de Gestão. As ações de formação continuada tiveram como foco os professores que atuam nos quintos anos do ensino fundamental e as revisões e simulado implementados nesse ano de Prova Brasil, de modo que os resultados alcançados no Ideb 2013 foram atribuídos a uma série de atitudes administrativas tomadas desde o início da atual gestão, com o compromisso de garantir uma educação de qualidade às crianças e aos jovens de Aracaju. Sem pretender negar as ações empreendidas, é preciso considerar que o aluno que fez a Prova Brasil em 2013, provavelmente, ingressou na rede em 2009, sendo, portanto, os resultados de toda uma política anteriormente implantada na rede.

⁷⁴ Jogos de tabuleiros com participação em atividades via internet, utilizados nas aulas de matemática dos professores que integram o projeto. Os jogos, destinados aos alunos do sexto ao nono ano, estimulam e ampliam a capacidade de raciocínio lógico, estimulam o desenvolvimento das habilidades socioemocionais dos estudantes, promovendo de modo direto e eficaz a aprendizagem em todas as áreas do conhecimento que a escola atua (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2013).

⁷⁵ Evento em que se oferece a comunidade escolar das Unidades de Ensino, oportunidade de conhecer projetos inovadores e socioemocionais que enriquecerão e fortalecerão o Projeto Político Pedagógico das escolas da rede municipal (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2013).

Cabe destacar que alguns traços comuns nas duas gestões foram identificados: implantação de sistemas privados de ensino; manutenção de estagiários em regência de classe em substituição aos docentes; as gestoras integram o quadro do magistério municipal e, portanto com conhecimento da rede. Cabe destacar que a última gestão normatizou o ingresso do Professor Substituto (Lei nº 4.478/2013), por meio de processo seletivo simplificado para suprir a carência temporária de pessoal docente. Cabe destacar ainda que na gestão anterior foram realizados processos para contratação de professor com curso pedagógico para atuar como professor substituto nas creches.

Este capítulo buscou apresentar a qualidade como um conceito construído ao longo das gestões que passaram pela prefeitura nos últimos anos. Cada momento refletiu uma concepção de qualidade adequada às demandas contextuais da sociedade. Em tempos de avaliação em larga escala e de Ideb, as duas gestões direcionaram ações para elevação dos indicadores educacionais. A primeira buscou reduzir a distorção idade/série e melhorar a qualidade da educação se apropriando dos dados da Prova Brasil. A segunda, enfatizou a elevação do Ideb com investimento em tecnologias.

Fazendo uma aproximação com os sentidos da qualidade abordados no Capítulo 2, poder-se-ia afirmar que as gestões de Marcelo Déda que compreende este estudo se aproximou do enfoque da qualidade social, buscando, dentro do possível, consenso com gestores e professores para efetivar as mudanças necessárias à melhoria das condições de funcionamento da rede. Já a gestão de João Alves Filho, se alinhou com o enfoque da qualidade total, mais voltado à gestão de resultados, regido pela cultura do gerencialismo como caracterizou Ball (2006) e Afonso (2010).

Apesar das distintas concepções de educação e dos perfis diferenciados de atuação na condução da Secretaria Municipal de Educação, as duas gestões desenvolveram ações significativas no sentido de promover a melhoria da qualidade da educação municipal, dentre as quais destacam-se: a reestruturação do Programa Hora de Estudo, a elaboração do Programa de Conteúdos da Rede Municipal de Ensino de Aracaju, a reestruturação das eleições de diretores e o compromisso que estes passaram a assumir com a institucionalização do Pacto de Gestão, a criação de indicadores de qualidade para a rede que se constituíram em boas práticas, que se continuadas, tendem a fortalecer as escolas municipais. Apesar das ações, não resultaram em melhoria significativa do Ideb, o crescimento apresentado por esse indicador, embora crescente, ainda é tímido, não permitindo que o município se destaque entre as capitais brasileiras e, em particular, entre as capitais nordestinas. Uma possível causa

está na descontinuidade de ação entre as gestões. Ao que parece estamos sempre cumprindo o destino de Sisifo da mitologia grega.

Compreender como as ações dessas gestões repercutem nas escolas, no sentido de promover a melhoria da qualidade da educação, e como interpretam a política de avaliação, constitui objeto do próximo capítulo.

5 A ESCOLA MUNICIPAL DE ARACAJU COMO *LÓCUS* DE ESTUDO

¿Qué encierran estos enunciados? ¿Por qué entre escuelas de una misma comunidad, a las que asisten alumnos del mismo sector socioeconómico, existen diferencias notables en la calidad del servicio que prestan? ¿Qué hace que una escuela obtenga mejores resultados que otras? ¿Qué marca la diferencia? (Romero, 2009)

5.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

A educação escolar tem se constituído em objeto de estudo de diversas áreas do conhecimento, principalmente, por sua contribuição ao atendimento dos direitos educacionais dos alunos, dentre os quais destacam-se o direito ao acesso à escola, à permanência nesta e ao aprendizado. De acordo com Pereira; Teixeira (2007), o acesso resulta de decisões externas à escola e envolve um aparato jurídico capaz de assegurar a proteção do direito público subjetivo. Já a permanência constitui ação da escola, implicando mudanças qualitativas em seu interior para assegurar a continuação dos estudos de crianças e jovens.

Embora as normas e discursos enfatizem a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, como garantia do direito à cidadania, muito ainda há de ser feito para que essa qualidade se efetive. Nesse cenário, o Ideb, como “instrumento indutor de políticas de melhoria da qualidade da educação brasileira”, apresenta-se como estratégia do governo para regular a educação e como instrumento para que as escolas identifiquem suas fragilidades para que possam traçar metas voltadas a suas superações.

Ainda que o Ideb possa ser objeto de crítica, se tomado como referência o que está implícito ou explícito no discurso e nas determinações oficiais, esta crítica se torna parcial caso a pretensão seja analisar seu impacto na melhoria da qualidade da educação, posto que, no âmbito das práticas pedagógicas desenvolvidas na escola, este adquire significados distintos que podem legitimá-lo ou a ele se contraporem.

Investigar como os resultados do Ideb têm sido apropriados pelas escolas estudadas e os impactos que produz na organização e prática pedagógica que nelas se desenvolve, constituiu-se no objetivo do presente capítulo.

Esta questão se revela à medida que as avaliações

[...] produzem informações sobre as práticas e sobre o alcance dos objetivos e das metas e, na forma de conhecimentos articulados aos contextos, refluem sobre as escolas, iluminando as práticas. Portanto, conhecer as práticas sociais de avaliação, as políticas e os processos que as geram, permite

reconstruí-las, reorganizá-las, recontextualizá-las. Conhecer as práticas de avaliação é apropriar-se delas e dos resultados que geram, é dar-lhes significado, a elas incorporar peculiaridades decorrentes do conhecimento do coletivo local e dos espaços de fazer. (WERLE, 2012, p.20)

Nesse sentido, o foco do estudo foi direcionado para quatro escolas da rede municipal de ensino de Aracaju, selecionadas conforme explicitado no capítulo 1, buscando nelas identificar os *habitus* e as táticas utilizadas pelos agentes escolares para implementar ou resistir à política de avaliação consubstanciada no Ideb. Para tal, se faz necessário estudar os mecanismos de funcionamento do cotidiano escolar.

5.2 COTIDIANO ESCOLAR ESPAÇO DE CONSENSOS E DISSENSOS

O cotidiano escolar é constituído por processos sociais, pessoais e materiais, no último caso, justificado porque as políticas devem ser “representadas” em contextos materiais (BALL, 2009). Nesse espaço se dão as negociações, traduções e hibridismos, que vão delinear a cultura escolar.

Lima (2011) ao descrever o modo de funcionamento díptico da organização escolar⁷⁶ fornece as bases para a compreensão das relações que se estabelecem em seu interior. Para o citado autor, nessa organização, “[...] ora se ligam objetivos, estruturas, recursos e atividades e se é *fidel* às normas burocráticas, ora se promove a sua separação e se produzem regras alternativas, ora se respeita a conexão normativa, ora se rompe com ela e se promove a desconexão de fato” (LIMA, 2011, p. 51), ao que ele denomina de *anarquia organizada*. Esta última, diferentemente da má organização, contrapõe-se à organização burocrática, por meio de desconexões e inconsistências entre estruturas e atividades, objetivos e procedimentos, decisões e realizações, etc.

A *anarquia organizada* emerge, segundo Castro e Alves (2013) da vertente burocrática (formal) e da política (informal) e, se caracteriza pela “imprevisibilidade, incoerência, desarticulação, fragilidade, ambiguidade e problematicidade, [demandando] “teorias explicativas do funcionamento das escolas que aceitem a possibilidade da existência de ações sem um sentido pré-definido e planejado”. (2013, p. 124-125)

Em relação aos pontos acima referidos, esta última emergiu das subjetividades que vão se contrapor ou legitimar as estratégias advindas de quem controla a escola, em um

⁷⁶ Com base em estudos e na investigação empírica, Licínio Lima defende que não sendo a escola exclusivamente burocrática ou anárquica, pode ser as duas coisas, ao que ele denominou de “modo de funcionamento díptico da escola como organização”. (LIMA, 1998, p. 157).

processo contraditório, do qual os agentes educativos, ao mesmo tempo que almejam por políticas públicas e compreendem sua importância para melhoria das suas condições de trabalho, por outro lado resistem às iniciativas de mudança promovidas pelos governos central e local.

As estratégias configuram-se como regras, normas ou regulamentos que visam imprimir determinado padrão de comportamento. Contudo, a simples estratégia não assegura aos que estão a ela subordinados a implementação em conformidade com o estabelecido.

No âmbito da educação, tais processos de resistência ocorrem no interior da escola, por ação dos seus usuários, ao que Bourdieu (1983b) denomina de *habitus* e Certeau (2003) de táticas. Para o primeiro, em relação à educação, o *habitus* emerge das rotinas escolares e familiares em que os comportamentos, para além de se configurar como ação premeditada e explícita, reflete-se em ações consideradas naturais e aparentemente desinteressadas, numa espécie de cruzamento das disposições adquiridas socialmente nos espaços da escola e da família. Para o último, o cotidiano se configura como um campo “[...] de combates ou de jogos entre o forte e o fraco, e das ‘ações’ que o fraco pode empreender” (CERTEAU, 2003, p. 97).

Para as categorias de análise que adotam a perspectiva explicativa macro, as relações que se estabelecem no interior da organização escolar resultam de uma relação de dominação, o que representa uma visão parcial da questão, posto que, entre o quadro normativo e técnico-administrativo e a escola existe a subjetividade dos agentes escolares que as interpretam, negociam e a implementam ou não, constituindo o que Certeau (2003) denominou de *redes de antidisciplina* ou seja, as ações comuns, sutis e anônimas, desenvolvidas pelos sujeitos no cotidiano como forma de subverter a ordem imposta.

5.3 RETOMANDO O CAMINHO

Visando delinear as opções feitas para interpretar o objeto do presente estudo, retomei os caminhos traçados no capítulo 1, ampliando-os para que servissem de fio condutor para as análises realizadas.

5.3.1 O Lócus de Pesquisa

Partindo-se do princípio de que o discurso se concretiza em um determinado espaço, contexto e cultura, se faz necessário conhecer esse lugar, como o contexto se

manifesta e como ocorre a produção do conhecimento ou dos saberes no dado ambiente. (BOURDIEU, 2003). Nesta direção procurei situar as escolas no contexto econômico, social e cultural no qual se inserem.

Na caracterização, busquei contemplar além da estrutura física e do funcionamento da escola, o contexto do bairro, a sua relevância para a comunidade, as relações que se estabelecem em seu interior e os dados do rendimento escolar. Para tanto, tomei como referencia os PPP das escolas e do documento norteador da construção do Plano Municipal de Educação. A partir desse contexto, entendo ser possível compreender melhor o impacto da política de avaliação na escola.

As quatro escolas estudadas estão localizadas nas áreas periféricas da cidade e, como mencionado, foram denominadas escolas A, B, C e D. Destas, as escolas C e D ofertam o Ensino Fundamental completo e, excetuando-se a escola A, as demais funcionam em prédio próprio. Essa escola também se diferencia pela localização geográfica, estrutura física e origem. Situada em uma área desenvolvida da cidade, a escola percorreu um longo caminho que foi da origem como instituição privada e atualmente está jurisdicionada a Prefeitura Municipal de Aracaju, constituindo-se em uma das doze escolas da rede que não funciona em prédio próprio.

A escola A funciona nos turnos matutino e vespertino atendendo do 1º ao 5º ano. Atende aos alunos da própria comunidade, de bairros vizinhos e até de cidades da grande Aracaju⁷⁷.

Conta com sete salas de aula, sala de direção, secretaria, sala de professores, cozinha, seis sanitários destinados aos alunos (sendo três femininos e três masculinos) e dois sanitários para uso do corpo administrativo, corpo docente e diretivo. As salas de aula são pequenas, recebem iluminação natural e possuem ventiladores, quadros branco e mobiliário adequado às condições de ensino. Possui também um pátio coberto onde são desenvolvidas as atividades de educação física, festividades e recreio. O espaço além de pequeno para a demanda fica localizado em frente às salas de aula. Apesar das limitações estruturais, o prédio apresenta bom estado de limpeza. Contudo, das quatro escolas estudadas foi a que apresentou a mais precária infraestrutura física.

Em relação aos recursos humanos conta com o seguinte quadro de pessoal: diretora, coordenadora pedagógica, secretária, duas pedagogas, dezessete professores, dos

⁷⁷ A Grande Aracaju é composta pelos municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão, sendo reconhecida Lei Complementar Estadual nº 25/1995.

quais, três são de educação física, todos concursados e dois estagiários, sendo um de educação física e outro de pedagogia, dois porteiros, um auxiliar de secretaria e três zeladores.

As crianças e adolescentes provêm de famílias de baixo padrão sócio-econômico-cultural. A maioria dos alunos mora em residência alugada, fato que justifica as poucas transferências da escola. A renda familiar varia entre 1 a 2 salários mínimos, mais os recursos oriundos do Programa Bolsa Família e dos programas e incentivos financeiros do governo federal. O grau de instrução dos pais não ultrapassa o sexto ano do Ensino Fundamental e, ainda, observam-se entre os alunos os efeitos danosos do esfacelamento familiar, de separações ou falta dos pais.

Muitos pais não têm conhecimento sobre o que seja o Conselho Escolar e qual sua importância nas decisões sobre os problemas da escola. Pouquíssimos são os pais ou responsáveis que procuram a escola por iniciativa própria, assim como é reduzido o número daqueles que participam das reuniões. Ainda existe aqueles que vêm à escola somente por convocação específica.

O bairro é bem servido por sistema de transporte, conta com uma estrutura de comércio e serviços muito boa com posto de saúde, clínicas, hotéis e pousadas, diversas unidades de ensino públicas e privadas.

A escola B está localizada na zona oeste, área periférica da capital, foi criada no final da década de 1990 e, atualmente, atende do 1º ao 5º anos do Ensino Fundamental, nos turnos matutino e vespertino e ao Projovem, no turno noturno. Possui um espaço físico limitado, necessitando de ampliação e reforma.

Com relação à estrutura física a escola B conta com sete salas de aula, secretaria, sala de direção, sala de professores, cozinha, depósito, galpão (onde funciona a parte recreativa e refeitório), oito banheiros (sendo três femininos, três masculinos, um do pré-escolar e um de funcionários), área com pequeno declive utilizada para a prática de educação física. Cabe destacar que as salas são ventiladas, recebem iluminação natural, possuem ventiladores, quadro branco e mobiliário básico, todos, em boas condições de conservação e higiene, adequadas ao desenvolvimento das atividades educacionais.

Nesta escola, não há espaço para TV e vídeo, quando se faz necessário, há uma estrutura móvel que desloca esses equipamentos para as salas ou para o galpão. Também não há laboratório de informática e biblioteca ficando o acervo de livros e revistas para consultas dos alunos e professores acondicionado em estantes, na sala de professores. Faltam também espaços para almoxarifado e quadra poliesportiva. Ainda assim, a logística de aproveitamento do espaço é dotada de muita criatividade e funcionalidade.

Quanto ao quadro de pessoal, conta com reduzido número de funcionários efetivos e um número significativo de contratos temporários, sendo frequente a rotatividade desses profissionais. Faltam vigilantes, auxiliar de secretaria e de serviços gerais, o que compromete o desenvolvimento das atividades administrativas.

Os alunos provêm de famílias constituídas por pedreiros, comerciantes, pescadores, funcionários públicos, motoristas e subempregados. Apresentam baixa renda familiar recebendo ajuda do governo federal através do Programa Bolsa Família.

As casas da comunidade são na maioria de alvenaria, entretanto são encontradas barracos de madeira. Possui poucas ruas com saneamento básico e drenagem. A falta de policiamento propicia muitos assaltos e provoca temor nos alunos que, muitas vezes saem em grupos para evitarem surpresas. O acesso à instituição de ensino, no período chuvoso, torna-se difícil devido à quantidade de lama nas imediações.

O bairro é servido por sistema de transporte, uma razoável estrutura de comércio e, nas proximidades, conta com posto de saúde e delegacia. Embora com outras unidades de ensino nas imediações, a escola é reconhecida pela qualidade do ensino que oferece, justificando-se a demanda por vagas.

A escola C foi criada em meados da década de 1990, oferta o Ensino Fundamental do 1º ao 9º ano, Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos (Paeja) e Aceleração II (I a IV etapa – equivalente ao 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental). Funciona em prédio próprio, amplo e dotado de: almoxarifado, cozinha, refeitório, sala de secretaria, de coordenação, de suporte pedagógico, de professores, de leitura, de informática, de recursos, salas de aula, quadra poliesportiva, sanitários.

As salas recebem iluminação natural e contam com ventiladores, quadro branco e mobiliário adequado as condições de ensino, internamente as condições de conservação e higiene do prédio estão adequadas ao desenvolvimento das atividades pedagógicas. Quanto aos recursos disponíveis ao trabalho docente, a escola conta dentre outros com TV, DVD, jogos, data show, lousa digital, mapas.

Funciona nos turnos matutino, vespertino e noturno e para isso conta com: quinze funcionários, dos quais sete efetivos e oito contratados, além de sessenta e seis professores, sendo quarenta e quatro efetivos e vinte e dois contratados.

O bairro está situado na zona sul e é um dos mais populosos da capital, de acordo com a Secretaria Municipal de Planejamento⁷⁸. Foi constituído por comunidades migrantes do

⁷⁸ De acordo com o Censo do IBGE (2010), a população do bairro é de 33.475 habitantes, dos quais 16.422 são homens e 17.053 são mulheres.

interior, bem como por populações oriundas de outras regiões periféricas, deslocadas para a área em função do processo de desfavelização promovido pelo poder público, fato que contribuiu por um lado, para que se tornasse um dos bolsões de pobreza da cidade com ocupações desordenadas, sem infraestrutura básica e com elevados índices de violência. Por outro lado, o peso eleitoral que passou a ter, atraiu benfeitorias para a área, a saber: construção de escolas, postos de saúde, delegacia de polícia, banco, pavimentação das vias principais e implantação do sistema de transporte. Também foram desfavelizadas diversas áreas e o comércio local passou a prosperar. Contudo, enfrenta problemas com o sistema de transporte insuficiente, violência e tráfico de drogas. Muitos de seus moradores vivem abaixo da linha da pobreza e os projetos de inclusão social ainda são poucos e isolados. O atendimento educacional ao bairro, mesmo com o crescente número de escolas públicas e privadas instaladas, ainda é insuficiente para atender à demanda de alunos, sendo estes deslocados através do transporte escolar para escolas em outros bairros da cidade.

A escola D foi criada em 2000, está localizada na zona oeste, área periférica da capital. Atualmente, atende do 1º ao 9º anos do Ensino Fundamental, passou por um processo de reconstrução e apresenta uma das melhores infraestruturas entre as escolas municipais de Aracaju com: cozinha, refeitório, sala de direção, de secretaria, de coordenação, de leitura, de informática e de recursos, além das salas de audiovisual, da banda de música, de educação física e treze salas de aulas, mais sanitários, almoxarifado, quadra poliesportiva, área de convivência interna, praça e quiosque.

Seu quadro de pessoal é constituído por: diretor geral, diretor adjunto, dois coordenadores pedagógicos, dois suportes pedagógicos, secretária, sete auxiliares de apoio administrativo, quatro agentes administrativos, trinta e oito professores e treze estagiários.

O bairro em que se situa resultou de um processo de ocupação desordenado e a situação socioeconômica da população não difere de outras áreas urbanas periféricas surgidas na mesma época e pelo mesmo processo. Atualmente, apresenta quatro áreas com características distintas, diferenciadas pelas condições socioeconômicas e pela forma de ocupação do solo. Na entrada do bairro encontram-se empreendimentos imobiliários do Governo Federal e de particulares, dotada de toda a infraestrutura. Na área central, residem os moradores mais antigos, onde foram instalados inúmeros empreendimentos comerciais. O extremo oeste do bairro encontra-se densamente povoado e habitado por moradores em situação de risco social e convivendo com elevados índices de violência.

Seus moradores exercem atividades laborativas relacionadas aos setores de serviços, alimentos e ao pequeno comércio varejista. Muitos ainda são subempregados ou vivem do extrativismo animal propiciado pelas áreas de maré e de manguezais.

O poder público se faz presente com unidade básica de saúde, Centro de Referência em Assistência Social e três escolas públicas, mas ainda faltam equipamentos urbanos adequados e suficientes. Há somente uma quadra esportiva e uma associação de moradores com uma pequena sede. A escola D é o principal prédio do bairro e desempenha uma função cultural importante enquanto espaço de socialização e de lazer, reconhecida pela comunidade.

As condições de iluminação, ventilação, são adequadas e o mobiliário, pintura e limpeza das quatro escolas apresentam bom estado de conservação. Todas elas, além de possuírem ventiladores em todas as salas, ainda contam com TV, DVD, data Show e em cada escola existe uma lousa digital.

No tocante à proteção e segurança aos agentes escolares e ao próprio patrimônio público, além de grades, as escolas não contam com equipamentos de proteção. Excetuando-se a escola A as demais não contam com porteiros. Nas escolas C e D há vigilância permanente da Guarda Municipal tendo em vista apresentarem maior situação de vulnerabilidade. Cabe destacar que a finalidade da guarda limita-se à guarda do patrimônio, o que se revela insuficiente para garantir a proteção de funcionários, alunos e professores.

QUADRO 2 - Síntese das condições de infra estrutura das escolas

	Escola A	Escola B	Escola C	Escola D
Turnos de funcionamento	M/V	M/V/N	M/V/N	M/V/N
População atendida	1º ao 5º ano	1º ao 5º ano Projovem	1º ao 9º ano Paeja Aceleração	1º ao 9º ano
Salas de aula	7	7	10	13
Outros espaços	Direção Coordenação	Direção Coordenação	Direção Coordenação	Direção Coordenação

	Secretaria Professores ⁷⁹ Cozinha Refeitório ⁸⁰	Secretaria Professores Lab. de Informática (11 aparelhos) Cozinha Refeitório	Secretaria Professores Atendimento especial Biblioteca Lab. de Informática (11 aparelhos) Cozinha Refeitório Quadra Poliesportiva	Secretaria Professores Atendimento especial Biblioteca Sala de Leitura Lab. de Informática (20 aparelhos) Cozinha Refeitório Quadra Poliesportiva
Sanitários	Para Adultos Para Crianças	Para Adultos Para Crianças	Para Adultos Para Crianças	Para Adultos Para Crianças
Acessibilidade	Não	Não	Sim	Sim
Higiene do prédio	Ótima	Ótima	Ótima	Regular
Conservação do prédio	Regular ⁸¹	Boa	Ótima	Regular ⁸²
Ventilação das salas de aula	Boa	Boa	Ótima	Ótima
Iluminação das salas de aula	Ótima	Ótima	Ótima	Ótima
Acesso a internet	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: A autora com base em observação e informações prestadas pelas escolas (2015)

Quanto aos recursos humanos, há em todas elas deficiência de funcionários e de professores, motivando a contratação de servidores temporários, o que ocasiona a rotatividade

⁷⁹ O espaço da sala de professores tanto na Escola A quanto na Escola B é compartilhado com um pequeno acervo bibliográfico destinado às atividades de leitura de alunos e professores.

⁸⁰ O refeitório tanto na Escola A quanto na Escola B é um espaço multiuso onde se desenvolve todas as atividades coletivas da escola.

⁸¹ Há necessidade de reforma pois se trata de prédio antigo.

⁸² Apesar de recentemente reconstruído o prédio apresenta sinais de depedração.

desses profissionais e, por conseguinte, a descontinuidade das ações desenvolvidas. O fato da escola A manter um corpo docente relativamente estável, pode se constituir em um dos fatores que contribui para que alcance melhor desempenho.

QUADRO 3 - Recursos humanos que atuam nas escolas

	Escola A	Escola B	Escola C	Escola D
Equipe diretiva	Diretor 1 Coord. Ped. Secretário	Diretor Adjunto 1 Coord. Ped. Secretário	Diretor Adjunto 2 Coord. Ped. Secretário	Diretor Adjunto 2 Coord. Ped. Secretário
Apoio	2 Suporte Ped	-	2 Suporte Ped.	2 Suporte Ped.
Professor	19 (sendo 3 estagiários e 2 Ed. Física)	16 professores, (sendo 2 Ed. Física)	66 (destes 22 contratados ou estagiários)	38 (sendo 13 estagiários)
Funcionários (Aux. adm, serviços gerais e porteiros)	06 (destes 2 porteiros)		15funcionários (destes, 8 contratados)	11 (sendo 7 auxiliares de apoio e 4 agentes administrativos)

Fonte: A autora com base em observação e informações prestadas pelas escolas (2015)

A relevância das condições de infraestrutura física e material das escolas para efetivação da qualidade da educação foi reconhecida na Constituição Federal (artigos 206 e 211) e na Lei nº 9394/1996 (artigos 3º e 4º) e para dar organicidade ao que está estabelecido na referida legislação, foi elaborado o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, aprovado em 05/05/2010, que estabeleceu padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. De acordo com o referido Parecer,

Os desafios para a construção de uma educação de qualidade para todos os brasileiros passam, sobretudo, pela valorização da carreira do magistério (valorização salarial, plano de carreira, formação inicial e continuada, e condições de trabalho), financiamento e gestão da educação, e estabelecimento de padrões mínimo de qualidade para nossas escolas públicas de Educação Básica. (BRASIL, 2010, p. 8).

Esse parecer definiu os padrões mínimos, tais como: estrutura do prédio (salas de aula, sala de direção/equipe; salas de professores, sala de leitura/biblioteca, laboratório de informática, laboratório de ciências, refeitório, copa/cozinha, quadra coberta, parque infantil, depósito, sala de TV/DVD, sala de reprografia) e os insumos necessários para assegurar-se o cumprimento do direito à educação e o denominou Custo Aluno Qualidade Inicial – (CAQi).

Considerando a situação apresentada pelas escolas quanto ao que estabelece o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 pode-se inferir que estas ainda estão distantes de atingir o padrão mínimo definido no documento. Contudo, a realidade por elas apresentadas ainda se constitui privilégio frente às discrepâncias sócio econômicas apresentadas por outras redes de ensino, principalmente escolas localizadas na zona rural.

5.3.2 Os Sujeitos da Pesquisa

Foram realizadas quinze entrevistas, adotando-se como critério para escolha dos sujeitos o tempo mínimo de quatro anos de atuação na escola, uma vez que nesse período eles teriam participado, no mínimo, de duas aplicações da Prova Brasil e da divulgação de dois Ideb. Ressalte-se a dificuldade de selecionar a amostra, pois foi reduzido o número de professores que se enquadraram aos critérios definidos para a pesquisa. Muitos, ou foram admitidos no concurso de 2012, ou recentemente contratados.

No caso dos professores, sujeitos da pesquisa, além do tempo de docência na escola, definiu-se como relevante a atuação no quinto ano. A inserção do gestor na amostra é justificada por entender-se que, sob sua liderança, pode emergir decisões que modificam ou mantém as práticas pedagógicas da escola. Para garantir o anonimato, tanto do pesquisados como da instituição, foi adotada uma nomenclatura pela qual se procurou posicionar os sujeitos.

Observados os critérios e assinado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B) a população pesquisada ficou assim constituída:

Quadro nº 4 - Codificação dos sujeitos

	Total	Identificação dos sujeitos
Professor Escola A	3	PEA1 PEA2 PEA3
Professor Escola B	3	PEB1 PEB2 PEB3

Professor Escola C	2	PEC1 PEC2
Professor Escola D	2	PED1 PED2
Gestor da Escola	4	GE 1 GE 2 GE 3 GE 4
Gestor da Semed	1	GS

Fonte: A autora, 2016.

Conforme assinalado, no capítulo 1, as entrevistas seguiram um roteiro norteador (apêndice C) com o qual se buscou respostas sobre quais os sentidos atribuídos: à qualidade da educação, ao processo de ensino e de aprendizagem, à avaliação realizada pela Prova Brasil e à nota da escola, atribuída pelo Ideb. Contudo, os entrevistados tiveram abertura para manifestar opiniões e, em diversos momentos, foram feitas intervenções para esclarecer questões por eles explicitadas.

Os gestores que compuseram a amostra são todos do sexo feminino, encontram-se na faixa etária entre 30 e 50 anos, possuem nível superior, sendo três pedagogos e um licenciado em letras. Dois desses gestores têm mais de uma graduação e todos possuem curso de pós-graduação *lato sensu*. São todos concursados, têm em média quatorze anos de magistério e, doze anos na rede municipal dos quais quatro na escola. Apenas um gestor possui mais de um vínculo empregatício e apenas um já desempenhou a função em outro momento.

Os professores, possuem em média 44 anos, apenas um do sexo masculino. Todos são licenciados, sendo dois em Letras e os demais em Pedagogia. Também houve, nesse grupo, dois com outras graduações. Todos cursaram pós-graduação *lato sensu*, ingressaram na rede por concurso e atuam no magistério, em média, há dezesseis anos. Do total, onze são na rede municipal e oito anos na escola. Do grupo selecionado apenas três professores possuem só este vínculo empregatício e um já tem uma aposentadoria em outra rede.

A descrição dos professores revelou que se trata de um quadro experiente, cuja percepção dos recursos pedagógicos ou financeiros atendem às necessidades da escola, os salários acompanham o estabelecido no piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério público da educação básica⁸³. Nesse último item, a garantia do direito foi objeto de muitas lutas e greves da categoria, no período estudado.

⁸³ Lei nº 11.738, de 16/07/ 2008.

Na análise das entrevistas foi possível identificar sentimentos distintos, em relação à escola, desde o de pertencimento, ao de desistência ou mesmo de alheamento, conforme depoimentos a seguir.

Estou muito satisfeita, inclusive eu sou uma das que acabou ficando, porque eu acredito no trabalho dessa escola, apesar da escola estar localizada numa comunidade de certa forma violenta, carente, mas nosso trabalho é super bem aceito na comunidade [...]. (PEB1).

[...] (Choro) Quando eu comecei aqui, disseram assim pra mim: você vai pra ali? Eu disse: eu vou. [...] Eu trabalhava de três a sete da noite, porque a escola funcionava em quatro turnos, pra conseguir botar todo mundo pra estudar. Quando eu saía tinha um deficiente que me acompanhava até o ponto. Não tinha rua, não tinha energia e ele dizia: tia vou lhe levar, mas ele não tinha como me proteger. E eu dizia: eu amo essa escola. Vou me aposentar aqui. Hoje eu não tenho mais esse sentimento. Por coincidência saiu minha remoção. (PEC1).

Quando, me mandam um pacote novo eu sempre acolho. Eu nunca vou de encontro, porque não adianta ir contra o superior. (PED 2).

O desenvolvimento de um bom trabalho por parte dos agentes escolares está associado ao sentir-se bem no ambiente escolar e resulta de uma construção pessoal e profissional que se desenvolve dentro do local de trabalho.

Estudos sobre fatores associados ao sucesso escolar foram desenvolvidos desde a década de 1960 e tiveram no relatório "Igualdade de oportunidades educacionais", elaborado por Coleman (1966) o estudo pioneiro nesta área de estudo. No Brasil, estes estudos começaram na década de 1990 e focam-se em dois pontos diferentes, um orientado para as condições de vida dos alunos, famílias, contexto social, cultural e econômico (fatores extraescolares), e o outro referente à própria escola, descrito pelos professores, diretores, projetos pedagógicos, insumos, instalações e organização institucional (SOARES, 2002; SOARES, 2004; VIERA; VIDAL,2009).

Há de se destacar um problema que alterou o clima das escolas estudadas, ora em maior, ora em menor intensidade, foi a mobilidade do corpo docente. Como já mencionado, no capítulo anterior, as causas são diversas e trazem como consequência uma dificuldade de efetivação de uma proposta pedagógica, bem como impossibilita o afloramento de divergências e estabelecimento de consensos, fato observado, sobretudo, nas escolas C e D.

5.3.3 As categorias de análise

Uma vez transcritas as entrevistas, foram analisadas levando-se em consideração os depoimentos considerados elucidativos das questões em foco. A análise, propriamente dita, foi estruturada a partir da ATD, o que tornou possível agrupar os dados em duas categorias, em torno do eixo temático direito, a educação, a saber: qualidade e Ideb. Após a análise, das categorias a priori emergiu uma terceira categoria, ou categoria emergente: a autonomia escolar.

Considerou-se, aqui, o que recomenda Ludke e André quanto à relevância da categorização extrapolar, a mera descrição para fazer emergir um novo na discussão já existente. Esta ação resulta de “ [...] um esforço de abstração, ultrapassando os dados, na tentativa de estabelecer conexões e relações que possibilitem a proposição, as explicações e relações e as interpretações” (LUDKE; ANDRÉ, 2013, p. 49)

5.4 INSTÂNCIAS DE CONSTRUÇÃO DA QUALIDADE NA ESCOLA

Na intenção de compreender em que medida o Conselho Escolar e o Projeto Político Pedagógico, considerados instâncias privilegiadas para assegurar a gestão democrática da escola, refletem sobre o fazer pedagógico, analisam os indicadores educacionais apresentados pela escola e propõem ações voltadas à promoção da qualidade do ensino ofertado. Optei por analisar esses documentos, de modo a subsidiar as aproximações com as respostas dos professores e gestores.

5.4.1 Conselho Escolar

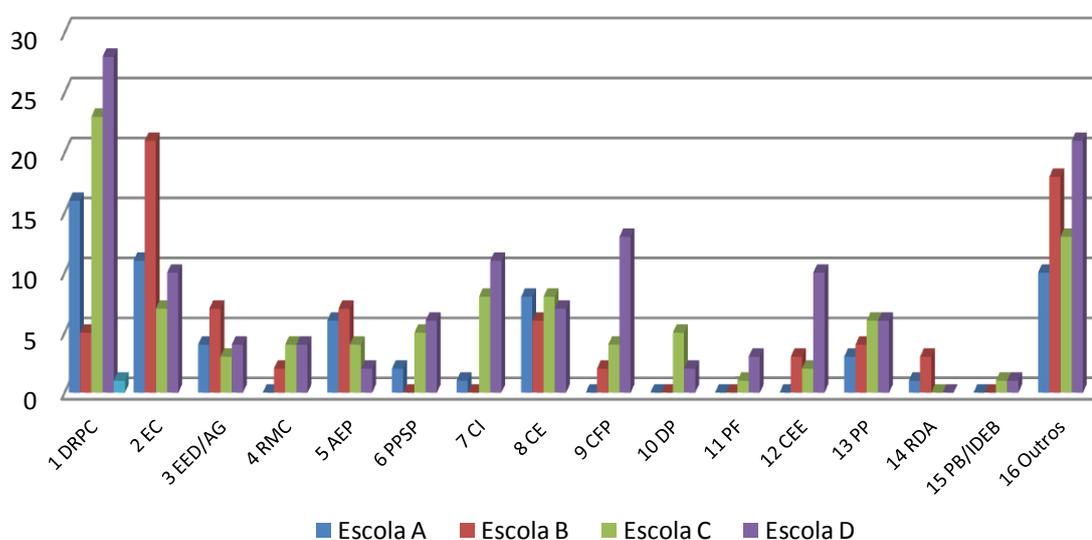
Com a finalidade de verificar em que medida as questões pedagógicas constituíram preocupação dos Conselhos Escolares foram analisadas 200 atas das escolas A, B, C e D. O marco temporal adotado foi o período de 2005 a 2014. O ano de 2005 por ter sido tomado como referência para a atribuição do primeiro conceito do Ideb e o segundo por ser a data de divulgação do último Ideb (ver gráfico 3 no capítulo 1). Cabe destacar que, nos casos das escolas C e D, somente foram localizadas as atas relativas ao período de 2009 a 2014 (conforme gráfico 3).

A opção pela análise das atas deveu-se à relevância que os colegiados assumiram na gestão das escolas. No caso do município de Aracaju, o Conselho Escolar é um órgão

colegiado com funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras das questões de ordem pedagógica, administrativa, financeira e de mobilização da unidade escolar. Congrega todos os segmentos da comunidade escolar eleitos para um mandato de dois anos com direito a uma recondução. (ARACAJU, 2002)⁸⁴. Conforme assinalado, em que pese as mudanças na formação dos conselhos escolares, estes constituem elemento fundamental para assegurar a participação de todos os agentes escolares na tomada de decisão na escola.

Uma vez lidas e analisadas as atas, tendo como parâmetro para a seleção o número de ocorrências, estas foram categorizados 15 temas. Incluiu-se também o item “outros”, que contemplou questões específicas de algumas escolas e que tiveram pouca predominância nas análises desenvolvidas. O gráfico a seguir foi estruturado com base nas dimensões que abrangem a atuação dos conselhos, e ficou assim distribuído: dimensão financeira, primeira coluna; dimensão de mobilização, colunas 2ª, 3ª e 4ª colunas; dimensão administrativa, da 5ª a 12ª colunas; e, dimensão pedagógica, da 13ª a 15ª colunas.

Gráfico 13 – Temáticas Discutidas nos Conselhos Escolares



Legenda do Gráfico 13 – Temáticas Discutidas nos Conselhos Escolares

1. Destinação de recursos/Prestação de contas	6. Problemas envolvendo professores e/ou suporte pedagógico	11. Problemas com funcionários (faltas, relacionamento etc)
2. Eleição Conselho	7. Casos de Indisciplina	12. Cessão do Espaço para eventos
3. Eleição Equipe Diretiva/Avaliação da Gestão	8. Calendário Escolar	13. Projetos Pedagógicos
4. Renúncia de membro do Conselho	9. Condições Físicas do prédio ou reforma	14. Rendimento e desempenho acadêmico
5. Avaliação de Estágio Probatório	10. Depredação do patrimônio	15. Prova Brasil/Ideb
		16. Outros

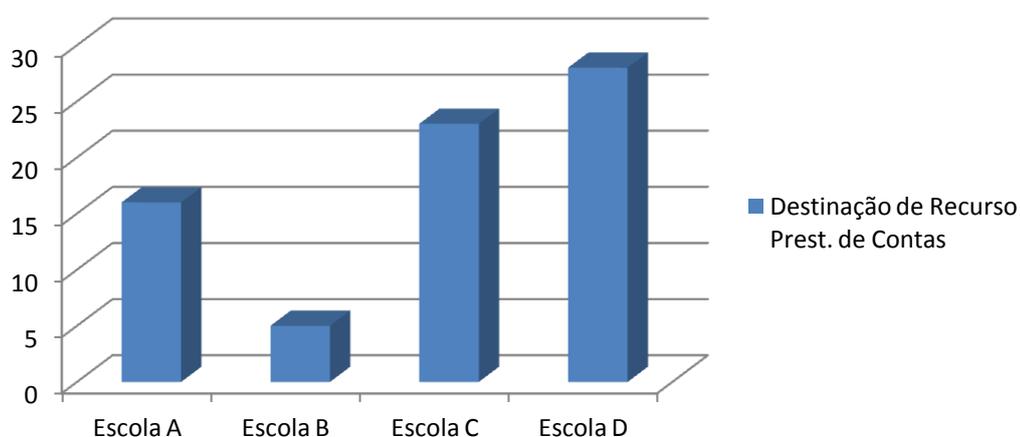
Fonte: A autora conforme atas analisadas (2016)

⁸⁴ Lei Municipal nº 3074/2002 referendada pela Lei Complementar nº 121/2013.

De modo geral, o conjunto das atas abordaram questões como: destinação de recursos e prestação de contas, eleição do conselho escolar, calendário escolar, casos de indisciplina, condições físicas do prédio/reforma, avaliação de estágio probatório, projetos político pedagógicos, eleição da equipe diretiva/avaliação da gestão e a discussão da Prova Brasil e do Ideb.

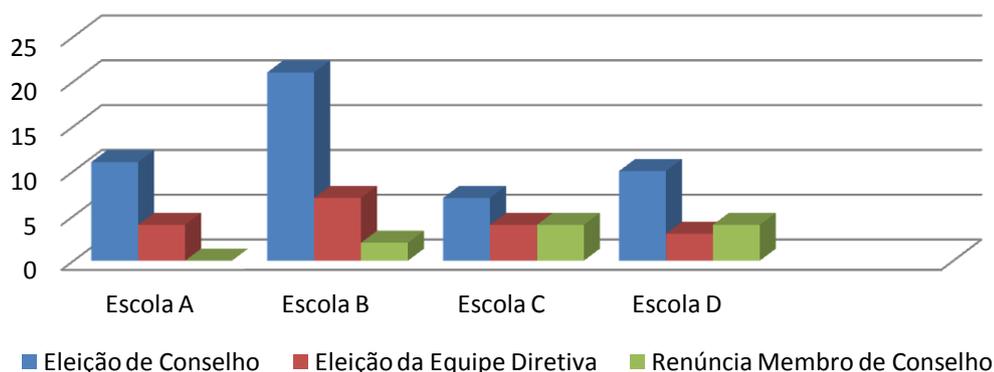
Relativamente à dimensão financeira, dois itens foram recorrentes nas discussões do Conselho, a saber: destinação de recursos e prestação de contas. Cabe destacar que, na escola B, houve a preocupação em analisar a normatização referente ao tema. Nas escolas C e D foram registrados casos de desvio na aplicação dos recursos financeiros. No primeiro caso, o antigo coordenador se comprometeu a resolver a questão junto à empresa que vendeu os produtos, para ser entregues, uma vez que já haviam sido pagos. Na escola D, o coordenador geral pagou pela compra indevida. Pode-se inferir dessas ações a preocupação com a gestão dos recursos públicos.

Gráfico 14 – Dimensão Financeira



Fonte: A autora conforme atas analisadas (2016)

Na dimensão de mobilização três temáticas polarizaram as discussões no âmbito dos Conselhos Escolares: eleições do Conselho Escolar, eleição da equipe diretiva e renúncia de membro de conselho. Conforme se observa no gráfico a seguir, a instabilidade na manutenção dos conselhos, com maior substituição de membros, foi verificada nas escolas C e D. Ademais, os temas que mais mobilizaram as reuniões foi a eleição dos seus membros.

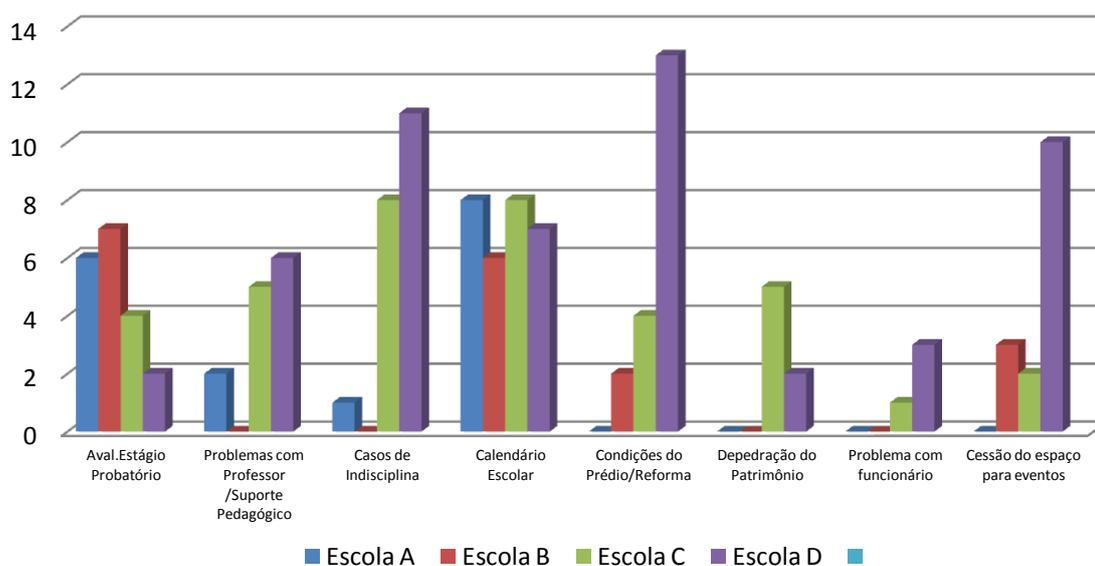
Gráfico 15 – Dimensão de Mobilização

Fonte: A autora conforme atas analisadas (2016)

A dimensão administrativa foi sintetizada em oito questões, objetos de apreciação e de tomada de decisão pelo conselho escolar. Dessas, tiveram destaque: discussão do calendário escolar; problemas disciplinares envolvendo alunos; infraestrutura, sobretudo na escola D onde houve necessidade da intervenção do Ministério Público para que a reforma se efetivasse; avaliação de estágio probatório de professor; depredação do patrimônio e cessão do prédio para eventos externos. Nessa escola houve também deliberação de acionamento da Guarda Municipal para conter uso de drogas e invasões às dependências da escola.

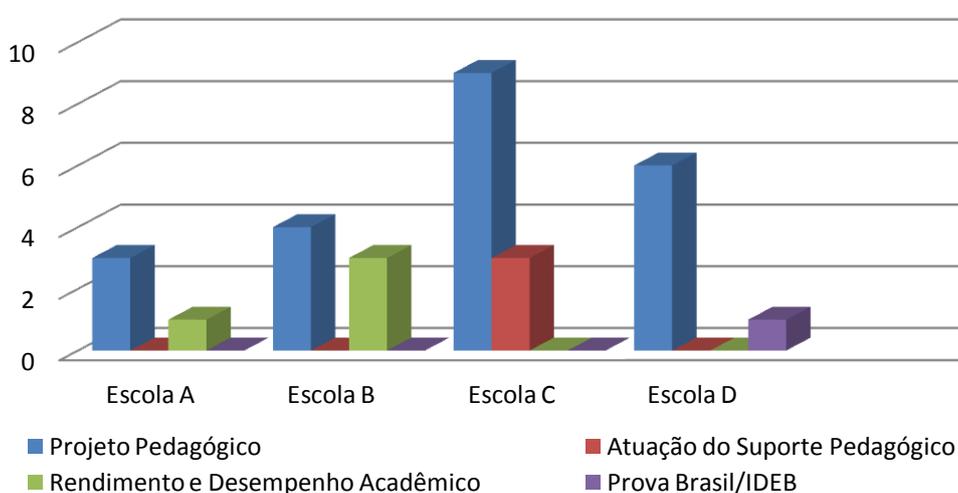
Os problemas disciplinares chamaram atenção pela quantidade de transferências impingidas a alunos das escolas C e D, sem que tenham sido localizados registros de questionamentos sobre as razões/motivações para a decisão. O conselho escolar apenas as referendou. No caso da escola C foi observado ao longo do período estudado, posturas diferenciadas a depender da gestão da escola e da composição do conselho escolar. Em alguns momentos resultou da exclusão dos alunos mediante apresentação de relatórios sobre a conduta destes. Em outros momentos abriu-se a possibilidade de defesa dos alunos. Na escola D tratou-se de apresentação do problema e acatamento de decisão pela expulsão.

Cabe destacar que o tratamento dado às questões referentes à disciplina do aluno assume conotação distinta a depender da gestão. Nas escolas C e D, em algumas gestões foram adotadas medidas formativas como: conversa com as famílias; reparo do dano causado ao patrimônio por parte do aluno e de seus responsáveis, convocação do Conselho Tutelar etc. Na escola D, houve um registro de reunião com os pais para discutir questões como: nível de violência, depredação do patrimônio e ausências seguidas de alunos, sobretudo, no turno da manhã, sem, contudo, haver informes posteriores sobre o (s) resultado (s) desse evento. Tais cenários apontam para importância da gestão na condução do processo educativo.

Gráfico 16 – Dimensão de Administrativa

Fonte: A autora conforme atas analisadas (2016)

No conjunto das discussões travadas no âmbito dos Conselhos Escolares foi possível identificar que as questões pedagógicas foram objetos de preocupação em 28% do total das atas analisadas. Dentre as temáticas discutidas destacaram-se a construção do PPP em todas as unidades escolares. Apenas as escolas A e B manifestaram preocupação em discutir o rendimento e desempenho acadêmico do aluno. Na escola C, o aspecto pedagógico mais enfatizado foram as solicitações de readaptação de função por professores que pleiteavam atuar no suporte pedagógico. No tocante à avaliação externa, somente a escola D apresentou um resultado de aproximadamente 10% sobre a discussão da Prova Brasil e Ideb.

Gráfico 17 – Dimensão Pedagógica

Fonte: A autora conforme atas analisadas (2016).

Diante dos dados apresentados foi possível inferir que no âmbito dos conselhos, a questão pedagógica não se constituiu efetiva preocupação, conforme tabela a seguir. Contudo, os temas tratados (detalhados no apêndice B) se revelaram relevantes para se compreender o papel que as questões pedagógicas assumiram no contexto escolar e possibilitou detectar diferenças entre as escolas objetos desse estudo.

Tabela 11 - Número de Atas que tratam da Dimensão Pedagógica

Escola A	Escola B	Escola C	Escola D
7 atas	12 atas	17 atas	20 atas

Fonte: A autora com base na análise das atas (2016)

Dentre os temas mais discutidos pelas escolas objeto deste estudo, encontram-se: análise e recusa da implantação do Programa Mais Educação, apresentada como justificativa à falta de estrutura física nas escolas e nos bairros para a realização de oficinas; formação de grupo de trabalho para elaboração do texto dos Projetos Políticos Pedagógicos e do PDDE Interativo; discussão da efetividade dos sábados letivos no processo de aprendizagem e a busca de alternativas para assegurar o cumprimento da carga horária de trabalho.

Questões relacionadas às faltas reiteradas de professores e reposição de aula foram objeto de discussão nas escolas C e D, ficando decidido, em ambas, a proibição de reposição por atividade e de juntar as turmas, cabendo, portanto, o cumprimento do calendário elaborado para esse fim, pela coordenação pedagógica, sob pena de corte de ponto do docente.

A discussão dos indicadores de qualidade e das avaliações externas esteve presente nas atas das escolas A, B e D, sem que tivessem sido registradas propostas para elevação desses indicadores, ou apresentadas propostas voltadas à preparação dos alunos para avaliações externas. Especificamente com relação ao Ideb, os seus resultados foram objeto de discussão em duas escolas (escolas B e D) e pelo que constou nas atas, a medida adotada limitou-se a comunicar os resultados. Cabe destacar, que para além da comunicação do resultado, o propósito declarado para criação do indicador foi de que este fornecesse informações sobre o desempenho e fatores a ele associados, de modo que a partir deles fosse possível a proposição de alternativas para resolução das questões que se apresentaram aos sistemas e unidades escolares.

As atas também possibilitaram perceber que, apesar de discutida a necessidade do planejamento e do PPP, os agentes escolares não entenderam ser relevante ou desconhecem a utilização dos dados do Ideb para definição de metas voltadas à melhoria dos indicadores de

qualidade da educação. Essa “omissão” pode se configurar como tática de resistência à ordem imposta, como desvios sutis, na acepção delineada por Certeau (2003).

Um aspecto que chamou atenção foi a ausência de discussão de questões relativas ao rendimento escolar, às dificuldades de aprendizagem, às greves de professores, o que não significa que haja um alheamento das escolas quanto a esses aspectos. Positivamente, as questões voltadas a assegurar o cumprimento da carga horária de efetivo trabalho pedagógico foram discutidas e, adotadas medidas visando disciplinar as ausências e as burlas por parte dos docentes, conforme citado anteriormente.

Embora haja a obrigatoriedade de dar transparência às decisões tomadas, foi constatado que nas escolas C e D, pelo menos no segmento professor, estes não têm sido consultados quanto às reivindicações a serem encaminhadas ao conselho. De modo geral, os professores entrevistados demonstraram ter conhecimento incipiente das discussões travadas e das decisões tomadas, conforme explicitado nos depoimentos que seguem:

Nunca, participei ativamente, mas, sempre participo das reuniões quando são solicitada. (PEA2)

Do Conselho Escolar eu nunca participei. O diretor passa algumas informações, o mínimo possível na verdade, quando se trata de disciplina de aluno, outro assunto não passa não. (PED 2)

[...] Na época que estava na direção, embora participasse meia dúzia de gato pingando, quando foi feita a reforma da escola eu coloquei de frente o conselho representando a escola. Hoje em dia, o formato do conselho mudou não sei dizer se tá funcionando como de fato tinha que ser, porque eu não estou tendo acesso. (PED 2).

Houve uma modificação, antigamente existia uma participação mais efetiva do professor, mas nesse modelo que está agora, que tem um professor apenas representando todos os professores, este eu nunca vi. Do tempo que ele está à frente do Conselho, eu nunca tive uma conversa com ele, ele nunca chegou pra ouvir pelo menos os professores da manhã, que o turno dele não sei se é tarde ou noite. Não sei como acontece nos outros turnos, mas o da manhã que é o que eu trabalho eu nunca tive uma conversa com ele, apesar de ter solicitado a coordenação que gostaria de ter uma conversa com esse novo representante que eu quero saber o que ele realmente, está sendo discutido e eu nunca tive esse feedback. (PEC 2).

Os depoimentos, no entanto, contrastam com as declarações das professoras que integram o Conselho, na condição de representante docente.

Não sei como é que funciona nas outras escolas, mas aqui na escola, a gente atua bastante. Primeiro que eu entendo que o Conselho não tem função de atrapalhar a vida de ninguém nem de criar polêmica, briga, disputa na escola. A gente tem procurado ajudar bastante no que pode conversando com os colegas, trazendo uma notícia, discutindo, levando um ponto de vista, um

argumento, questionando. [...] Mas tem as normas da Secretaria que a gente tem que seguir. E as vezes os colegas não compreendem que a gente não faça, mas não é porque não quer, é porque não pode. (PEA 1).

O Conselho é muito bom, é muito participativo. Temos reuniões sempre, quando o dinheiro chega, a verba chega, sempre é colocado pra comunidade. A gente mostra o que tá precisando na escola, pede pra mãe percorrer a escola, perguntar ao filho: O que você acha que tá faltando na sua escola. Então as mães vêm pra a reunião, fala e a gente anota e vai ver com o dinheiro o que pode comprar, o que é prioridade. (PEB 3).

Com base no exposto foi possível inferir que embora o Conselho Escolar tenha papel preponderante na democratização das relações escolares e se constitua em importante instância de construção da qualidade da educação, em alguns momentos de sua trajetória tem atendido muito mais as imposições legais que às questões que dizem respeito à garantia do direito de aprender dos estudantes. Esta não é uma situação exclusiva de Aracaju, pois de acordo com Paro (2001),

[o] Conselho de Escola tem sido tomado, em geral, como uma medida isolada, descolado de uma política mais ampla e séria de democratização da escola, evidenciando muito mais sua face burocrática do que sua inspiração democrática. Para a reversão desse quadro, é preciso uma nova ética que desautorize a atual configuração autoritária da escola. [...] Muitos dos problemas que se atribuem hoje ao conselho são problemas que o antecedem e que lançam suas raízes em todas as demais instâncias da escola. (PARO, 2001, p. 80-82)

Para o caso da rede municipal de ensino de Aracaju, a alteração operada nos conselhos escolares, por meio da Lei Municipal nº 121/2013, contribuiu para reduzir a representatividade do órgão, acentuada pela intervenção da Semed na autonomia das escolas ao indicar um representante para compor o novo conselho. Essas decisões, além de restringir a liberdade de escolha dos membros desse órgão, ampliou o controle da secretaria sobre a escola, esvaziando-o da função de credibilizar as práticas organizacionais para dar cumprimento aos interesses do sistema.

5.4.2 Projeto Político Pedagógico

Por entender que o PPP constitui instrumento de construção coletiva da proposta da escola, explicitando objetivos, diretrizes e ações do processo educacional a ser desenvolvido (LIBÂNEO, 2013), este documento das escolas A, B, C e D foram utilizados nesta pesquisa com o objetivo de identificar a concepção de educação e em que medida os

indicadores educacionais e, em particular o Ideb, foram apropriados pelos agentes escolares para adoção de medidas voltados à elevação à elevação da qualidade do ensino.

O PPP constitui exigência no processo de construção da gestão democrática e, como tal, vem pelo menos formalmente, sendo incorporado ao cotidiano das escolas municipais de Aracaju. Em 2013, visando imprimir-lhes organicidade, todas as escolas da rede municipal de ensino de Aracaju foram orientadas a proceder a revisão dos PPP. Para tanto, contou com a assessoria de especialistas da área e, uma vez elaborados passaram a se constituir em uma das metas do “Pacto de Gestão”.

De acordo com Veiga (1998), a construção do projeto pedagógico deve contemplar três atos distintos, ainda que interdependentes, a saber: ato situacional, conceitual e operacional. O primeiro deve avaliar onde se está e projetar aonde se quer chegar, indo além da percepção imediata. Já no segundo ato, explicitam-se a concepção de homem, educação, escola, currículo, ensino e aprendizagem. Por fim, o terceiro, orienta ao que e quando fazer. Nessa perspectiva, foram estruturados, formalmente, esses documentos nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Aracaju.

O processo de construção do PPP foi afirmado pelos professores e gestores como resultante de uma construção coletiva. Das quatro escolas, apenas a escola B apresentou dados que revelaram também o envolvimento da comunidade externa na elaboração. Foram aplicados questionários com pais, professores, funcionários e representantes da comunidade. Também foram realizadas entrevistas informais e discussões sobre o processo ensino aprendizagem. As declarações de alguns dos entrevistados deixaram transparecer que elaborado o documento, a sua implementação não se deu de fato, revelando-se em alguns casos, como afirmou Castro; Alves (2013, p. 134), “[...] instrumento com pouco significado no dia a dia das escolas, nas decisões pedagógicas e organizacionais [...] elaborado por um grupo de professores, sem a participação ativa de outros membros da comunidade escolar”. Os depoimentos a seguir respaldam a afirmação

A gente participou da elaboração, principalmente das reuniões pedagógicas, agora, depois que foi aprovado, foi digitado, não sei se ainda foi aprovado ou não [...] (PED 2)

Eu participei desse projeto político pedagógico da escola, mas nem tudo que está ali é posto em prática. Nem tudo também é discutido de uma forma democrática com a participação de todos. Numa discussão dessa deveria entrar, a família e a comunidade escolar como em um todo. Muitas vezes faz uma reunião entre os professores pra reavaliar o projeto pedagógico, assim de dois em dois anos ele é reavaliado. Então não tem essa participação efetiva. (PEC 2)

Na análise dos PPP, foi possível constatar que embora a escola A não tenha inserido formalmente no documento os dados do Ideb, foi a única a apresentar metas claras, dentre as quais está a preocupação em elevar os indicadores de qualidade por meio de ações como:

- Intensificar as relações entre a escola e a família: palestras e oficinas sobre temas referentes à educação dos filhos; reuniões para informar à comunidade escolar os resultados alcançados pela escola;
 - Reduzir em 90% a repetência no 2º ano por meio de ações como: avaliações bimestrais com as crianças do primeiro ano, da realização de atividades específicas de alfabetização, leitura diária com as crianças do 1º e 2º ano, de diversos gêneros textuais e da intensificação do estudo da matemática e das ciências desde o 1º ano, elaboração de gráficos de rendimento escolar bimestralmente, monitoramento da frequência de pais às reuniões;
 - Reduzir em 30% o índice de reprovação do 3º ao 5º ano, através do estímulo à leitura em sala de aula (biblioteca itinerante), empréstimo de livros, produção de textos, gincanas literárias e de matemática, feira de ciências e da adoção de novas metodologias, etc.;
 - Elevar o Ideb da escola adotando como medidas realização de reuniões pedagógicas periódicas para discutir o aproveitamento, a frequência e a disciplina dos educados, os índices alcançados pela escola, realização de simulados semestrais para os 4º e 5º anos, reuniões quinzenais para o planejamento;
 - Incentivar a participação dos professores na formação continuada prevista pela Semed e escola, oportunidade em que serão estimulados a refletir e trocar experiências seja nas reuniões pedagógicas e horas de estudo, da participação em oficinas e palestras e no show de aula (Joy Street), oportunizando ao mesmo divulgar a sua prática pedagógica.
- Aliado a tais ações a escola ao longo do ano, realizará projetos como: carnaval, Páscoa, festejos juninos, etc. (PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO DA ESCOLA A)

As escolas B, C e D, embora façam referência ao Ideb, limitam-se a citá-lo. As metas traçadas, embora genéricas, elencam a: a) aproximação com a comunidade e com o fortalecimento da relação com os pais (escolas B e C); b) com redução da distorção idade-série (escola B); c) a redução dos índices de evasão (escola C); d) o incentivo ao uso da biblioteca (escola D); e) a criação de serviço de apoio pedagógico (escola D); f) a realização de avaliação institucional (escola D).

Assim, o PPP, não se constituindo num autêntico instrumento de gestão, cumpre o papel de pontualmente levar os agentes escolares a refletirem sobre as questões que afetam a aprendizagem, sem os congregar a assumir os compromissos com as metas traçadas. Para Castro; Alves (2013, p. 134), “[...] quanto menor o grau de institucionalização, maior a

tendência à utilização de táticas defensivas, e, ainda, quanto maior o grau de institucionalização, maior a tendência à utilização de táticas assertivas”.

5.4.3 Indicadores educacionais das escolas objetos de estudo

Os indicadores educacionais desempenham papel relevante na definição de políticas, monitoramento e avaliação das organizações e, possibilita-lhes identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidades de mudança etc. (GESPÚBLICA, 2009). Com esta perspectiva, estes foram aqui utilizados para direcionar outro olhar ao processo educativo delineado no interior das escolas objeto de estudo. Contudo, se fez necessário traçar um panorama do ensino que nelas se desenvolvem.

5.4.3.1 Características do ensino

Na gestão das escolas públicas do município de Aracaju, existe a preocupação com o estabelecimento do número de alunos por sala. Embora tenha sido regulamentado pela Lei nº 3691/2009, esse procedimento já vinha sendo adotado na rede municipal há muito tempo.⁸⁵ Desse modo, foi observado em todas as escolas o respeito ao número máximo de 20 alunos do 1º ao 2º ano, de 25 alunos do 3º ao 4º ano e de 30 alunos para o 5º ano.

As duas maiores escolas dotadas de melhor infraestrutura apresentam altos indicadores de distorção idade-série e assumem uma postura mais intolerante na repressão aos comportamentos inadequados dos alunos. Apenas a escola D apresentou situação mais preocupante devido a constantes depredações do prédio, o que não significa que não ocorram nas demais escolas.

Por fim, cumpre destacar que embora de pequeno porte, a escola A fica localizada em um bairro com boa infraestrutura e a escola B em uma área de vulnerabilidade social, mas, ambas apresentam bons indicadores de desempenho com relação às demais escolas da rede. Quanto às escolas C e D, estas detêm características semelhantes em termos de estrutura física, número de alunos atendidos, condição socioeconômica da população em seu entorno e ações de respostas aos desafios que se apresentam, tais como formas semelhantes como lidam com as situações de violência e com os níveis de desempenho apresentados por seus alunos.

⁸⁵ A referida Lei disciplina a matrícula para a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Programa de Aprendizagem Escolar na Educação de Jovens e Adultos, contudo, para fins desse estudo, interessa os critérios para a composição do número de alunos por turmas dos anos iniciais do Ensino Fundamental, que ficaram assim definidos: 1º e 2º anos, máximo de vinte; 3º e 4º anos, máximo de vinte e cinco; e 5º e 6º anos, máximo de trinta.

Todos os entrevistados alegaram que as escolas proporcionam momentos de reflexão que lhes permite discutir as questões cotidianas mas, excetuando-se os programas do governo federal, a exemplo do Programa Mais Educação, não foi feita qualquer referência às questões que subsidiam o entendimento das políticas educacionais implantadas no país e/ou no município. Afora isso, anualmente os professores se reúnem para elaborar as metas e o plano de ensino anual. As escolas, só recentemente, por exigência de programas do governo federal, a exemplo do PDDE⁸⁶, passaram a realizar diagnósticos mais completos da realidade escolar, como forma de conhecer o desenvolvimento dos discentes nas avaliações, para, a partir daí, direcionar as ações pedagógicas da unidade de ensino.

Cabe ainda destacar que todas as unidades de ensino contam com um coordenador pedagógico e, em duas delas, há outro profissional do magistério denominado Suporte Pedagógico⁸⁷, que tem como função desenvolver a orientação pedagógica na escola.

Todas as escolas recebem recursos do PDE e, desde 2013, do fundo municipal denominado Prefin com os quais suprem as suas necessidades emergenciais. Além desses recursos, a escola C ainda recebe outros fundos de recursos federais. Com esses recursos, os gestores podem definir junto ao Conselho Escolar as prioridades relacionadas ao material escolar, pequenos reparos, projetos e ações da escola e realização de eventos pedagógicos.

Com tais recursos, as escolas puderam adquirir os equipamentos necessários ao conforto térmico e à execução das atividades pedagógicas.

Com esse dinheiro, nós colocamos dois ventiladores em cada sala, as lâmpadas, aqui tem até uma queimada, mas a gente já tem que providenciar uma lâmpada pra aí. Esses pequenos concertos, portas sem fechadura, aí a gente bota fechadura, essas coisas assim menores... porque, como o prédio não é nosso a gente não pode ficar mexendo muito, né? Mas, essas coisas menores a gente tem feito. (PEA 1)

A gestão que assumiu a Prefeitura Municipal de Aracaju, a partir de 2013, ampliou o investimento em equipamentos tecnológicos como lousa digital, tablet para

⁸⁶ O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, foi criado em 1995, tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da Educação Básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público. Os recursos são transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse. A partir de 2013, passou a destinar um valor fixo, para escolas que possuem Unidades Executoras Próprias, e um valor variável, calculado de acordo com número de alunos, localidade da escola e modalidade de ensino.

⁸⁷ Pedagogos que integravam o quadro de profissionais de carreira da rede cujos cargos estão em fase de extinção. Licenciados de outras áreas de conhecimento, afastados do exercício da docência por motivo de saúde passaram a exercer esta função mediante aprovação do projeto de trabalho pelo Conselho Escolar.

professores, sem o correspondente programa de manutenção, o que gera problema para a operacionalização de um prática pedagógica mais efetiva, porque à medida que o equipamento apresenta defeito, as escolas não podem utilizar dos recursos que recebem para os reparos. Desse modo, o que a princípio deveria contribuir para melhoria do processo de aprendizagem acabou por restringi-la, conforme depoimentos a seguir.

Projeter quebrou, não pode fazer isso agora. Existe uma série de inconveniências que emperram. O dinheiro não pode ser aplicado para conserto de material eletrônico como: microfones, som, televisão... Tudo que está funcionando, computador, tudo de eletrônica, vídeo é disponibilizado para o professor. Temos laboratório, DVD, televisão, rádio, microfone, livros. Já os jogos educativos tem um armário ali cheio, só é pedir material didático também, o que precisar. Nunca foi negado nada a mim. (PEB3)

Se eu não estou gostando do material e preciso passar mais alguma coisa, elas (a direção) manda pro Cemarh e aí eu tenho o material que eu escolhi. Hoje a gente vê o professor reclamando por muita bobagem, muita besteira, o básico eu tenho aqui. Tem o datashow se o professor quiser usar. Tem laboratório de informática, embora não esteja funcionando. (PEB 2)

Tem o DVD, lousa digital, mas nem todas funcionam pra você usar. Então, o que eu uso mesmo são jogos pedagógicos, o quadro, a atividade de folha e os livros de leituras. A quantidade e a qualidade dos recursos nem sempre é suficiente. Por exemplo, nem tinta tem hoje. Esse recurso simples que é um pincel pra quadro branco, se precisar hoje, não tem tinta. Tem um pincel mais não tem tinta (PED 1)

Como revelado nos depoimentos, as escolas dispõem de potencial em termos de recursos tecnológicos para garantir um ensino de qualidade, porém faltou uma política de gerenciamento na manutenção desses recursos que pudesse assegurar a melhoria do processo educativo.

Com relação ao acompanhamento do desenvolvimento acadêmico e social dos alunos, foi detectado que nas escolas A e B existe maior interação da direção nesse sentido. Na escola C, foi constatado que problemas de ausências ou problemas de saúde dos alunos são comunicados aos pais ou responsáveis, via contato telefônico.

Cabe destacar que muitas das ações desenvolvidas pelas escolas são reflexo das políticas implementadas pelas duas últimas gestões que estiveram a frente da prefeitura municipal de Aracaju. Na gestão anterior da Semed, mais afinada à construção da qualidade pela base, foram instituídos os boletins individuais, com os quais se buscava dar ciência aos pais do desenvolvimento escolar dos filhos. A nova gestão extinguiu a medida e, em seu lugar, disponibilizou telefones funcionais aos diretores para se comunicarem com os responsáveis pelos alunos, quando necessário. Em uma das visitas às escolas foi possível

acompanhar contatos com as famílias para comunicar casos de doença ou de ausência prolongada. O problema enfrentado pela diretora foi a não concretização de muitos contatos, devido a mudanças de números telefônicos dos pais, nem sempre comunicadas à escola.

Em relação ao acompanhamento do desenvolvimento escolar dos alunos, desde 2009, a rede instituiu, como parte da Campanha Pelo Direito de Aprender, o reforço escolar com o objetivo de atender aos alunos com baixo desempenho. Essas atividades eram realizadas por estagiários, em período de férias, e, nos casos mais graves, por iniciativas de professores, em momentos de recreio. Posteriormente, as atividades de reforço escolar passaram a ocorrer, de forma mais sistemática, nas escolas com alunos que apresentavam maiores dificuldades de aprendizagem. Nesses casos, a ação era desenvolvida por estagiários no horário regular de aula, posto que, em função da falta de espaço físico para agrupar esses alunos, não era possível a realização de tal atividade no contra turno.

A pesquisa possibilitou a identificação de duas ações implementadas pelos gestores das escolas estudadas, no sentido de promover melhor acompanhamento do desempenho escolar dos alunos, conforme descrito a seguir.

No sábado eu recebi um menino, do terceiro ano, não sabia as letras. Ele passou o ano todo e também não aprendeu as letras. Chamei a atenção das professoras: se um aluno não aprendeu as letras, tem que dizer logo, não é possível esperar até junho. Como se justifica ele está com você e durante esse ano ele não aprendeu a ler? [...] O professor tem uma dificuldade terrível de avaliar o seu trabalho, o gestor também tem dificuldade de avaliar onde falhou, mas esse menino não tem culpa de sair daqui sem saber as letras. [...] Porque ele não está no reforço? O que houve? Essa é uma falha terrível, tem que correr atrás. Pego o menino, vejo o que o menino gosta. É Fank? Mc p3? Mc sapão? Dou risada, que eu nem sabia que existia. Então pego essas letras de música pra que ele associe as palavras pra ver se o menino aprender a escrever. (D 1)

Chamei os pais e perguntei: O que essa escola é para você? Um dos pais disse: “é praticamente a segunda casa do meu filho, pois ele passa metade do dia aqui na escola.” Um outro respondeu: “é importante para o desenvolvimento do meu filho.”

[...] Então diante dos problemas que alguns foram apresentando, a gente foi chamando eles também pra nos ajudar a resolver esses problemas, a estarem conosco junto com a escola, porque a escola não trabalha sozinha. O desenvolvimento da aprendizagem da criança não depende só da escola, depende da participação deles, do acompanhamento deles na educação dos filhos e aí a gente tem tido aquela participação mais ativa dos pais; a gente já viu pais preocupados em participar de uma reunião. [...] aí a gente diz: olhe ele tá tendo dificuldade na leitura, o que a senhora pode fazer? Ele tem um irmãozinho que pode ajudar? A senhora pode ver um reforço pra ele? Tem esse acompanhamento [...] (D2)

As maiores queixas dos entrevistados foram sobre a falta de acompanhamento das atividades escolares pelos pais, o que contribuiria para a melhoria da aprendizagem. Embora os gestores reconheçam essa ausência, buscam formas para estreitar essa aproximação. Exemplo disso foi observado nos depoimentos e nas atitudes das diretoras das escolas B e C. A primeira, por compartilhar decisões importantes sobre a vida escolar dos alunos com os pais, conforme depoimento anterior, e, a segunda, pelos contatos frequentes com os pais para resolver questões relativas à frequência, às doenças e aos casos de indisciplina. Bourdieu (1990) fornece através do conceito de *habitus* o suporte para entender as ações de gestão, que buscam criar rotinas escolares e familiares as quais se expressam nas diversas ações praticadas e exteriorizadas nas formas do fazer pedagógico reveladas nas falas.

Perseguindo esse propósito, diferentes táticas têm sido adotadas pelas escolas, as quais vão da ameaça ao uso de recursos que possam despertar o interesse, o estabelecimento de parcerias:

“Olha, amanhã, seu filho só vai entrar com a senhora! Aí essa mãe vem, mesmo que forçada, para a escola” (PEA 1);

“Nas reuniões de pais, Rose conversa muito antes de mandar os pais para a gente. É um momento único com todo mundo junto, lá na frente” (PEB 2);

“A gente sempre bota o bolsa família no bolo. Aí eles vêm, e a gente fala tudo que a gente tem pra falar antes, e deixa pra falar do bolsa família no final” (D 2);

“Quando fazemos alguma reunião com os pais, já chamo o conselho tutelar pra dar uma palavra, explicar quais são os deveres dos pais também. Tem que ter responsabilidade, não é delegar só à escola” (D 3).

Neste sentido, ainda que inconscientemente, a escola ao buscar esta aproximação com os pais procura gerar práticas aos sujeitos, por meio de uma incorporação da estrutura já existente, produzindo costumes e gerando ações correspondentes. Assim, o *habitus* incorporaria o que lhe foi transmitido e adquiriria, de formas variadas, as informações que lhe foram transmitidas.

5.4.3.2 Desempenho dos alunos

Embora os resultados de avaliações externas não sejam a única medida da qualidade do trabalho escolar, o fato de que essas avaliações dispõem de escalas métricas nas quais os resultados possam ser comparados ao longo do tempo permite que cada escola seja comparada a ela mesma naquilo que os dados expressem. (ALAVARSE, 2013, p. 149).

As críticas ao uso de indicadores, dentre outros, por desconsiderarem a diversidade cultural, ou por promoverem ranqueamentos das escolas (MARTINS, 2001; FREITAS, 2007), foram consideradas pela relevância que assumem no delineamento de políticas voltadas à melhoria da educação, e, com base nos critérios estabelecidos para escolha das escolas, fez-se necessário investigar esses dados em relação à escola. Como já registrado, dentre as escolas que constam da amostra selecionada, duas apresentam melhores desempenho na rede, uma tem apresentado oscilação em seu desempenho, enquanto a outra, indicadores sempre inferiores ao esperado.

A escola A teve um notável aumento em suas notas na Prova Brasil apresentando médias crescentes tanto em Língua Portuguesa, quanto em Matemática, o que não se verificou na escola B que, apesar de ter um Ideb alto, tem apresentado oscilações e quedas em Língua Portuguesa, além de uma regularidade crescente em Matemática. A escola C, mesmo que viesse apresentando um crescimento em Língua Portuguesa e Matemática, registrou uma queda significativa na última edição da Prova Brasil nas duas disciplinas. Na escola D, observou-se uma estabilidade em Língua Portuguesa, mas, em Matemática, apresentou quedas de desempenho. Aliando esse desempenho à queda na participação dos alunos na prova e ao fluxo (Tabela 16), fica evidente a necessidade de análise e busca de soluções para a melhoria da qualidade do ensino dessas escolas. No Caso da Escola B, os últimos resultados não sofreram alterações significativas, haja vista que tem havido substancial melhoria do fluxo.

Tabela 12 - Desempenho na Prova Brasil – Língua Portuguesa

	2005	2007	2009	2011	2013
Escola A	159,99	157,95	195,38	198,85	212,08
Escola B	158,50	157,25	174,73	181,49	174,61
Escola C	140,73	159,64	177,91	181,28	159,20
Escola D	161,48	166,14	156,85	158,17	159,14

Fonte: A autora com base nos dados fornecidos pelo MEC/Inep

Tabela 13 - Desempenho na Prova Brasil – Matemática

	2005	2007	2009	2011	2013
Escola A	151,48	183,50	209,24	208,25	230,51
Escola B	168,68	162,29	185,43	192,69	198,74
Escola C	159,51	173,58	186,96	190,26	188,56
Escola D	165,26	185,95	173,97	177,28	165,91

Fonte: A autora com base nos dados fornecidos pelo MEC/Inep (2016)

Tabela 14 - Participação das escolas na Prova Brasil

	2005	2007	2009	2011	2013
Escola A	28	31	27	33	39
Escola B	56	53	57	78	62
Escola C	62	98	74	45	49
Escola D	70	74	54	66	27

Fonte: A autora com base nos dados fornecidos pelo MEC/Inep (2016)

A regularidade que se observa na nota do Ideb fica evidenciada nos dados de aprendizado e fluxo.

Tabela 15 - Aprendizado e Fluxo

Escola	2007		2009		2011		2013	
	Aprendizado	Fluxo	Aprendizado	Fluxo	Aprendizado	Fluxo	Aprendizado	Fluxo
EA	4,34	0,83	5,51	0,88	5,55	0,89	6,22	0,93
EB	3,92	0,79	4,68	0,74	4,94	0,82	4,93	0,88
EC	4,18	0,70	4,77	0,59	4,89	0,74	4,46	0,72
ED	4,53	0,58	4,14	0,71	4,22	0,69	4,02	0,69

Fonte: A autora, com base nos dados fornecidos pelo MEC/Inep (2016)

Os indicadores educacionais, sobretudo o resultado da Prova Brasil e do Ideb, embora não tenham refletido todo o trabalho desenvolvido pela escola, forneceram os elementos para que a escola pudesse refletir sobre sua situação. Os dados apresentados na tabela 6 revelam que as circunstâncias de funcionamento da escola contribuíram para os resultados. Escolas cujos diretores foram mais criativos, na busca por alternativas para solução dos problemas e que priorizaram o diálogo, apresentaram maior tendência de tendem a conseguir a adesão dos pais e professores, e os reflexos dessa ação foram cujos percebidos no rendimento escolar.

Por parte da Semed, a preocupação com a correção de fluxo e com o resultado do rendimento na Prova Brasil, resultou, em um primeiro momento, no lançamento da campanha “Pelo Direito de Aprender”, que incluiu uma série de ações voltadas a assegurar a frequência dos alunos e a estimular a leitura, a escrita e o numeramento. Na segunda gestão, as ações foram mais incisivas. A elevação dos indicadores educacionais passou a se constituir em uma das metas do Pacto de Gestão com acompanhamento das turmas dos cinco primeiros anos do Ensino Fundamental, realizado por um sistema privado de ensino, com ações voltadas ao treinamento dos professores para utilização do material.

5.5 VOZES QUE ECOAM

O processo e a prática da avaliação em larga escala, que se consubstanciou no Ideb, por se constituir de diferentes hierarquias, alteraram as relações de poder presentes nas interações dos sujeitos envolvidos durante a elaboração e a implementação da política pública, o que pôde ser observado nas entrevistas com os professores e diretores das escolas objeto dessa pesquisa.

Na análise das entrevistas, levou-se em consideração o que estabelecem as prescrições legais - estratégias para conformar o campo da avaliação, e a forma como os resultados da Prova Brasil e Ideb têm sido apropriados no ambiente escolar. Apesar de se constituírem de movimentos distintos, estes são complementares. As prescrições novas ao se confrontarem com discursos e práticas já consolidados tendem a gerar, em cada escola, movimentos de incorporação ou de resistência.

Rosistolato e Prado (2013)⁸⁸ afirmaram que as avaliações externas de aprendizagem possibilitaram à escola perceber que não estava ensinando tanto quanto deveria e poderia melhorar caso estabelecesse metas claras. Para os citados autores, as avaliações em larga escala mesmo transitando no mundo ordinário da escola, ainda se constituem em eventos extraordinários ao cotidiano escolar. Contudo, é possível afirmar que essas têm influenciado as interações entre os agentes presentes na escola, ao redimensionar o conhecimento escolar e orientar as atividades escolares para os conteúdos cobrados nas provas.

5.5.1 Qualidade da Educação

O tema avaliação educacional traz subjacente uma dada concepção de qualidade e, uma vez que envolve escolhas, não pode ser considerada um campo neutro. (SOUSA, 2014)

A primeira pergunta da entrevista tratou da percepção de professores e diretores a respeito da qualidade da educação. Cinco dos entrevistados (professores e diretores) definiram escola de qualidade como aquela que acolhe o aluno e lhe dá condições para nela permanecer, e construir sua identidade. Quatro professores apontaram como escola de qualidade aquela

⁸⁸ Em estudo sobre as percepções e as práticas relacionadas às avaliações externas de aprendizagem em dois municípios com distintas políticas educacionais, os citados autores fazem referência aos mundos ordinário e extraordinário enquanto recurso analítico para destacar as oposições presentes entre as atividades mais cotidianas – da ordem e previsíveis – e as atividades que problematizam o cotidiano – extraordinárias e nada previsíveis. Os intensos diálogos entre estes dois mundos faz com que um evento extraordinário se transforme progressivamente, em um evento ordinário.

que apresenta adequadas condições de funcionamento, uma estrutura física dotada de ventilação, iluminação, salas e equipamentos compatíveis com a necessidade de desenvolvimento do trabalho pedagógico, onde todos cumpram suas obrigações. Um terceiro grupo entende como escola de qualidade aquela em que todos são ouvidos e há cumplicidade no encaminhamento das ações. Entre os três diretores, as posições foram unânimes nas afirmações sobre o que, numa escola, assegura a aprendizagem.

A escola de qualidade é que tenha condições de trabalho, que tenha estrutura física adequada, que tenha uma direção preocupada, que tenha o apoio de pais, que tenha aluno que frequente, que tenha professores que participem das reuniões, que participem dos projetos, que participem de tudo que tenha na escola, em prol do aluno e que busque o bem coletivo. (PEB 1).

Uma escola de qualidade é onde todos os agentes são ouvidos, são participantes e são cúmplices na tarefa de educar. Não é uma escola que tenha lousa eletrônica, mas que não tem carteiras que permita a você fazer um trabalho coletivo, onde o professor não é ouvido nas decisões, principalmente na época de comprar materiais, onde a família só vem a escola quando é chamado para uma reclamação do filho, ou vem pra desacatar professores e funcionários. Então, pra mim uma escola de qualidade deveria ter parceria entre a Semed, professores, funcionários e família. (PED 2).

Escola de qualidade é a que oferece um bom ensino, que valoriza aquilo que o aluno conhece, o mundo em que vive e faz ele refletir sobre esse mundo, descobrir mais sobre esse mundo. Escola de qualidade é a que ensina a partir das dificuldades que o aluno tem e daí começa a angariar resultados. E se não tá dando resultados nisso, procurar estratégias, procurar ver o que pode fazer pra melhorar. Em passos bem lentos e pequenos desde 2007 que a gente vem superando as metas que são estabelecidas do Ideb. Ainda não é o almejado, mesmo porque a gente precisa melhorar, a gente tem muita dificuldade, a gente tem alunos com distorção idade e série. (D2).

Os sentidos de qualidade da educação externados pelos professores e gestores foram múltiplos e híbridos, mesclando direito à educação e à aprendizagem, infraestrutura e recursos didático-pedagógicos adequados ao exercício da profissão, espaços de reflexão e discussão coletiva. Nenhum dos professores ou diretores fez referência ao Ideb, como indicador educacional, tratado nesse estudo como uma categoria à parte.

Como já apresentado, o conceito de qualidade foi se revestindo de significados distintos, dependentes do contexto histórico vivenciado, transitando de uma visão de qualidade como acesso à escola, para outra que a entende como a criação de condições que assegura a permanência (assegurando insumos e qualificação docente). Vivencia-se, atualmente, uma fase de eficiência na aplicação dos recursos e de resultados quantificáveis, ou como se refere Ball (2005), da cultura da performatividade. Contrapondo-se a essa visão

mercadológica, emergiu uma qualidade social da educação com foco no aluno e em uma educação para emancipação do indivíduo.

A perspectiva da qualidade social da educação norteou as respostas das diretoras das escolas A, B e D. Quanto à direção da Escola C, o discurso foi na direção da justificação do desempenho da escola, atribuindo-lhe como causa à reação dos professores, frente à imposição do Programa Estruturado do Instituto Alfa e Beto.

Ainda que não haja um padrão único de qualidade, necessário se fez estabelecer a definição de dimensões, fatores e condições para sua efetivação na escola. Nesse sentido, houve identificação com a perspectiva delineada por Mantoan (2008) para quem,

[...] escolas de qualidade são espaços educativos de construção de personalidades humanas autônomas, críticas, nos quais as crianças aprendem a ser pessoas. Nesses ambientes educativos ensinam-se os alunos a valorizar a diferença, pela convivência com seus pares, pelo exemplo dos professores, pelo ensino ministrado nas salas de aula, pelo clima sócio-afetivo das relações estabelecidas em toda a comunidade escolar - sem tensões competitivas, solidário, participativo. Escolas assim concebidas não excluem nenhum aluno de suas classes, de seus programas, de suas aulas, das atividades e do convívio escolar mais amplo. São contextos educacionais em que todos os alunos têm possibilidade de aprender, frequentando uma mesma e única turma. (MANTOAN, 2008, p. 61).

A construção dessa qualidade, se, por um lado, não pode desconsiderar as referências analíticas e políticas que embasam a melhoria do processo educativo, por outro, não pode prescindir de mecanismos de controle social e monitoramento de políticas educacionais e de seus resultados.

5.5.2 Percepções sobre Prova Brasil e Ideb

As respostas dos professores sobre a Prova Brasil foram reveladoras da falta de um processo mais amplo de discussão, tanto no âmbito da Semed, quanto das escolas, a respeito da estrutura da prova em um processo que envolvesse todos os professores e não apenas os que ministravam aulas no quinto ano.

Mesmo entre os que participaram de algum tipo de discussão a respeito da Prova Brasil, as respostas se revelaram genéricas, limitando-se a expor que no Programa Hora de Estudo eram discutidos os descritores e recebiam orientação para realizar exercícios com questões utilizadas em outras edições da Prova Brasil e os simulados encaminhados pelo Instituto Alfa e Beto. A prática do treinamento para a prova tem sido uma tática utilizada por

escolas e redes sob o argumento de familiarizar os alunos com o tipo de questão formulada nas provas. A maioria dos entrevistados não apresentou reação negativa à avaliação, entendendo-a como uma prática necessária ao bom desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem. Ainda assim, quando houve, as discussões se limitaram aos anos de Prova Brasil e aos professores do 5º ano.

Prova nenhuma avalia o aluno! Nem a prova Brasil, nem as provas que a gente aplica. O que avalia é o dia a dia da gente na sala de aula. Porque a Prova Brasil é aquele momento, o aluno está ali, às vezes ele fica nervoso quando vai fazer a prova. Ela consegue fazer um diagnóstico, um diagnóstico assim, superficial, agora não é que essa avaliação seja 100%, nenhuma avaliação é 100%. (PEA 1).

Prova Brasil, avalia em parte, porque não avalia o todo, vêm algumas questões, e aí por aquele pouco de questões, se avalia um todo e não é assim. Tem alunos que a gente sabe, tem um bom desenvolvimento, é bem capaz e acaba se saindo mal, talvez por não entender aquela pergunta, por não estar acostumado aquele tipo de questão. (PEB 1).

Prova Brasil a gente não discutiu não, porque eu não peguei o quinto ano e eles (orientadores das Horas de Estudo) pegaram os professores do quinto ano. Aí eu não peguei nenhuma reunião pra falar da questão da Prova Brasil. O Ideb nas reuniões da escola, já participei. (PEB 2).

As respostas das entrevistadas encontrou eco na afirmativa de Fernandes e Gremaud (2009) a respeito da imperfeição das medidas utilizadas em avaliações educacionais, posto que não consideram todos os aspectos e apresentam erros sistemáticos e/ou aleatórios, daqueles que se propõem a avaliar. Cabe destacar que a Prova Brasil avalia o desempenho sem contextos outros sócio culturais que permeia a formação humana.

Embora não tenham sido descritas cobranças aos professores que indicassem uma pressão direta por resultados, o gerenciamento do processo passou a ser de responsabilidade do diretor da escola, posto que a elevação do desempenho acadêmico dos alunos passou a se constituir em meta do Pacto de Gestão, cuja finalidade é assegurar o efetivo funcionamento da rede. Nesse sentido, configurou-se um *habitus*, conceito aqui apropriado, para exprimir as ações, muitas vezes inconscientes, desenvolvidas pelo diretor em busca da preparação dos alunos para a avaliação em larga escala, e que tendem a desencadear uma reação de adesão.

Para Ball (2005), na cultura de gestão e de desempenho, “[...] a postura de quem controla a área a ser julgada é crucial, e um dos aspectos importantes do movimento da reforma educacional global são as disputas localizadas para se obter o controle e introduzir mudanças na área a ser julgada e em seus valores” (BALL, 2005 p.544). Nesse contexto, cabe

ao gerente inculcar uma atitude e uma cultura que leve os trabalhadores a se sentirem responsáveis pelo bem-estar da organização.

Os professores, apesar de não esboçarem resistência sistemática à Prova Brasil, têm clareza da limitação desse instrumento para avaliar todo o trabalho desenvolvido e criticaram a forma como esta vem sendo conduzida pelo órgão central. As críticas foram direcionadas ao fato das ações desencadeadas ficarem restritas ao ano da prova e o trabalho preparatório das Horas de Estudo só envolver os professores do quinto ano e defenderam que um trabalho coletivo tende a desencadear reação colaborativa. Apenas dois professores questionaram a forma como o trabalho pedagógico tem sido desenvolvido na escola e o forte impacto sobre os resultados obtidos pelos alunos.

Eu acho que o professor fica muito assim [...] com a Prova Brasil. Aí o que acontece? ele vai trabalhar exatamente o que cai na prova. O professor fica muito preso, a conteúdos da Prova Brasil. Não avalia apenas o aluno, avalia muito o professor. Prova Brasil não deveria ser uma coisa muito anunciada, os meninos deveriam fazer essa prova de uma forma menos agressiva, tanto para o professor como para o aluno. (PEB 2).

Nós estamos em penúltimo lugar na rede municipal no Ideb, porque não se pode mais reprovar e quem reprovar em grande quantidade é chamado atenção “gente vamos ver, se souber ler..., vamos ver aí pra não render tanta gente, vamos dar um jeitinho”. Nesse jeitinho eu estou com uma turma analfabeta que vai fazer Prova Brasil e como faz pra resolver? Não tem como subir. É mais fácil fazer simulado, familiarizando a criança com o tipo de questão que é feita na prova. Mas até isso depende da gente. Somos nós que providenciamos. (PEC 2).

A resposta da PEB 2 revelou um certo desconforto com o fato da prova avaliar o professor, o que reforça o que Ball (2005) definiu como esquemas de classificação e comparação, povoado por um alto grau de incerteza e instabilidade de quem está sendo constantemente avaliado, de diferentes formas, por diferentes meios, de acordo com diferentes critérios, nem sempre claramente definidos.

Na fala da PEC 2 percebeu-se a angústia de quem se defronta com uma realidade por si só complexa e, ainda assim, pressionada por resultados de avaliação externa, em um processo que não conta com os apoios necessários para a minimização dos danos causados por anos de omissão em relação à educação.

Das respostas dos diretores, três deles consideraram legítima a Prova Brasil e todo o processo que a envolve. Um deles justificou a seriedade do processo, posto que foi feito um pré-teste para verificar se as questões estavam adequadas; um outro justificou a preocupação com a preparação do aluno para a prova e toda a logística que a escola desenvolve. O último

sinalizou para os usos que podem ser feitos dos resultados para reflexões sobre o processo de ensino e de aprendizagem desenvolvido na escola.

Olhe uma questão da Prova Brasil, a gente descobre tanto problema na nossa escola. Assim, olha essa questão aqui se refere ao que? A leitura, escrita, interpretação do aluno? Então nossos alunos estão com dificuldade nisso e partimos para discutir o que se pode fazer. (D2).

Os professores quando questionados sobre o que sabiam a respeito do Ideb e se era possível estabelecer relação entre esse indicador e a melhoria da qualidade da educação deram respostas pouco precisas: “De uma certa forma sim, porque acho que, a gente fica um pouco mais seguro com o resultado, sabe que está no caminho certo e pode continuar” (PEA 2 e PEB 1); “A gente sabe que tá baixo e que precisamos melhorar” (PED 1). Porém, a maior parte dos professores assumiu um posicionamento mais conciso, a respeito da questão.

Os professores da Escola A não pareceram muito preocupados com o resultado do Ideb, o mesmo verificado no que disseram os professores da Escola B, entendendo-o como complemento do trabalho que as escolas realizam. Ambas as escolas denotaram sintonia de propósito em relação à promoção da aprendizagem dos alunos.

A gente leva muito a sério a aprendizagem do aluno. O Ideb pra gente é consequência. Nós não trabalhamos para nosso Ideb melhorar, nem pro nosso Ideb piorar. Ele é a consequência do nosso trabalho. Agora, se nosso Ideb cair aí nós vamos ficar preocupados. O que é que houve que nosso Ideb caiu? Como ele não tem caído, se cair é porque houve algum problema e precisamos analisar. (PEA 1).

O Ideb tem o lado bom, porque você trabalhar numa escola, os pais colocam os filhos na escola, os filhos tem consciência que aquela escola cumpriu uma meta, é uma mensagem no ego de todo mundo. Se a escola não atingiu a meta tem que sentar pra ver no que errou, porque é o mínimo. (PEB 2).

A situação mais preocupante pareceu ser a da Escola D, onde os problemas com a reconstrução da escola e com a rotatividade do corpo docente têm provocado graves lacunas na aprendizagem dos alunos.

Eu acho que esse resultado não vai ser tão efetivo, por causa dos problemas antigos. A escola passou por construção. Ficamos em outro prédio e isso acabou atrapalhando. Na base mesmo, esses meninos foram prejudicados. Não tinha um livro a ser seguido. Houve muita mudança de professor e é difícil o professor começar a trabalhar de um jeito e outro ter que dá continuidade ao que o outro iniciou. O 4º ano C recebeu um professor tem duas semanas. No 5º ano mesmo, eu acho que já estamos no quarto professor esse ano. É totalmente diferente de você pegar um professor que comece e que termine. (D4).

Tem três turmas, se eu não me engano, que está com distorção idade-série e uma das causas desse atraso foi porque quando nós fomos pra lá (outro prédio), os meninos não tiveram os duzentos dias cumpridos. Se brincar foram cem dias capengando. Tinha o tempo do deslocamento daqui pra lá, que já atrasava e os colegas professores inventavam história pra sair mais cedo. Ainda tinha o recreio de trinta minutos e a escola precisava ser liberada onze e meia. As pessoas resistiram em mudar o horário do recreio e continuaram saindo cedo. [...] Com a mudança, diminuiu muito o número de alunos. Muitos pais não aceitaram que os meninos fossem transportados. Ainda tivemos problema sério de violência e as aulas foram suspensas até que a secretária tomasse uma providência com relação a segurança. Quando entregaram o prédio, parou, porque estava tudo pra organizar. As aulas começaram com o ano praticamente terminando. Como fazer com os alunos? Vão ser aprovados ou reprovados? Os meninos não tiveram culpa, porque eles não tiveram aula e agora, vai avaliar dentro daquilo que eles aprenderam? Foi combinado o seguinte, os meninos vão ser aprovados, quando for no ano seguinte a gente já sabe o que aconteceu e recupera. No seguinte, minha excelentíssima secretária rsrs resolveu unificar todos os calendários e aí reduziu o tempo de aula de novo. (PED 2).

A complexidade dos problemas vivenciados pela Escola D provocou um clima de impotência nos professores entrevistados, reforçado pelas tentativas mal sucedidas pela construção de uma proposta de trabalho coletiva capaz de, com os demais professores, dar respostas aos problemas que surgiram.

Os meninos são muito carentes. Há ausência de mãe, ausência de pai, ausência de uma rotina, ausência de cuidados básicos que muitos não tem. [...] Temos problema de aprendizagem, mas temos também muito problema de ensinagem que ainda se perpetua. Às vezes a gente quer ajudar (refere-se aos colegas professores), mas assim, o outro as vezes não aceita ouvir. A gente só quer dá uma ajudinha, fulano vá por aqui... e não vai. Mas as vezes é o receber, ou talvez eu não saiba a forma de chegar. Tento ajudar, mas as vezes num acesso, a pessoa caba recuando. (PED4).

Nas escolas A e B observou-se uma menor rotatividade do corpo docente e a forma de diálogo que as gestões estabelecem com os agentes escolares têm contribuído para gerar um clima favorável à aprendizagem. Em ambas, as decisões são tomadas coletivamente e, uma vez definidas, as ações são acompanhadas e seu cumprimento cobrado ao responsável pela ação.

Nosso Ideb dos menores é o maior, apesar de estarmos acima da média. Nós somos dos piores o melhor. Mas, havia uma torcida para que o resultado do Ideb baixasse por conta do estruturado. Primeiro por questões políticas, contrária aos que hoje respondem pela nossa prefeitura, segundo pelas questões pessoais mesmo. Mas chamo sempre a atenção: Gente, vamos ter foco, nossa questão aqui é o aprendizado. Está aprendendo? Está. Porque está? Quem não está? É esse o meu compromisso. (D1).

As pessoas criticam muito o Ideb. Ele pode na prática não está sendo aplicado como deveria, não sei. A avaliação pode não tá sendo como deveria ser, mas a proposta não é errada. Avalia a escola como um todo. Não é só pela Provinha Brasil, pela Prova Brasil, pela Ana, avalia também as estatísticas de distorção idade série, de abandono do aluno. Peraí, essas são informações nossas, não são informações inventadas, então eu acho importante que tenhamos essas avaliações sim. Agora, claro que eu acho que deveria ser uma coisa mais corpo a corpo com a escola. Não sei se estou me expressando certo, mas que fosse uma coisa estudada no campo. Mas sei que isso demanda recurso, demanda um trabalho mais profundo. Mas que a avaliação é necessária é, porque as vezes avaliam só uma coisa muito superficial. (D 2).

No caso da Escola B, segundo a diretora, existe uma relação estreita com o Conselho Escolar, que contribui com a administração da escola em todos os aspectos. No pedagógico, discute-se a proposta da escola, o desenvolvimento pedagógico, o que está acontecendo e o que está precisando melhorar. “Então, a decisão, o acompanhamento do Conselho Escolar é de suma importância, mesmo porque esses membros fazem parte da comunidade escolar e eles não podem estar alheio a tudo isso”. (D2).

Quando questionados se haviam participado de debate, no âmbito da escola ou da Semed, a respeito do Ideb, os professores assim se posicionaram: admitem a possibilidade de que a questão tenha sido discutida, mas não participou destes momentos (PEA1); alegaram ter discutido os descritores (PEA 2); reafirmaram que avaliam regularmente o desempenho dos alunos (PEA 3); e informaram que apesar de tomar conhecimento dos resultados, nunca participou de capacitação (PEB1). Tal cenário revela um certo alheamento tanto por parte da Semed, quanto das escolas, com relação à discussão desse indicador que reflita a preocupação com a construção de uma agenda comum de ações voltadas a sua elevação.

Os professores que atuam diretamente com os quintos anos fazem referências pontuais ao subsídio dado para a preparação do aluno para a prova. Dos cinco professores entrevistados, três informaram participar do Programa Hora de Estudo e dos momentos em que receberam orientação. Dois professores alegaram ter conhecimento do que é exigido na prova, sendo que uma professora sugeriu, na escola, que o que é exigido na prova seja discutido com todos os professores.

Até o ano passado as Horas de Estudo não preparava para a prova. Esse ano está havendo mais envolvimento, porque vai ter a Prova Brasil. Os capacitadores são professores também da própria rede, eles estão fazendo um trabalho muito importante (PED1).

É a primeira vez que trabalho no quinto ano. Mas em reuniões mesmo nunca foi discutido o Ideb, Prova Brasil. [...] É mais conversado com a gente do quinto ano, mas não é feito um trabalho. Eu até conversei com eles... Como

foi a primeira vez que assumi aí eu disse a eles: olha tem que se começar um trabalho do terceiro ano que é a turma que vai fazer em 2017 a Prova Brasil. (PEC 2).

Eu não diria capacitação. Mas, eu já participei de reuniões, onde foi apresentado o material pra ver como trabalhar as questões, como elas são formuladas, como é que a gente vai trabalhar para o aluno chegar ali e saber interpretar na realidade é tudo interpretação de texto mesmo. Não lembro de ter alguém da Secretaria pra trabalhar essas questões. (PEB 2).

Participo das Horas de Estudo desde 2013. Era só para os professores do quinto ano. Porque tem os testes do IAB que a gente aplica e passa o resultado, que eles pedem mais ou menos 70% de acertos dos alunos. (PEA2).

Se analisados os posicionamentos dos professores e diretores das escolas A e B, fica evidenciada a sintonia entre esses profissionais, revelando compromisso com uma educação de qualidade. Esses diretores são presenças constantes nas escolas e não limitam sua ação às questões administrativas. O desempenho dos alunos tem sido acompanhado por eles, cotidianamente, e as medidas voltadas à superação dos problemas detectados são definidas nas reuniões de professores.

Na Escola C, os professores revelaram maior senso crítico em relação à ausência de diálogo entre direção e professores e entre a Semed e a escola, de modo a contribuir para uma mudança no cenário de repetência e evasão. Evidenciaram também a ausência de planejamento das ações que tenham como foco a aprendizagem do aluno. Embora haja manifestação de preocupação com o acompanhamento das atividades, isso é externado, muito mais para inibir a reprovação do aluno, ou para evitar que a culpa pela reprovação, na visão dos pais, seja atribuída à escola. De acordo com a coordenadora:

A gente está tentando fazer um trabalho articulado. É uma necessidade. A gente pensa assim: vai lá pro quarto ano, mas está sabendo o que? [...] Procuo acompanhar o rendimento do aluno. Todo mês recolho as notas dos meninos e aí tento observar os que estão com nota vermelha e mando uma convocação pro pai chamando pra gente conversar para que no fim do ano não haja surpresas com a reprovação do filho e a escola seja a culpada. Os alunos principalmente do primeiro ano os pais são mais presentes, vêm até a portaria, reclama... Eu tenho que proibir esses pais de entrar aqui, porque se deixar eles podem ficar na sala da professora conversando. Mas, eu acho importante o pai entrar em contato com a professora. (D 3).

Na análise das atas de Conselho Escolar da referida escola, os poucos registros quanto a questões pedagógicas revelam posições distintas na forma de condução dos problemas. Houve gestões que imprimiram às questões administrativas um caráter

pedagógico, a exemplo dos casos de depredação do prédio, quando ao invés de os alunos serem expulsos, como era prática corrente, os pais foram convocados para discutir o problema, dando-lhes a oportunidade de ajudar a corrigi-lo, antes da adoção de medidas mais drásticas. Também foram encontrados registros de planejamento coletivo para traçar metas a serem cumpridas, ao longo do ano. Essas ações redundaram, a que, nestes períodos, a escola tivesse um melhor desempenho nos indicadores educacionais.

Já na Escola D, observou-se uma apatia quanto às mudanças que precisavam ser implementadas para que a escola pudesse assegurar o direito, daquela população, à educação de qualidade. Cabe destacar que essa escola tem um histórico de participação na resolução de graves problemas que a afetam. Na análise das atas de reunião do Conselho Escolar ficou evidenciada a capacidade de mobilização da comunidade escolar na reivindicação da reforma da escola. Outra constatação, que pode ser apontada, a partir das atas e das entrevistas, foi o impacto negativo gerado com a mudança para um novo prédio, em um bairro distante. Os problemas de deslocamento dos alunos podem ter contribuído para evasão, ausências constantes às aulas e, por consequência, para elevação dos índices de reprovação e/ou aprovação automática.

5.5.3 Táticas oficializadas ou como se contrapor à estratégia

Frente às estratégias de implantação e consolidação da política de avaliação da Educação Básica, que se consubstanciou no Ideb, as escolas e seus agentes escolares têm adotado posições que vão da aceitação/legitimação à resistência, configurando-se o que Certeau denominou de tática.

Em Aracaju, nas primeiras edições da Prova Brasil foram identificadas denúncias pontuais de escolas que pediam aos alunos “mais fracos” para não comparecerem à escola no dia da prova, fato que não se repetiu, ou não ganhou destaque, posteriormente com a presença de aplicadores externos.

Por parte da Semed, no período de 2005 a 2011, as ações estavam voltadas ao fortalecimento do currículo e da formação continuada do professor, não havendo uma política clara de preparação para a prova. Em 2013, a gestão que assumiu a Semed, ao adotar o Pacto de Gestão e a contratação de sistemas privados de ensino como estratégias para elevação dos indicadores educacionais produziu o que Carvalho (2010) referenciou como táticas oficializadas, ou seja, as escolas foram desafiadas a se mobilizarem na busca do cumprimento

das normas estabelecidas. Contudo, esta não foi uma postura consensual, desencadeando ações pontuais entre os agentes escolares.

A primeira dessas táticas consistiu na adoção do Programa Estruturado do Instituto Alfa e Beto, que passou a prestar consultoria às escolas dos anos iniciais do Ensino Fundamental da rede Municipal de Ensino de Aracaju, a partir do qual foram realizadas revisões e simulados.

O ano passado não tinha essas revisões e testes porque não era ano de Prova Brasil. Esse ano a gente está fazendo. Pelo Programa Alfa e Beto a gente revisa Português e Matemática, segundo, terceiro e quarto ano, pra depois a gente pegar o material do quinto ano. Matemática tem quatro cadernos de atividade – números, operações, grandezas, medidas. A gente revisa, números e operações do segundo, terceiro e quarto, depois começa um novo assunto. Tem dias pra isso, só que a gente não segue, exatamente, porque eu também vejo se o aluno tem dificuldade e ali que eu vou parar um pouquinho, é ali que vou..., porque as vezes você vê que o aluno não foi adiante. Você não pode dar um conteúdo em cinco dias se você vê que o aluno não conseguiu. Nunca recebi uma reclamação por parar um pouquinho. (PAC 2).

Para Hoffman (2010), os processos de ensinar e aprender devem ser objeto de avaliação constante, não devendo deixar para o final de um bimestre, ou do ano letivo, a adoção de medidas de recuperação. Partindo desse princípio, fica difícil recuperar, somente no 5º ano do Ensino Fundamental, por meio de revisões, todo um déficit acumulado por quase cinco anos.

Outra tática utilizada foram os simulados, que integraram a proposta do Programa Estruturado do Instituto Alfa e Beto, que exigem, conforme depoimento de uma das professoras, que o aluno atinja 70 % de aproveitamento. Nas situações em que esse percentual não foi atingido, o professor procedeu a revisões dos conteúdos.

Esses simulados, segundo os entrevistados, ofereceram um diagnóstico da turma e possibilitaram ao professor identificar as situações problema para proceder às intervenções necessárias, buscando familiarizar o aluno com o tipo de questão formulada, o que se revelou como práticas aceitas por todos os segmentos ouvidos. Considerando-se uma aproximação com o conceito de habitus, pode-se inferir que ações de gestão que visem a fornecer auxílio na preparação para a prova, embora não se constituam em aspiração consciente, podem funcionar como estratégia para proceder a ajustes frente a situações que se apresentem.

No âmbito do município de Aracaju e das duas principais gestões que estiveram à frente da pasta, no período estudado, foi possível constatar que foi na última que as ações

gerencialistas foram implementadas e à medida que passaram a se constituírem em uma das metas do “Pacto de Gestão”, desencadearam, nas escolas, sobretudo por ação do diretor, medidas voltadas à preparação dos alunos para a prova.

Em ano de Prova Brasil e de definição do Ideb, o currículo dos quintos anos das escolas municipais de Aracaju ficou praticamente reduzido aos conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática, com enfoque na revisão e no treino, tornando-se instrumento de regulação da aprendizagem dos alunos e em certa medida, no controle do trabalho do professor.

Embora as medidas adotadas, no ano de 2013, tenham resultado em melhoria do Ideb das escolas municipais, com raras situações em que este se manteve abaixo ou igual ao índice alcançado na edição anterior, não houve como atribuir esse resultado somente a essa gestão, uma vez que o aluno submetido à Prova Brasil, nesse ano, possivelmente ingressou na rede municipal, em 2009. Ainda assim, se não é possível afirmar que o uso eficiente dessas táticas interferiu nos resultados, pôde-se conjecturar que tais táticas revelaram-se bem sucedidas quando houve empenho em sua utilização pelos diretores e professores.

A análise das táticas adotadas pelos professores, das quatro escolas, possibilitou identificar regularidades como: aceitação como instrumento para identificação de dificuldades de aprendizagem; burlas à implementação do Programa Estruturado “Alfa e Beto”; adoção de práticas pedagógicas em que continuaram utilizando os recursos do programa sem abdicar de uma atuação pautada em suas convicções de educação.

Cabe destacar a preocupação das escolas em evitar a distorção-idade-série, em alguns casos, promovendo a aprovação dos alunos sem o domínio das competências básicas de leitura, escrita e cálculo, questão evidenciada nas declarações dos professores (PEC2; PED2). Mas, para além do “jeitinho” na aprovação dos alunos, foi possível localizar iniciativas no sentido de discutir os problemas de aprendizagem com a finalidade de saná-los.

Se não foram encontradas evidências de resistência dos diretores e gestores em relação à aplicação da Prova Brasil e do Ideb, o mesmo não pode ser dito, relativamente, ao Programa Estruturado do Instituto Alfa e Beto, adotado pela atual gestão da Semed. O fato desencadeou uma reação contrária dos professores da rede municipal de ensino de Aracaju, seguida, logo, de um silenciamento. Por parte dos sujeitos da pesquisa, a burla evidenciou-se como a forma encontrada para não gerar maiores confrontos e para não se contrapor ao formalismo que caracteriza o Programa. As queixas dos professores foram quanto ao engessamento do programa, ao método fônico que embasa a proposta e norteia a seleção de textos, muitas vezes, sem significado para os alunos.

A gente usa o Alfa e Beto porque é o projeto da prefeitura, mas a gente também bota em prática o nosso planejamento. Tem coisas que dá pra casar e tem coisas que fica um pouquinho difícil. Como todo projeto, tem uma parte que é eficiente, que dá resultado, mas também tem algumas partes que a gente sabe que não leva o aluno a um desenvolvimento, a um aprendizado. (PEB 1).

Não vou mentir. Porque assim, quem está na sala de aula sou eu, então eu sei o que é que está faltando para o meu aluno. “Eles” são aquele pacote direcionado, pra gente trabalhar assim e eu não vou mentir, eu vou muito pelo que meu aluno está precisando muito naquele momento, até atingir o que eles pedem aí no final. Mas tem o lado bom também do projeto. Tem a rotina, não que o professor não tenha sua própria rotina, mas assim tem uma agenda, muita coisa para a gente preencher, pra mim ela serve particularmente. O Supervisor o daqui é muito atencioso mas, a gente sabe que é uma pessoa que ta vigiando, uma pessoa que ta vindo pra ver se você aprontou aquilo. (PEB 2).

Houve uma resistência muito grande quando iniciou. Primeiro não teve uma capacitação adequada e segundo, porque o tempo de cumprimento não dava o professor não conseguia. É uma proposta avançada pra realidade que a gente tem para os problemas que a gente tem. A gente não tem os meninos no nível, que deveriam estar então eles não vão acompanhar e resulta em reprovação de novo ou então faz de conta. Esse Alfa e Beto, quer deixar todo mundo num pacotinho igual. Mas ninguém aprende igual, ninguém ensina igual, cada tem o seu ritmo e ele não leva isso em consideração. (PEC 2).

Essa escola aqui é difícil. Eu só tenho duas professoras aqui que gostam que são as professoras do primeiro ano. Elas acham muito fechado. Aqui a gente tinha os parâmetros dos meninos que a gente mesmo fazia, a gente tinha projetos que a gente mesmo associava e aí como o IAB tem uma data para fazer, tem a questão de cobrar. As meninas olham a lição, porque tem que terminar o livro, fora as provas que eles mandam. (D4).

Frente às ameaças feitas, inicialmente, os professores assumiram uma postura defensiva. Não se confrontaram com os técnicos da Semed para evitar punições, conforme explicitado pelo PEC 2: “Não é que eu goste, nem que eu queira. É que eu não quero estar no inquérito administrativo. Não é segredo, que quem se recusou a trabalhar, respondeu ao inquérito administrativo. Mesmo não concordando, eu fui obrigada a trabalhar”.

Diante dos depoimentos, fez-se necessário distinguir a posição de resistência por incompatibilidade teórica da postura de acomodação, de reação ao “trabalho” de elaboração de agenda e seguir a rotina estabelecida, como assinalou D1: “Nós temos professores comprometidos, de uma excelência de tirar o chapéu pra eles, mas tem outros que você precisa saber onde alocar, pra prejudicar menos a aprendizagem dos alunos”.

A oposição deve ser feita, a partir de posicionamentos teóricos, que resultem no que Freitas (2005b) denominou resistência propositiva capaz de criar:

compromissos ancorados na comunidade mais avançada da escola (interna e externa), com vistas a que o serviço público se articule com seus usuários para, quando necessário, resistir à regulação (contra-regulação) e, quando possível, avançar tanto na sua organização como na prestação de serviços da melhor qualidade possível (justamente para os que têm mais necessidades), tendo como norte a convocação de todos para o processo de transformação social. Contra-regulação não é a mera obstrução ou um movimento de “fechar as fronteiras da escola” com relação às políticas centrais, penalizando o usuário do sistema público. (FREITAS, 2005b, p. 912)

Tal preceito requer uma postura fundamentada dos agentes escolares que em respeito ao aluno e à sua aprendizagem, assumem uma postura de autogoverno, onde os sujeitos conscientes se regulam por regras próprias, o que segundo Barroso não é sinônimo de indivíduos independentes.

5.5.3.1 Apropriação dos dados do Ideb pela escola

Considerando-se a relevância assumida pela avaliação, em larga escala, para aferir a qualidade da educação em uma sociedade que prioriza a *performance*, não se pode atribuir a ela esse poder, tendo em vista que vários fatores intervêm nesse processo. Porém, tão pouco se pode negar a sua contribuição para que a escola reflita sobre suas potencialidades e fragilidades para que se possam traçar metas para sua melhoria.

Pela importância de que se reveste, a avaliação não deve ficar restrita a um simples rito da burocracia educacional, antes, é necessário integrar-se ao processo de transformação do ensino/aprendizagem e contribuir, desse modo, ativamente, para o processo de transformação dos educandos (VIANNA, 2005).

Contudo, para que haja desvelamento desse processo também são necessárias leitura e interpretação dessas avaliações. De modo que, para além do conhecimento técnico, caiba uma análise da perspectiva política capaz de suscitar questionamentos sobre o papel que está se assumindo na interpretação dos interesses e contradições sociais.

Em que pese a preocupação com a elevação dos indicadores educacionais estivesse presente nas duas principais gestões que estiveram à frente da Semed, nos últimos nove anos, foi na última gestão que a atuação pedagógica e administrativa esteve mais direcionada pela lógica gerencialista.

Ainda que não tenha sido localizado, nas quatro escolas, visões que negassem as avaliações por princípio, também não se manifestou nenhuma defesa radical dos processos avaliativos ou dos índices produzidos. Como afirmou Rosistoloto e Prado (2013), professores

e gestores tendem a dialogar com as avaliações como um evento extraordinário que precisam resolver. Algumas das críticas, inclusive, apontam o surgimento de atividades orientadas diretamente para as avaliações externas, como um dos resultados negativos.

Nesse estudo, a análise dos documentos e as entrevistas não evidenciaram que tenha havido discussão dos resultados alcançados por cada escola. Apenas a escola A utilizou os dados para traçar as metas do PPP, enquanto a escola B expôs, no principal mural da escola, na sala de professores e na sala de coordenação, gráfico com meta e Ideb alcançados pela escola em todas as suas edições. Nos demais casos, as análises realizadas pelas escolas pareceram se concentrar na identificação, o que pode dificultar uma intervenção pedagógica com ações voltadas à melhoria desse indicador.

As táticas identificadas com relação à Prova Brasil e ao Ideb acabaram por legitimar os objetivos das avaliações externas à medida que houve a aceitação por parte das escolas no tocante à preparação dos alunos do 5º ano. Por outro lado, o fato das escolas ainda não terem se apropriado, desses resultados para refletir e traçar metas para melhoria da educação ofertada se configura como uma tática de resistência. Também não foram identificadas, no conjunto das escolas, iniciativas de discutir os indicadores da Prova Brasil que apontam as dificuldades de aprendizagem dos alunos os quais podem subsidiar medidas de correção desde os primeiros anos, evitando assim as preparações apressadas que antecedem as provas no 5º ano.

Ficou evidente nas respostas e nos documentos analisados que a Prova Brasil e o Ideb têm produzido impacto na prática docente e no cotidiano escolar, ainda que, a maioria das escolas estudadas, não tenham se apropriado dos resultados dessas medições para promover a qualidade da educação ofertada.

As respostas dos entrevistados possibilitaram antever que, se não houve uma oposição ao Ideb, houve discordância quanto à forma como o teste tem sido aplicado e quanto à pressão feita, a partir da implementação do Programa Estruturado do Instituto Alfa e Beto, pelo qual a atual gestão da Semed direcionou sua política educacional, o que redundou em táticas para a preparação dos alunos para a Prova Brasil e, por conseguinte, para a elevação do Ideb.

Para Freitas (2004), os resultados das avaliações em larga escala podem ser apropriados pelos governos para aumentar o seu controle sobre as escolas, gerar competitividade entre elas. Alega ainda que, apesar do custo elevado na aplicação das mesmas, elas não são eficazmente utilizadas para interpretar a realidade educacional brasileira. Cremos, como autores, a exemplo de Viana (2005), que de posse dos dados mais

globais, cabe a cada escola estabelecer sua própria dinâmica de avaliação da instituição, num processo formativo que possa levar a escola a se fortalecer. Tais resultados deverão orientar as ações educativas e seus resultados utilizados como levantamento de hipóteses sobre possíveis causas de problemas encontrados nas escolas. (DEPRESBITERIS, 2001)

Nessa perspectiva, a avaliação institucional se configuraria como uma possibilidade de a escola promover uma ruptura da regulação da aprendizagem, por meio dos resultados, para a regulação dos níveis de aprendizagens, individualizando-os, procurando trazê-los à evidência, visando à superação das desigualdades presentes no contexto escolar. Desse modo, profissionais e usuários das escolas tornam-se sujeitos que precisam ganhar voz nos processos avaliativos, sem omitirem-se as responsabilidades, reconhecendo que são eles que, nos ambientes escolares, materializam a tarefa educativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluir um relatório de pesquisa na área das ciências humanas traz sempre a certeza de sua incompletude, frente à realidade dinâmica que o envolve, e que nos impulsiona a lançar novas perguntas. Mas, chegado o momento de dar respostas às primeiras perguntas, eis que nos lançamos a este desafio.

Busquei, com esse estudo, analisar o impacto da política pública de avaliação, consubstanciada no Ideb, nas escolas da rede municipal de ensino de Aracaju. Para tanto, a construção teórica, iniciada com a revisão bibliográfica, forneceu as bases para as análises dos dados coletados, a partir dos documentos levantados e das entrevistas aplicadas. Esses últimos, analisados com base no percurso metodológico da Análise Textual Discursiva.

O fio condutor da pesquisa foi a educação como direito do cidadão, ofertada a todos, em condições de igualdade e com a garantia de que todos aprendam tudo. Esta constituiu a base para a construção de uma educação escolar democrática, inclusiva e redonda de um processo que depende, por um lado, da forma de condução da escola pelos agentes escolares e, por outro, da garantia de condições necessárias ao desenvolvimento do processo educativo, pelas instâncias externas à escola que têm o Estado como um dos principais protagonistas. Nesse contexto, a avaliação, enquanto atividade inerente ao ato educativo, constitui-se em mecanismo que possibilita a verificação do cumprimento desse direito.

Entendendo que a compreensão desse processo não se desvincula do contexto internacional, nacional e local, busquei, com essa pesquisa, responder às seguintes hipóteses: A política nacional de avaliação da Educação Básica, em que pese todo o avanço observado nos últimos oito anos, não imprimiu uma cultura de avaliação que resulte em melhoria da qualidade da educação (Hipótese 1); Os projetos de educação implementados pelas duas gestões que estiveram à frente da Secretaria Municipal de Educação de Aracaju, no período estudado, embora voltadas à melhoria da qualidade da educação, não foram capazes de fazer emergir uma cultura de avaliação nas escolas municipais (Hipótese 2); Nas escolas públicas municipais de Aracaju, a política nacional de avaliação da educação básica e as ações da Semed voltadas a sua implementação ainda não foram apropriadas pelo conjunto dos agentes escolares (Hipótese 3) que nortearam esse estudo e, por extensão, justificar o título do trabalho, situando os impactos dos determinantes externos no processo de implantação e consolidação do sistema nacional de avaliação. Para tanto, foi necessário compreender o processo de reforma do Estado e seu papel na gestão das políticas públicas, no contexto do Estado Avaliador, no qual a avaliação em larga escala configurou-se como um de seus

principais instrumentos.

Com a reconfiguração capitalista, a garantia do direito à educação passou a ter como foco o desempenho cognitivo, secundarizando outras dimensões da educação. Nessa perspectiva, o Estado passou a adotar uma nova forma de regulação, pautada na definição de estratégias adequadas ao alcance de tal finalidade, uma das quais, por meio da institucionalização da avaliação em larga escala, que vem ganhando relevância como balizadora do processo de qualificação do fazer educativo, cujos resultados vêm sendo, também, utilizados para a responsabilização dos agentes escolares por possíveis deficiências no processo de aprendizagem e, por conseguinte, pela não concretização do direito à educação.

Relativamente ao contexto internacional, no caso do Brasil, e de outros países em desenvolvimento, houve pressão para que estes se ajustassem aos novos cenários que se configuraram no final dos anos 1980 e começo dos anos 1990. Pela intervenção de agências multilaterais foram realizados grandes eventos, nos quais os países da América Latina e Caribe comprometeram-se com uma pauta de metas voltadas à promoção da qualidade do ensino, em uma perspectiva quantitativa, através de medidas objetivas de aferição do desempenho, por meio de testes que passaram a avaliar a educação nacional, adotando-se parâmetros internacionais de avaliação.

Com base nos resultados aferidos nessas avaliações e na pressão interna pela melhoria da escola pública, os governos procuraram imprimir mudanças como: ampliação do acesso e da permanência do aluno na escola, financiamento, gestão e avaliação da qualidade do ensino, em um processo semelhante ao desencadeado em outros países da América Latina e Caribe, que visavam a ajustar as políticas internas à agenda neoliberal para a região.

A exemplo do que aconteceu em países como os Estados Unidos, outro fenômeno que marcou esse período foi a influência que os reformadores empresariais passaram a exercer na definição das políticas educacionais, qualificando suas ações com a inserção, em seus quadros, de gestores educacionais e pesquisadores.

A educação brasileira foi objeto dessa lógica e firmou acordos com organismos internacionais, os quais se comprometeram com a implementação de metas voltadas à melhoria da educação nacional, posto que apresentava preocupantes índices de aproveitamento escolar, conforme delineado no capítulo três. Nesse cenário, foi implantado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, cujo corolário deu-se com a implantação do Ideb, que vem se consolidando como estratégia do Estado para aferir o desempenho de

escolas e redes, na definição de ações e políticas voltadas à promoção da qualidade da educação ofertada.

Ao longo das últimas duas décadas, o Estado brasileiro vem aprimorando as políticas de avaliação, visando a alcançar a eficácia nos resultados do ensino. Em que pesem as críticas aos processos que permearam a elaboração e a implementação da política e ao seu principal indicador de qualidade, o Ideb, os resultados apresentados não podem prescindir de uma análise que possibilite compreender seus limites e potencialidades.

Frente à perspectiva anteriormente exposta, esse estudo se deteve na análise da percepção que os agentes escolares têm do processo educativo e das avaliações, em larga escala, particularmente, a do Ideb, como política indutora da qualidade da educação, para levantar e entender de que forma os seus resultados estão sendo apropriados e incorporados ao cotidiano escolar. Entendendo que diferentes apreensões de sentido são efetivadas pelos agentes escolares, procedi em busca delas, tendo como referência os conceitos de estratégias e táticas, a partir dos quais foi possível identificar algumas das adotadas pelos governos, na implementação da política pública de avaliação, consubstanciada no Ideb.

Do ponto de vista estatal, o campo da avaliação educacional tem sido permeado por atos normativos que visam a ajustar a educação brasileira aos processos de modernização, respaldados pelos baixos indicadores educacionais apresentados, e que estavam a requerer uma intervenção, no sentido de reduzirem-se as desigualdades educacionais, assegurando o direito à educação. No âmbito das escolas, tem sido implementadas ações que podem se configurar como táticas legitimadoras, ou como objeto de resistência dos agentes escolares.

Pesquisas sobre o impacto dessa política tem revelado que a avaliação vem promovendo mudanças significativas, no cotidiano das redes de ensino, alterando a organização do trabalho escolar, incutindo novas formas de gerenciamento, introduzido uma nova semântica como condição para promover a modernização da educação.

Para o caso de Aracaju, não se evidenciou, nas entrevistas aos agentes escolares, uma crítica contundente aos processos avaliativos e às ações empreendidas na preparação dos alunos para as provas. Configuraram-se, sim, como táticas de legitimação, estimuladas pela Semed. Um possível foco de resistência foi identificado no alheamento em relação aos resultados do Ideb, à medida que os agentes escolares demonstraram ter conhecimento da questão, mas não o suficiente para algum tipo de mobilização que os leve a refletir sobre as fragilidades apontadas pelos resultados a ponto de promover um redimensionamento da prática pedagógica. Apenas a Escola A explicitou no PPP a preocupação em usar esses dados

para estabelecer metas voltadas à melhoria da educação ofertada, enquanto a Escola B demonstrou preocupação em dar publicidade a esses resultados.

Uma evidência apontada por este estudo é a de que as redes de ensino à medida que consideram apenas os resultados globais apresentados pelas avaliações externas acabam restringindo sua atuação à prestação de contas do trabalho que as escolas que estão sob sua jurisdição estão desenvolvendo. Desse modo, cabe aqui analisar o impacto que as avaliações externas e, em particular o seu indicador de qualidade, o Ideb, tem tido na rede municipal de ensino de Aracaju.

A exemplo do que ocorre em outras redes, os resultados do Ideb, não tem suscitado o debate sobre a qualidade da educação que está sendo ofertada e não tem motivado a discussão entre os agentes escolares com vista à proposição de alternativas de trabalho que promovam a melhoria dos seus indicadores educacionais. Ao contrário, a última gestão que esteve à frente do executivo municipal, recorreu a busca de soluções prontas, a exemplo da contratação de sistemas privados de ensino.

Outra iniciativa voltada à melhoria do resultado do Ideb da rede municipal de ensino de Aracaju foi o estabelecimento do Pacto de Gestão que apesar de ser um importante instrumento norteador do trabalho da escola, perdeu sua finalidade educativa à medida que definiu metas genéricas, muitas vezes desconhecidas da maioria dos agentes escolares. O Pacto de Gestão pode se constituir em importante instrumento de melhoria da qualidade da educação municipal desde que, resulte do consenso entre os que integram a rede a respeito da qualidade da educação a ser ofertada, e sobre as condições para sua efetivação. Também deve ser acompanhado pelos Gestores escolares, Conselhos Escolares e técnicos da Semed e periodicamente sejam reavaliados.

Outro impacto que os resultados do Ideb surtiu na rede municipal de ensino de Aracaju, com efeitos danosos para o processo de construção da qualidade da educação, foi o fato de ter restringido, nos anos de Prova Brasil, o currículo do 5º ano, a duas disciplinas (Português e Matemática) e as matrizes de referência desses componentes curriculares, quando muito, tem sido objeto de discussão entre os professores cujas turmas serão avaliadas. Tal posição denota que a preocupação centra-se no resultado em detrimento do processo. Iniciativas anteriores, como a elaboração do Programa de Conteúdos da rede, embora tenha resultado de uma construção coletiva dos professores, não foram discutidos na época em que foram elaborados para que daí resultasse propostas de trabalho e na gestão seguinte foi secundarizado, em função das propostas apresentadas pelos sistemas privados de ensino.

As políticas educacionais implementadas, pela análise dessa pesquisa, apesar de cada uma ter apresentado algum tipo de avanço, ainda não se efetivaram como um projeto consistente e progressivo de promoção da qualidade da educação municipal. Elas revelaram-se distintas nas gestões que estiveram à frente da pasta, no período estudado, a saber: na gestão Edvaldo Nogueira, houve um significativo investimento na formação e na definição de um currículo para a rede, que embora tenha contado com a ampla participação de todos os professores, não foi por eles incorporado. Em relação à gestão de João Alves Filho, a principal ação implementada deu-se por meio da contratação do Instituto Alfa e Beto para prestar consultoria às escolas que ofertavam o ensino fundamental, do 1º ao 5º ano, cuja atuação se desdobrou em ações como: revisões e simulados.

Cabe destacar que a forma como o programa foi implantado, em princípio, redundou em embates entre professores e secretaria, seguido de um período de acomodação dos primeiros, que passaram a adequá-lo à sua concepção de educação. Embora os entrevistados tenham informado que cumpriram as prescrições oficiais, as táticas utilizadas para a incorporação ao Programa Estruturado do Instituto Alfa e Beto configuraram-se, apenas, formalmente.

Outra forma de resistência às políticas educacionais implantadas, com impacto no fluxo e no aprendizado escolar, esteve no Programa Hora de Estudo. Na gestão Edvaldo Nogueira, houve um investimento em sua recuperação como espaço de reflexão, sem, contudo, exigir dos professores uma contrapartida. Já, na gestão de João Alves Filho, a preocupação foi em produzir normatização (com desconto de ponto dos professores faltosos) sem uma proposta consistente de formação continuada, levando os professores a se ausentarem ou comparecerem, só para evitar punições. Cabe destacar, ser essa uma questão problemática, posto que, desde sua implantação, o programa enfrentou resistência dos professores que associavam as horas dedicadas ao estudo à redução de carga horária. Ainda assim, foram identificadas ações de diversos gestores, no sentido de criar uma cultura de sistematização de estudos.

A exemplo do que ocorre com as políticas educacionais no Brasil, observou-se, nas gestões municipais de Aracaju, uma descontinuidade de ações, em médio e longo prazos, que pudessem subsidiar as escolas e elevar seu desempenho. Cada gestor, ao assumir a pasta, apresenta-se, normalmente, como aquele que tem a melhor proposta para assegurar a qualidade da educação, secundarizando ações, muitas vezes, bem sucedidas que já vinham sendo implementadas. Duas questões podem daí ser depreendidas. A primeira, de que a queda ou a elevação dos indicadores educacionais não podem ser atribuídos a uma única gestão e a

segunda, de que ações significativas voltadas à qualificação da educação municipal foram empreendidas e, em muitos aspectos, lograram êxito.

Diante do exposto, pôde-se inferir que apesar das intervenções do poder público, na qualificação da educação municipal de Aracaju, ainda não foi possível imprimir uma cultura de avaliação, seja pela via do consenso, seja pela adoção de políticas gerencialistas pautadas pela lógica do quase mercado, em que se priorizem os resultados, em detrimento do processo.

Nas escolas, objetos do presente estudo, foi identificada uma frágil articulação entre os agentes escolares, o que dificultou reflexões coletivas sobre as práticas pedagógicas da escola, e, em particular, sobre os resultados das avaliações externas, exceção feita à Escola B, onde se percebeu uma maior sintonia entre docentes, direção, família e alunos. Na Escola A, foram detectados alguns focos isolados de resistência às mudanças, por comodismo, ou por divergência com a direção. Já nas Escolas C e D, os maiores empecilhos à construção de uma prática pedagógica que priorizasse a aprendizagem configurou-se pela rotatividade do corpo docente e pela própria dificuldade dos agentes escolares em lidar com os desafios da realidade escolar.

Ainda que apresentando desempenhos diferenciados, as escolas enfrentaram questões semelhantes, porém, com tratamentos distintos por parte dos gestores, exemplo disso, foi o enfrentamento dos conflitos. Nas Escolas A e B e, em direções anteriores da Escola C, as questões foram resolvidas por meio do diálogo e da intervenção dos pais. Já na Escola D e, em algumas gestões da Escola C, identificou-se um elevado índice de expulsões, revelado nas atas dos Conselhos Escolares. Também foi denunciada a falta de compromisso de alguns docentes e diretores com a aprendizagem, revelado por entrevistados das escolas A, C e D, gerando insatisfação, à medida que reduziram as possibilidades de ação coletiva na escola.

As informações coletadas também possibilitaram concluir que, nas Escolas A e B, a falta de condições estruturais mais favoráveis ao processo ensino e aprendizagem não foi fator preponderante para que não obtivessem um bom desempenho nas avaliações, embora os entrevistados tenham informado que a existência delas poderia viabilizar o alcance de melhores resultados.

As entrevistas revelaram que a percepção dos professores e diretores, relativa à Prova Brasil e ao Ideb, aproxima-se do discurso oficial, sem maiores críticas à forma como vêm sendo implementadas. As táticas de revisões e simulados, seguem as prescrições emanadas da atual gestão da Semed e estão voltadas à elevação do Ideb. Do mesmo modo, a

preocupação com os indicadores de desempenho, ganhou maior visibilidade com a incorporação desse indicador ao Pacto de Gestão.

Apesar das críticas feitas às avaliações, em larga escala, e ao indicador de qualidade, consubstanciado no Ideb, os resultados apresentados suscitaram questionamentos sobre os processos de aprendizagem que vinham sendo desencadeados na rede municipal de ensino de Aracaju. Contudo, apesar dos avanços observados e do excelente desempenho que algumas escolas da rede apresentaram, em relação às metas projetadas pelo Inep para o Ideb, a rede municipal, em 2013, ainda apresentou baixos indicadores de rendimento.

A análise das realidades escolares revelou leituras distintas sobre a política de avaliação, em particular sobre o Ideb, apontando que os resultados desse processo ainda não foram apropriados pelo conjunto dos agentes escolares. A melhoria da qualidade da educação emergiu mais pelo compromisso assumido pelos agentes no cotidiano das escolas, do que pela própria estratégia de acompanhamento e controle estatais.

Gestores e professores compromissados, baixa rotatividade docente e maior conexão com a família constituíram-se nos principais fatores que têm feito a diferença, em duas das escolas pesquisadas, confirmado também pelo Ideb apurado. Portanto, ainda não se configuraram em *habitus*, por inexistência de uma prática que leve as escolas a refletirem sobre elas mesmas.

Partindo-se das críticas às lacunas deixadas pelo sistema de avaliação, foi necessário ter claro que as avaliações realizadas, tanto no âmbito do sistema, quanto das escolas e da aprendizagem, são de natureza diferentes, requerendo, portanto, olhares distintos para cada uma. Como aponta Werle (2010), em um país de dimensões continentais como o Brasil, é preciso ter parâmetros claros para direcionar as políticas educacionais, considerando-se que o sistema de avaliação adotado pode constituir-se em importante instrumento de gestão.

Diante do exposto e tendo em vista as hipóteses definidas para esse estudo, é possível depreender que a política de avaliação, consubstanciada no Ideb, ainda tem impacto reduzido na definição das medidas voltadas à melhoria da qualidade da educação, contudo, é possível afirmar que importantes iniciativas vem sendo adotadas.

As avaliações externas, de larga escala, têm por finalidade apreender certas características do sistema, que possibilitam reflexões sobre o funcionamento da educação, no seu conjunto, por apresentarem um propósito definido, não invalidador ou eliminador de outras formas de avaliação que possam ser realizadas pela escola, em sala de aula, pelo próprio professor.

Contudo, faz-se necessário o aprimoramento do processo de modo a ir além da utilização de provas padronizadas e dos dados estatísticos fornecidos pelo Censo Escolar. É preciso criar espaços para que outros aspectos do fazer educativo sejam considerados, sem para eximir os agentes educativos das responsabilidades com a aprendizagem, mesmo porque são eles que, nos ambientes escolares, materializam a tarefa educativa.

Cabe destacar a importância na apropriação dos resultados do Ideb, pelos agentes escolares, tanto no que se refere às suas finalidades e a seus pressupostos, quanto às possibilidades de uso desses, de modo a imprimir sentido às intervenções a serem discutidas e implementadas. Esse processo de reflexão deve ser coletivo para tornar possível delineamentos dos caminhos a serem seguidos ou, mesmo, para contraposições a ele, em um processo de contra regulação.

Sem desconsiderar a lógica produtivista que permeia o campo da avaliação, uma alternativa para sua superação é o pensar sobre as políticas e o discurso das políticas que pode ser mudado pela ação política. Desse modo, frente ao desafio de encontrar soluções para a promoção da qualidade da educação, tanto a avaliação interna como a externa precisam estar na pauta das discussões dos sistemas e, por conseguinte, das escolas, possibilitando revisões fundamentais ao trabalho desenvolvido e ao delineamento de medidas de superação.

Frente à realidade delineada, para que as avaliações se tornem, de fato, efetivas, precisam assumir um caráter processual e sistêmico, voltado para uma educação humanizada não mercantilista. Por outro lado, cabe às redes de ensino e às escolas desenvolver a cultura de reflexão e análise das avaliações externas, no ambiente escolar, e traçar metas de desempenho, visando à melhoria da aprendizagem.

O *locus* por excelência, para que essa reflexão se efetive, são os momentos do planejamento e o das Horas de Estudo, privilegiando o debate e a identificação das fragilidades para que sejam traçadas ações pedagógicas que envolvam toda a comunidade escolar e não apenas alguns professores, isoladamente.

Frente à realidade apresentada neste estudo, entendo que é legítima a realização de processos avaliativos por parte do governo federal, para ter um parâmetro para nortear sua atuação. O problema da avaliação, tal como posta atualmente, reside na parcialidade do processo de avaliar alguns aspectos do processo educativo. Os questionários que aplica poderiam dar indicação de outras questões postas pelas realidades locais ainda não passou a integrar efetivamente o processo. Outra questão que merece destaque é que esse processo não redundou de um debate com a sociedade sobre os parâmetros a serem considerados.

Do ponto de vista dos sistemas locais creio que cabe a cada rede de ensino acompanhar o trabalho de suas escolas e em um debate amplo definir os parâmetros que vão direcionar a atuação do sistema e da escola com vista à promoção da qualidade. Esta qualidade a ser construída na rede não pode prescindir do conhecimento do que já foi produzido ao longo de sua história, mas sem perder de vista os desafios que se apresentam hoje a formação das novas gerações. Nesse processo, entendo ser necessário estabelecer consensos entre as escolas sobre que homem formar, para que realidade, não perdendo de vista a necessidade de assegurar o direito dos alunos a uma escola de qualidade para todos, que lhes assegure as condições para sua inserção social.

Com relação à escola é preciso assegurar as condições para efetivação da qualidade, através da ampliação dos espaços de participação, da valorização dos agentes escolares, em particular sem que isso signifique manter o corporativismo docente que tem negado às crianças o direito de aprender e aprender com qualidade. Não se trata aqui de defender a responsabilização docente, mas de exigir o cumprimento do que foi pactuado com todos os segmentos que integram a rede, para que não se repitam falas como a da diretora da escola que hoje é referência de qualidade de ensino na rede: “Nós temos professores comprometidos, de uma excelência de tirar o chapéu pra eles, mas tem outros que você precisa saber onde alocar, pra prejudicar menos a aprendizagem dos alunos”.

Fugindo ao determinismo de que a avaliação direciona todo o trabalho da escola, porque no âmbito escolar os agentes escolares criam espaços de resistência à dominação desenvolvendo *habitus* e utilizando táticas que asseguram a autonomia de sua prática pedagógica. Portanto, se faz necessário ouvir essas vozes e a partir dela estabelecer consensos que assegurem o direito de todas as crianças de aprender.

Um estudo sobre avaliação suscita, sempre, novas perguntas e diversas possibilidades de respostas. Aqui, foi apresentada uma visão possível da política de avaliação e, em particular, do impacto do Ideb na reflexão e na definição de ações voltadas à melhoria da qualidade do ensino nas escolas da rede municipal de ensino de Aracaju. Espero com esse estudo subsidiar a rede municipal de ensino e suas escolas, na reflexão sobre os rumos delineados pela educação municipal e, se for o caso, redirecionar a prática que se desenvolve, aperfeiçoando-a. Neste sentido, o estudo pode, além de provocar reflexões de instituições educacionais, apontar novas possibilidades de pesquisa voltadas à compreensão do funcionamento de redes e escolas, que entendem a educação como direito de todos e busquem, para além do que é aparente, abrir possibilidades para que esse direito possa ser assegurado.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; et.al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n.108, p. 799-818, out. 2009. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 08/10/13.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 13º ed. São Paulo: Cortez, 2013.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.20, n.69, p. 139-164, 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301999000400007>. Acesso em: 10/04/2014.

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e accountability em educação: subsídios para um debate ibero-americano. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, v. 09, p. 57-70, 2009. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=23&p=57>>. Acesso em: 08/10/13.

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 343-362, maio/ago. 2010.

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.

ALAVARSE, Ocimar M.; BRAVO, Maria Helena; MACHADO, Cristiane. Avaliações Externas e Qualidade na Educação Básica: articulações e tendências. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1783/1783.pdf>>. Acesso em: 08/08/15.

ALAVARSE, Ocimar M.; BRAVO, Maria Helena; MACHADO, Cristiane. Avaliação como diretriz das políticas educacionais dos governos federal, estaduais e municipais: o caso brasileiro. III Congresso Ibero Americano de Políticas e Administração da Educação. Zaragoza, Espanha, 2012. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/OcimarM.Alavarse_res_int_GT3.pdf>. Acesso em: 15/10/2015.

ALAVARSE; Ocimar M. Entrevista. **Revista @mbienteeducação**. 5(1): 126-31, jan/jun, 2012. Disponível em: <http://arquivos.cruzeirodosuleducacional.edu.br/principal/old/revista_educacao/pdf/volume_5_1/educacao_01_126-131.pdf>. Acesso em: 08/01/12.

ALAVARSE; Ocimar. M. Desafios da avaliação educacional: ensino e aprendizagem como objetos de avaliação para a igualdade de resultados. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v.3. n.1. p.135-153. jun. 2013.

ALVES, Caio. **Táticas docentes frente aos efeitos do SARESP**. Dissertação (Mestrado em Educação e Saúde na Infância e Adolescência). Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2011. Disponível:

<http://docs.academicoo.com/user/caioaca/ALVES,%20Caio.%20T%C3%A1ticas%20Docentes%20frente%20aos%20Efeitos%20do%20SARESP.%20UNIFESP,%202011.pdf>. Acesso em: 02/04/2015.

APPLE, Michael W. Aliança estratégica ou estratégia hegemônica? Conservadorismo entre os desfavorecidos. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 240,n. 84,p. 1019 – 1040, set, 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302003000300014>>. Acesso em: 07/09/2014.

ARACAJU. PMA. **Campanha ‘Pelo Direito de Aprender’**. Aracaju, 2007.

ARACAJU. PMA. **Decreto nº 28 de 31/03/1986**. Aracaju,1986.

ARACAJU. PMA. **Lei Complementar nº 121, de 08/02/ 2013**. Aracaju, 2013.

ARACAJU. PMA. **Lei Complementar nº 51 de 28/12/ 2001**. Aracaju, 2001.

ARACAJU. PMA. **Lei Complementar nº 61 de 16/07/ 2001**. Aracaju, 2001.

ARACAJU. PMA. **Lei n. 2.582, de 08/01/1988**. Aracaju, 1988.

ARACAJU. PMA. **Lei nº 1.350 de 20/01/1988**. Aracaju, 1988.

ARACAJU. PMA. **Lei nº 1.430 de 06/01/1988**. Aracaju, 1988.

ARACAJU. PMA. **Lei nº 1.638 de 26/10/1990**. Aracaju, 1990.

ARACAJU. PMA. **Lei nº 1.698 de 26/10/1990**. Aracaju, 1990.

ARACAJU. PMA. **Lei nº 2.491 de 20/05/1997**. Aracaju, 1997.

ARACAJU. PMA. **Lei nº 3.074 de 30/12/2002**. Aracaju, 2002.

ARACAJU. PMA. **Lei nº 3.075 de 30/12/2002**. Aracaju, 2002.

ARACAJU. PMA. **Lei nº 3.691 de 20/04/2009**. Aracaju, 2009.

ARACAJU. PMA. **Lei nº 4.478 de 26/12/2013**. Aracaju, 2013.

ARACAJU. PMA. **Lei nº 510 de 17/12/1976**. Aracaju,1976.

ARACAJU. PMA. **Portaria nº 18 de 11/02/2011**. Aracaju, 2011.

ARACAJU. PMA/SEMED, “**Pesquisa de Avaliação do Ensino Básico na Rede Municipal de Aracaju (1995-1996)**”, integrou uma pesquisa institucional do *Projeto Intermunicipal Qualidade de Educação Básica e Avaliação de Rede*, implementado pelo Ministério da Educação, 1996.

ARACAJU. PMA/SEMED, “**Proposta Curricular elaborada coletivamente para a rede de ensino público e gratuito de Aracaju: elementos de uma trajetória política e metodológica, Aracaju, 1992**”.

ARACAJU. PMA/SEMED. “**Documento Compatibilizado de Política Educacional para a Rede Municipal de Ensino**”, Aracaju, 1989.

ARACAJU. PMA/SEMED. Memorial de Gestão. Aracaju, 2008.

ARACAJU. PMA/SEMED. Relatório de Atividades. Aracaju, 2013.

ARACAJU. PMA/SEMED. Relatório de Atividades. Aracaju, 2014.

ARACAJU. PMA/SEMED. Relatório de Gestão. Aracaju, 2001.

ARACAJU. PMA/SEMED. Relatório de Gestão. Aracaju, 2002.

ARACAJU. PMA/SEMED. Relatório de Gestão. Aracaju, 2003.

ARACAJU. PMA/SEMED. Relatório de Gestão. Aracaju, 2004.

ARACAJU. PMA/SEMED. Relatório de Gestão. Aracaju, 2015.

ARACAJU. PMA/SEMED. Relatórios de Atividades. Aracaju, 2004.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do Desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1998.

ASSUMPCÃO, Eracilda de. Planejamento e avaliação: uma interlocução necessária. In: WERLE, Flávia O. C. **Avaliação de larga escala: foco na escola**. São Leopoldo: Oikos, Brasília: Líber Livros, 2010, p. 219-243.

AZEVEDO, José Clovis de. Escola Cidadã: a experiência de Porto Alegre. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001. p. 143-155.

BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n. 2, p. 99-116, jul/dez, 2001. Disponível em: <www.curriculosemfronteiras.org>. Acesso em: 10/03/2014.

BALL, Stephen J. Sociologia das Políticas Educacionais e Pesquisa Crítico-Social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p.10-32, jul/dez, 2006. Disponível em: <www.curriculosemfronteiras.org>. Acesso em: 10/03/2014.

BALL, Stephen J.. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Caderno de Pesquisa**. v. 35, nº 126, p. 539-564, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742005000300002>>. Acesso em: 10/03/2014.

BALL, Stephen J.. Um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional - Entrevista à Jefferson Mainardes; Maria Inês Marcondes. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30 n. 106 Jan./Apr. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000100015>>. Acesso em: 10/03/2014.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo N.; CARVALHO, Maria do Carmo. B. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BARRETO, Elba S. de S.; ARELADO, Lisete R. G.. A Municipalização do Ensino de 1º Grau: tese controvertida. **Em Aberto**, Brasília, v. 5, n. 29, jan/mar, 1986.

BARRETO, Elba S. de S.; PINTO, Regina Pahim. Avaliação de programas educacionais: indagações metodológicas e disseminação de resultados. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo N.; CARVALHO, Maria do Carmo. B. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 101-126.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-754, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>>. Acesso em: 08/02/2012.

BARROSO, João. **O estudo da autonomia da escola**: da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso (org). *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, 1996.

BAUER Adriana, REIS, Adriana Teixeira. Balanço da produção teórica sobre avaliação de sistemas educacionais no Brasil: 1988 a 2011. **Anais da 36ª Reunião Nacional da ANPED**, 2013. Disponível em: <http://www.36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt05_trabalhos_pdfs/gt05_3375_texto.pdf>. Acesso em: 15/10/2015.

BAUER, Adriana. Uso dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 228, p. 315-344, mai./ago. 2010a. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/576/0>>. Acesso em: 08/05/2014.

BAUER; Adriana; ALAVERSE; Ocimar Munhoz; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1367-1382, dez., 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-9702201508144607>>. Acesso em: 08/05/2014.

BELLONI, Isaura. Avaliação institucional: um instrumento de democratização da educação. Brasília, **Linhas Críticas**, v. 5, n. 9, p. 31 - 58, jul./dez. de 1999.

BEZERRA, E. **Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga**: estratégias para a oferta do ensino? Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual Júlio de Mesquita, UNESP, 2008.

BONAMINO, Alicia; FRANCO, Creso. Iniciativas Recentes de Avaliação da Qualidade da Educação no Brasil. In: FRANCO, Creso (org.). **Avaliação, ciclos e promoção na educação**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, R. (Org). **Pierre Bourdieu - Sociologia**. São Paulo: Ática, 2003, p.122-155.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero. 1983b.

BRANDÃO. Carlos Rodrigues. **O que é Educação?** São Paulo: Brasiliense, 2003.

BRANDÃO. Zaia. Os jogos de escalas na sociologia da educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, nº. 103, maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n103/15.pdf>>. Acesso em: 01/07/2013.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado. Presidência da República. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 08/01/2013.

BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte. Constituição Federal**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10/07/2013.

BRASIL. **Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Decreto Presidencial n. 6.094, de 24 de abril de 2007**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Ideb**: Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb>>. Acesso em: 08/01/2013.

BRASIL. SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação. Inep. 5ed., revisada e ampliada. Brasília, 2009.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística do Censo Escolar de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 09/01/12.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística do Censo Escolar de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 10/03/12.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística do Censo Escolar de 2005**. Brasília, 2005. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 03/03/08.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Nota Técnica - Teoria de Resposta ao Item**. Brasília, 2011. Disponível em:

<http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/nota_tecnica/2011/nota_tecnica_tri_ene_m_180120>. Acesso em: 16 de agosto de 2011.

BRASIL. **Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. 1996. Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. 2001. Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Lei n.º 10.269, de 29 de agosto de 2001**. 2001. Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Lei n.º 11.738, de 16 de julho de 2008**. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Lei n.º 9.448, de 14 de março de 1997**. Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Mais Educação**. Brasília: MEC/SEB/INEP. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=86&id=12372&option=com_content> Acesso em 28 mai. 2013.

BRASIL. **Matriz de Referência: tópicos e descritores**. Brasília: MEC/SEB/INEP, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7618-saeb-matriz-pdf&category_slug=fevereiro-2011-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 18/03/2015.

BRASIL. **O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil – 1990-2000**. Brasília: MEC/INEP. Disponível em: <<http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/me000064.pdf>>. Acesso em: 01/07/2014.

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas**. Brasília, MEC, 2007. Disponível em: <http://www.dominipublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=84751>. Acesso em: 01/07/2014.

BRASIL. **PDE: Plano de Metas compromisso Todos pela Educação- Prova Brasil: guia de acompanhamento das ações monitoradas no PAR dos municípios**. MEC/INEP: Brasília, DF, MEC, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 01/07/2014.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB n.º 07, de 07 de abril de 2010.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12984>>. Acesso: 20/03/2015.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB n.º 08, de 05 de maio de 2010.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12984>>. Acesso: 20/03/2015.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB n.º. 30, de 03 de julho de 2002.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12984>>. Acesso: 20/03/2015.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB n.º. 30, de 03 de julho de 2002.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12984>>. Acesso: 20/03/2015.

BRASIL. **PNE: Plano Nacional da Educação.** Brasília, DF: Senado Federal, 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pne>>. Acesso em: 01/07/2014.

BRASIL. **Portaria Interministerial n.º 17, de 24 de abril de 2007.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf. Acesso: 20/03/2015.

BRASIL. **Portaria MEC n.º 2.255, de 25 de agosto de 2003.** Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=184900>>. Acesso: 15/03/2015.

BRASIL. **Portaria MEC n.º 482, de 07 de junho de 2013.** Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/2013/portaria_n_482_07062013_mec_inep_saeb.pdf>. Acesso: 16/03/2015.

BRASIL. **Portaria MEC n.º 867, de 04 de julho de 2012.** Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000867&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=MEC>. Acesso: 13/04/2015.

BRASIL. **Portaria MEC n.º 931, de 21 de março de 2005.** Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/downloads/Port931_21MAR05.pdf>. Acesso: 12/03/2015.

BRASIL. **Prova Brasil: Avaliação do Rendimento Escolar 2005.** Brasília: Inep, 2006. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/resultados>>. Acesso em: 28/05/2013.

BRASIL. **Prova Brasil: Avaliação do Rendimento Escolar 2007.** Brasília: Inep, 2008. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/resultados>>. Acesso em: 28/05/2013.

BRASIL. **Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do ensino fundamental.** Brasília: MEC/INEP, 2003. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkWI/document/id/485880>. Acesso em: 22/03/2015.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB n.º 4, de 13 de julho de 2010.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12984>>. Acesso: 20/03/2015.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 6, de 24 de abril de 2007.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12984>>. Acesso: 20/03/2015.

BRASIL. **Resolução do CNE/CEB nº 07, de 14 de dezembro de 2010.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12984>>. Acesso: 20/03/2015.

BRASIL. **SAEB: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básico:** objetivos, diretrizes, produtos e resultados. Brasília: MEC/INEP, 1994. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev_inf/vol18_n1e2_2001/vol18_n1e2_2001_7artigo_111_130.pdf>. Acesso em: 16/03/2015.

BRASIL. **Parâmetros Curriculares Nacionais:** introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Brasília: MEC/SEF, 1997. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>>. Acesso em: 12/03/2015.

BROADFOOT, P. Un nouveau mode de régulation dans un système decentralize: l'état évaluateur. **Revue Française de Pédagogie**, Paris, n. 130, p. 43-55, 2000.

CAMARGO, Elizabeth de Almeida Silveiras Pompêo de. et al. Educação: de direito de cidadania a mercadoria. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 727-732, set, 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 21/01/2013.

CAMPOS, Maria Malta. A qualidade da educação em debate: a educação brasileira na década de 90. **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**, n.2, p. 47-70, São Paulo out. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000167&pid=S0104-4036201300020000700006&lng=pt>. Acesso em: 21/10/2014.

CARVALHO, Gisele Francisca da S. **Avaliação Oficial: subsídios para a compreensão do impacto na prática docente.** Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de São João Del-Rei, Minas Gerais, 2010.

CASASSUS. Juan, A Reforma Educacional na América Latina no Contexto de Globalização. **Caderno de Pesquisa**, nº 114, p.7-28, Nov/2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n114/a01n114.pdf>>. Acesso em: 21/01/2013.

CASTRO, Marta Luz S. de. **Avaliação da Educação Básica:** Implicações para a gestão e a qualidade da educação - dados preliminares da Região Sul. Porto Alegre, 2012.

CASTRO; M. H. G. de. A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil. **Revista Meta: Avaliação**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p.271-296, set./dez. 2009. Disponível em: < <http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/51>>. Acesso em: Acesso em: 21/01/2013.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano.** Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 11. ed. São Paulo: Cortez, Ciências da Educação, nº 9, mai/ago, 2010.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil. **Ensaio: avaliação das políticas públicas educacionais.** Rio de Janeiro, v. 16, nº 59, p. 229-

258, abr./jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n59/v16n59a05.pdf>. Acesso em: 25/05/2015.

CRUZ, Joniely Cheyenne Moura. **As práticas avaliativas e suas implicações: políticas, sociais e culturais: Escola Estadual de Ensino Médio (Tempo Integral) em Aracaju:** análise das representações de professores e alunos. (Mestrado em Educação), Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia Escola de Educação, Administração e Ciências Sociais, Lisboa, 2013.

DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Jontien, Tailândia, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 23/02/2014.

DEMO, Pedro. **Qualidade e educação**. Campinas: Papirus, 2001.

DEPRESBITERIS, Lea. A avaliação na educação básica: ampliando a discussão. **Estudos em Avaliação Educacional**. Fundação Carlos Chagas, n. 24 jul./dez. 2001.

DIAS SOBRINHO, J. **Para uma Universidade Cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002.

DOMINGUES, Gledys S. Discurso político e o conceito de qualidade na educação brasileira. **Via Teológica**, v. 13, n.25, p. 71 – 91, jun. 2012,.

DOURADO, Luiz. Fernandes. Reforma do estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, 2002.

DOURADO, Luiz. Fernandes; OLIVEIRA João Ferreira de. A Qualidade da Educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. Performatividade e Educação: a política das avaliações em larga escala e a apropriação da mídia. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.5, n.2, p. 131-137, jul.-dez, 2010. Disponível em: <<http://www.periodicos.uepg.br>>. Acesso em: 12/12/2013.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. Sistema de avaliação da educação básica: algumas repercussões na produção científica nacional. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, MG, v. 2, n. 1, p. 9 -19, 2012.

FARENZENA, Nalu. IDEB: em busca da qualidade na educação. **Jornal Mundo Jovem**. PUC RS, Edição nº 421, outubro de 2011.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: INEP, 2007. 26 p. (Série Documental. Textos para Discussão, 26).

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury Patrick. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, Fernando et al. (Orgs.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

FERNANDES, D.. (Org.). **Avaliação em Educação: olhares sobre uma prática social incontornável**. 1ed.Pinhais – PR: Editora Melo, 2011.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 91-112.

FERREIRO, Emília. O momento atual é interessante porque põe a escola em crise. Entrevista. **Revista Nova Escola**. São Paulo: Abril, Out. 2006. Disponível em <<http://revistaescola.abril.com.br/lingua-portuguesa/alfabetizacao-inicial/momento-atual-423395.shtml>>. Acesso em: 21/01/2015.

FONSECA, João Pedro. Municipalizar, verbo transitivo. **Revista da Faculdade de Educação**. USP. São Paulo, 16 (1/2), Jan/Dez, 1990.

FONSECA, José Luiz Saldanha da. Pesquisas Sobre Efeito Escola: Uma contribuição para a Qualidade da Educação no Brasil, 2011. **Revista Contemporânea de Educação**, [S.l.], v. 2, n. 4, dez. 2011. ISSN 1809-5747. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/1521>>. Acesso: 16/04/2015.

FRANCO, C. ALVES, F. & BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100 - especial, p. 989-1014, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1728100.pdf>. Acesso em: 05/03/2014.

FRANCO, Creso (org.). **Avaliação, ciclos e promoção na educação**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

FREITAS, Dirce Nei T.; BARUFFI, A. M. Z. ; REAL, G. C. M. Resultados Positivos do Ideb em Redes Escolares Municipais: evidências de estudo exploratório. **Anais da 34ª Reunião Anual da ANPEd**, Natal, 2011. Disponível em: <<http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT05/GT05-400%20int.pdf>> Acesso: 05/03/2014.

FREITAS, Dirce Nei T. A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa. **Anais 28 Reunião Anual da Anped**, Caxambu, 2005. Disponível em: <http://28reuniao.anped.org.br>. Acesso em: 05/03/2014.

FREITAS, Dirce Nei T. Educação Básica: legislação do ensino-avaliação da educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, vol. 34, n. 123, p.123-135, set/dez, 2004.

FREITAS, Luiz C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e sociedade**. Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr-jun, 2012. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 20/10/2013.

FREITAS, Luiz C. et al. **Avaliação Educacional: caminhando pela contramão**. 4ª ed. São Paulo: Vozes, 2012b.

FREITAS, Luiz C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n.100, p. 965-987, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1628100.pdf>. Acesso em: 20/10/2013.

FREITAS, Luiz C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, Especial – out. 2005b. Disponível em: <<http://cedes.unicamp.br>>. Acesso em 20/10/2013.

GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. **Revista Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n1/a02v30n1.pdf>>. Acesso em: 20/03/2015.

GATTI, Bernardete A. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, 9, pp. 7-18. 2009. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt>>. Acesso em: 12/03/2015.

GENTILI, Pablo. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo, SILVA, Tomaz Tadeu da (orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 8ª ed. Petrópolis: Vozes, 2015, p. 111-177.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2015, p.31-92.

GRAÇA, Heleonora C. No Espelho da Avaliação Externa: o ensino público. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 489-504, set./dez. 2010.

GRAÇA, Tereza C. C. da. “**Aracaju do Novo Tempo: Cede ou Concede?**” Monografia/Universidade Federal de Sergipe. Aracaju, 1990.

GRAÇA, Tereza C. C. da; SOUZA, Josefa E. **Catálogo das Escolas Municipais de Aracaju**. Aracaju: PMA/SEMED/Sercore, 2000.

GRAÇA, Tereza C. C. da; SOUZA, Josefa E.; SANTOS, Betisabel V. de J. A **Cartilha do Barnabé: a educação pública municipal no governo de Conrado de Araújo (1959-1963)**. Aracaju: PMA/SEMED/Sercore, 1996.

GRUPO POSITIVO. **Portal Aprende Brasil**. Disponível em: <<http://www.aprendebrasil.com.br/>>. Acesso: 20/05/2015.

GUSMÃO, Joana B. B. de. **A construção do tema da qualidade da educação no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

HOFFMANN, J. M. L. **Avaliação: mito e desafio** - uma perspectiva construtivista. Porto Alegre: Mediação, 2010.

HYPOLITO, Álvaro M. e LEITE, Maria Cecília L. Modos de Gestão e Políticas de Avaliação: entre o gerencialismo e a democracia. In: WERLE, Flávia O. Corrêa (Org.). **Avaliação em Larga Escala: Questões polêmicas**. Brasília: Líber Livro, 2012, pp. 135-152.

IAIES, Gustavo. Evaluar las evaluaciones. In: IAIES, Gustavo et al. **Evaluar las evaluaciones: una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa**. Buenos Aires: IPE, Unesco, 2003. p. 15-36. Disponível em: <www.oei.es/evaluacioneducativa/evaluar_evaluaciones_iipe.pdf>. Acesso em: 15/04/2015.

IAIES, Gustavo et al. **Evaluar las evaluaciones**: una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa. Buenos Aires: IPE, Unesco, 2003. Disponível em: <www.oei.es/evaluacioneducativa/evaluar_evaluaciones_iipe.pdf>. Acesso em: 15/04/2015.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 09/02/2012.

KLEIN, Ruben. FONTANIVE, Nilma. Alguns Indicadores Educacionais de Qualidade no Brasil de Hoje. **São Paulo Perspec**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 19-28, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v23n01/v23n01_02.pdf>. Acesso em: 09/02/2012.

KLEIN, Ruben. Utilização da Teoria de Resposta ao Item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. **Revista ENSAIO**, n. 40, v.11, p.283-296, jul./set. 2003. Disponível em: <<http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/38>>. Acesso em: 09/02/2012.

LACERDA, Ricardo. **A economia de Sergipe nos anos oitenta**, 2013. Disponível em: <<http://cenariosdesenvolvimento.blogspot.com.br/2013/07/a-economia-de-sergipe-nos-anos-oitenta.html>> .Acesso em 17/11/2014.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: Alternativa, 2013.

LIMA, Erisevelton S. **O diretor e as avaliações praticadas na escola**. Tese (doutorado). Faculdade de Educação da UnB, Brasília, 2011. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10108/1/2011_EriseveltonSilvaLima.pdf. Acesso em: 17/11/2014.

LIMA, L. C.; AFONSO, A. J. A emergência de políticas de racionalização: de avaliação e de controle da qualidade na reforma educativa em Portugal. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 44, abr. 1993.

LIMA, Licínio C. **Aprender para Ganhar, Conhecer para Competir**: sobre a subordinação da educação na "sociedade da aprendizagem. ed. 1, São Paulo: Cortez Editora, 2012.

LOCATELLI, Iza. Construção de instrumentos para avaliação de larga escala e indicadores de rendimento: o modelo SAEB. **Estudos em Avaliação Educacional**. Fundação Carlos Chagas, n. 25, jan./jun. 2002.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 2013.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, n. 77, ano XXII, p. 28-48, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302001000400003>. Acesso em: 06/03/2014.

MATHEUS, Danielle dos Santos. Educação de Qualidade: O discurso das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica. **Anais da 34ª Anped**, 2011. Disponível em: <www.anped.org.br/app/webroot/34reuniao/.../GT12-61%20int.pdf>. Acesso em: 10/10/2012.

MATOS, Andrea M. dos S. **Prova Brasil: Concepções dos Professores Sobre a Avaliação do Rendimento Escolar e o Ensino de Matemática no Município De Aracaju (SE)**. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 2012.

MATOS, Elmer N.; ESPERIDIÃO, Fernanda. Desconcentração Produtiva Regional e Fluxos Migratórios: O Caso de Sergipe. **Informe Gepec** (Impresso), v. 15, 2011.

MATOS, Elmer Nascimento. Dinâmica econômica, processo de urbanização e mercado de trabalho: o caso de Aracaju (1970-2005). **Anais do XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, ABEP, Caxambú- MG, 2010. Disponível em: www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/download/2331/2285. Acesso em: 15/10/2015.

MAUÉS, Olgaíses. Regulação educacional, formação e trabalho docente. **Estudos em Avaliação Educacional**. Fundação Carlos Chagas, v. 20, n. 44, p. 473-492, 2009. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1532/1532.pdf>>. Acesso em: 06/06/2015.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. As mutações no mundo do trabalho e as repercussões na educação: o caso da formação de professores. **Ver a Educação**, Belém, v. 9, p. 131-145, 2003.

MELO, Ricardo Oliveira Lacerda de; SUBRINHO, Josué Modesto dos Passos; FEITOSA, Cid Olival. Indústria e Desenvolvimento em Sergipe. **Revista Econômica do Nordeste**. v. 40, nº 02, abr/jun, 2009. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1133 . Acesso em: 15/10/2015.

MORAES, C. Uma Tempestade de Luz: A Compreensão Possibilitada pela Análise Textual Discursiva. **Ciência & Educação**, v. 9, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1516-3132003000200004&script=sci_abstract & tlng=pt>. Acesso em: 06/11/2013.

MORAES, Carmen Sylvia V.; ALAVARSE, Ocimar M. Ensino médio: possibilidades de avaliação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 807-838, jul./dez. 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a11v32n116.pdf>>. Acesso em: 15/03/2015.

MORAES, R; GALIAZZI, M. C. **Análise Textual Discursiva**. Ijuí: Unijuí, 2007.

MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: <www.todospelaeducacao.org.br>. Acesso: 20/03/2015.

OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 10ª ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 91-112.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBP**AE, v.25, n.2, p. 197-209, p. 197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da Universalização do Ensino Fundamental ao Desafio da Qualidade: uma análise histórica. **Revista Educação e Sociedade**. vol. 28. n. 100 – Especial. Campinas: out. 2007. p. 661-690. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 30 out.2012.

OLIVEIRA, R. P.. A qualidade do ensino como parte do Direito à Educação: um debate em torno dos indicadores. In: FERNANDES, D. (Org.). Avaliação em Educação: olhares sobre uma prática social incontornável. 1ed.Pinhais – PR: Editora Melo, 2011.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28>>. Acesso em: 15/10/2015.

ORTIZ, R. (Org). **Pierre Bourdieu - Sociologia**. São Paulo: Ática, 2003.

PAIVA, C. A questão da municipalização do ensino. **Em aberto**, Brasília, ano 5, n. 29, p. 17-18, jan./mar. 1986.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

POLI, Ednéia Consolin. Avaliação de sistema e políticas educacionais: uma análise dos resultados do SAEB do Paraná. *Jornal de Políticas Educacionais*. n° 6, p. 22–32 Jul/Dez, 2009. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n6_3.pdf. Acesso em 08/11/2015.

POPKEWITZ, T.S.; LINDBLAD, S. Estatísticas educacionais como um sistema de razão: relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, ago. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302001000200008>. Acesso em: 20/05/2014.

PRESTES, Emilia Maria da Trindade; FARIAS, Maria da Salete Barboza de. Face(s) da avaliação da educação em tempos de incertezas. **RBP**AE - v. 30, n. 3, p. 571 - 582 set./dez. 2014.

PLATAFORMA QEDU. Disponível em: <www.qedu.org.br>. Acesso em 08/11/2015.

RAVITCH, Diane. **Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano** - Como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Edição: 1ª. Porto Alegre, Editora Sulina, 2011.

RIBEIRO, Vanda Mendes; PIMENTA, Cláudia Oliveira. Potencialidades e limites do IDEB: Analisando o que pensam gestores educacionais de municípios com melhores resultados no Estado de São Paulo. **Anais da 34ª Reunião Anual da Anped**, Natal, 2011. Disponível em: <http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT05/GT05-528%20int.pdf>. Acesso em: 20/05/2014.

RIBEIRO, Vera Masagão; RIBEIRO, Vanda Mendes; GUSMÃO, Joana B. de. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 227-251, jan./abr. 2005, Disponível em:

<<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/430/434>>. Acesso em: 20/05/2014.

RICCI, Rudá. Vinte anos de reformas educacionais. **La Revista Iberoamericana de Educación**. n. 31, Enero–Abril, 2003. Disponível em: <<http://rieoei.org/rie31a03.htm>> . Acesso em: 20/05/2014.

ROLDÃO, Maria do Céu N. Profissionalidade docente em análise: especificidades dos ensinos superior e não superior. **Revista Nuances**, São Paulo, v. 11, n. 13, p. 108-126, jan./dez. 2005. Disponível em: < <http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/1692/1601>>. Acesso em: 10/02/2016.

ROMERO, Claudia. **Hacer de una Escuela, una Buena Escuela**. Educación y mejora de gestión escolar. Buenos Aires, Aique Educación, 2009.

ROSISTOLATO, Rodrigo e PRADO, Ana Pires do. As Avaliações Externas de Aprendizagem e o Mundo Ordinário da Escola. **Anais da 36ª Reunião Nacional da ANPED**, Goiânia, 2013. Disponível em: <http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt14_trabalhos_pdfs/gt14_3159_texto.pdf>. Acesso em: 10/03/2015.

SANTOS, Boaventura S. Uma concepção multicultural de direitos humanos. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política. Nº 39, São Paulo: 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n39/a07n39.pdf>>. Acesso em: 15/10/2015.

SANTOS, L. L. de C. Formação de professores na cultura do desempenho. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1145-1157, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22615.pdf>>. Acesso em: 10/02/2016.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**, 33ª. Ed. Campinas, Autores Associados, 2000.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100-especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf> >. Acesso em: 15/10/2015.

SENE, José Eustáquio de. Reformas Educacionais na América Latina. **Revista Electrónica de Recursos En Internet sobre Geografía Y Ciencias Sociales**, Nº 105, 1 de febrero de 2008. Disponível em: Acesso em: 20/05/2014.

SERGIPE, Governo de Sergipe. **Decreto n.º 23.464 de 03 de novembro de 2005**. Sergipe, 2005.

SERGIPE, Governo de Sergipe. **Lei Complementar Estadual nº 25 de 29 de dezembro de 1995**. Sergipe, 1995.

SERGIPE, Governo de Sergipe. **Lei Complementar nº 61 de 16 de julho de 2001**. Sergipe, 2001

SERGIPE, Governo de Sergipe. **Lei nº 5.383 de 05 de julho de 2004**. Sergipe, 2004.

SERGIPE. **Sergipe em Dados: Educação.** Disponível em: <www.se.gov.br/userfiles/arquivos/735/educacao.pdf>. Acesso em 14/04/ 2013.

SHIROMA, Eneida. O.; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade Social da Educação Pública: algumas aproximações. **Caderno Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 08/10/2014.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. B. de. O processo de implementação de políticas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Núcleo de Estudo de Política Públicas da Unicamp, Caderno 48, Campinas, SP, 2000. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno48.pdf>>. Acesso em: 08/10/2014.

SOARES, J. F. C. (coord.). **Escola Eficaz:** um estudo de caso em três escolas da rede pública do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: GAME/FAE/UFMG - Segrac Editora, 2002. Disponível em: http://www.ccv.ufc.br/newpage/conc/seduc2010/seduc_dir/download/gestao1.pdf. Acesso em: 20/08/2014.

SOARES, José Francisco. A avaliação como instrumento de garantia do direito à educação (entrevista). **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v.2, n.1, p.183-213, julho 2012.

SOARES, José Francisco. O Efeito da Escola no Desempenho Cognitivo de Seus Alunos. **REICE** – Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficácia y Cambio en Educación, v. 2, n. 2, 2004. Disponível em:< <http://www.redalyc.org/pdf/551/55120207.pdf> >. Acesso em: 20/08/2014.

SOLIGO, Valdecir. **Qualidade da Educação:** relações entre características de contexto e os resultados das avaliações em larga escala nos municípios de pequeno porte da Região Sul do Brasil. Tese (Doutorado), Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Leopoldo, 2013. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4438>> . Acesso em: 18/04/2016.

SOUSA, S. Z. L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação; desafios contemporâneos.** 10ª ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

SOUSA, Sandra Z.; ARCAS, Paulo H. Implicações da avaliação em larga escala no currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 20, n. 35, p. 181-199, jul./dez. 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> > . Acesso em: 20/04/2015.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio:** avaliação das políticas públicas educacionais. Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02.pdf>. Acesso: 18/04/2016.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2008.

VEIGA, I.P.A. (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. 3. ed. Campinas: Papyrus, 1998.

VELOSO, Fernando et al. (Orgs.). **Educação básica no Brasil**: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

VIANNA, H. M. **Fundamentos de um programa de avaliação educacional**. Brasília: Liber Livro, 2005.

VIDAL, Eloisa M. VIEIRA, Sofia L. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses. **Estudos em Avaliação Educacional** São Paulo, v. 22, n. 50, p. 426, set./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1658/1658.pdf>>. Acesso em: 20/04/2015.

VIEIRA, S. L e VIDAL, E. M. (2009), Gestão e sucesso escolar: decifrando enigmas. **Anais do XXIV Congresso da Anpae**. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasieiro2010/cdrom/108.pdf>>. Acesso: 20/04/2015.

WERLE, Flávia O. C. **Avaliação em Larga Escala**: foco na escola. Brasília: Liber Livro, 2010.

WERLE, Flávia O. C. Sistema Municipal de Ensino: contexto do sistema de avaliação da educação básica. **Anais da 31ª Reunião da Anped**, 2008. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt05-4716-int.pdf>>. Acesso em 10/04/2015.

WERLE, Flávia O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n73/03.pdf>>. Acesso em: 10/04/2015.

WERLE, Flávia O. C.; ANDRADE, Alenis C. de; KLEIN Adriana. Sistema de Avaliação da Educação Básica: abordagem por diferentes planos de segmentação. 4º Encontro Internacional da Sociedade Brasileira de Educação Comparada, Bento Gonçalves, RS, 2008. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <www.sbec.org.fe.unicamp.br/evt2008/trab43.pdf>. Acesso em: 15/12/2014.

Apêndice A - Indicadores Educacionais da Rede Municipal de Ensino de Aracaju

TABELA 15: IDEB DAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ARACAJU – ANOS INICIAIS

	2005	2007		2009		2011		2013	
	IDEB	Meta	IDEB	Meta	IDEB	Meta	IDEB	Meta	IDEB
A	2,8	2,9	3,6	3,2	4,8	3,6	4,9	3,9	5,8
B	2,7	2,7	3,1	3,1	3,5	3,5	4,1	3,7	4,3
E	2,5	2,6	3,0	2,9	3,8	3,3	4,0	3,5	3,7
F	2,8	2,8	3,1	3,2	3,4	3,6	3,8	3,9	3,9
G	2,8	2,9	3,6	3,2	4,1	3,6	4,1	3,9	4,0
H	2,3	2,3	3,3	2,6	3,2	3,0	3,4	3,3	4,0
I	-	-	2,4	2,5	3,5	2,9	3,6	3,1	4,1
K	3,4	3,4	4,4	3,8	3,9	4,2	4,5	4,5	4,4
L	2,6	2,7	3,5	3,2	3,5	3,6	3,4	3,9	4,4
C	2,7	2,8	2,9	3,1	2,8	3,5	3,6	3,8	3,2
M	-	-	3,0	3,2	3,4	3,6	3,6	3,9	3,7
N	2,2	2,3	3,5	2,6	3,3	3,0	2,3	3,2	3,3
J	-	-	2,9	3,1	3,9	3,4	3,4	3,7	4,7
O	3,4	3,5	3,6	3,8	4,3	4,2	3,4	-	-
P	2,0	2,2	2,4	2,9	2,1	3,4	3,2	3,7	3,8
Q	3,0	3,0	3,3	3,4	4,0	3,8	3,0	4,1	4,4
R	-	-	2,8	3,0	3,0	3,3	3,2	3,6	3,2
S	3,4	3,5	3,3	3,8	3,9	4,2	3,7	4,5	4,0
T	3,4	3,5	3,6	3,8	2,6	4,3	-	4,5	2,8
U	2,6	2,7	2,7	3,0	3,0	3,4	2,6	3,7	3,8
V	2,9	3,0	2,7	3,3	2,5	3,7	3,9	4,0	4,5
W	2,6	2,8	2,9	3,4	2,3	3,9	3,4	4,2	4,0
Y	2,6	2,7	3,2	3,2	3,2	3,6	2,9	3,9	3,4
X	4,5	4,5	-	4,9	4,2	5,3	3,8	5,5	4,0
Z	3,1	3,1	3,5	3,5	3,3	3,9	3,1	4,0	2,8
AA	3,5	3,6	3,2	3,9	3,6	4,3	3,4	3,7	4,0
D	2,8	2,8	2,6	3,1	2,9	3,5	2,9	3,8	2,8
BB	3,5	3,5	3,0	3,9	3,3	4,3	3,5	4,6	3,5
CC	3,3	3,4	3,1	3,7	-	4,2	3,3	-	-
DD	-	-	3,6	3,8	3,7	4,2	3,8	4,4	3,6
EE	3,5	3,5	3,5	3,9	3,4	4,3	3,4	4,6	3,6
FF	3,2	3,2	2,8	3,6	3,1	4,0	-	4,3	4,5
GG	3,6	3,6	3,2	4,0	3,7	4,4	3,1	4,7	3,9
HH	-	-	3,5	3,7	3,1	4,1	3,5	4,4	4,6
II	-	-	-	-	-	-	-	3,8	4,0
JJ	-	-	-	-	-	-	-	3,5	3,5
KK	-	-	2,1	-	-	-	-	3,9	3,1
LL	-	-	-	-	-	-	-	3,8	4,3
MM	-	-	-	-	2,8	-	-	3,3	4,1
NN	-	-	-	-	-	-	4,1	4,4	4,9
OO	-	-	-	-	-	-	3,4	3,7	4,3
BRASIL		3,6	4,0	4,0	4,4	4,4	4,7	4,7	4,9
SERGIPE		2,9	3,2	3,2	3,4	3,6	3,6	3,9	3,8
ARACAJU REDE MUNICIPAL		3,2	3,4	3,6	3,6	4,0	3,0	4,3	4,1

Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdu (2016).

TABELA 16: APRENDIZADO E FLUXO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE ARACAJU – ANOS INICIAIS

ESCOLA	2007		2009		2011		2013	
	Aprendizado	Fluxo	Aprendizado	Fluxo	Aprendizado	Fluxo	Aprendizado	Fluxo
A	4,34	0,83	5,51	0,88	5,55	0,89	6,22	0,93
II	4,54	0,71	4,89	0,69	0,0	0,0	4,52	0,88
AA	4,55	0,71	4,99	0,73	4,52	0,76	4,95	0,83
M	4,70	0,64	4,81	0,71	5,17	0,69	5,24	0,70
JJ	3,62	0,76	0,0	0,0	0,0	0,0	4,99	0,70
D	4,53	0,58	4,14	0,71	4,22	0,69	4,02	0,69
R	3,78	0,74	4,39	0,69	4,28	0,76	4,20	0,76
N	4,07	0,85	4,06	0,81	3,98	0,57	4,37	0,75
KK	4,73	0,44	0,0	0,0	0,0	0,0	4,45	0,69
E	3,93	0,77	4,95	0,76	5,04	0,79	4,66	0,80
F	4,26	0,72	4,56	0,75	4,26	0,89	4,46	0,88
J	3,96	0,73	4,72	0,83	4,46	0,76	5,25	0,90
P	4,20	0,58	4,18	0,50	4,47	0,72	4,93	0,76
S	4,05	0,80	4,86	0,81	4,09	0,90	4,85	0,82
G	4,36	0,82	5,16	0,79	5,10	0,80	4,53	0,88
BB	3,97	0,76	3,90	0,85	4,48	0,78	4,81	0,73
B	3,92	0,79	4,68	0,74	4,94	0,82	4,93	0,88
CC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DD	4,58	0,79	4,37	0,84	4,56	0,83	4,33	0,84
O	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EE	4,68	0,75	4,76	0,72	4,78	0,71	4,26	0,84
H	4,67	0,71	4,89	0,66	4,88	0,69	5,53	0,72
LL	0,0	0,0	0,0	0,0	4,67	0,75	4,89	0,87
L	4,59	0,75	4,52	0,78	4,48	0,75	5,32	0,83
T	4,48	0,80	4,34	0,60	0,0	0,0	4,21	0,66
X	0,0	0,0	4,94	0,85	4,85	0,79	5,14	0,77
U	3,69	0,72	4,10	0,74	3,70	0,71	4,27	0,90
I	3,40	0,69	4,54	0,76	4,76	0,76	5,06	0,81
Z	4,66	0,76	4,67	0,70	4,32	0,71	5,34	0,73
C	4,18	0,70	4,77	0,59	4,89	0,74	4,46	0,72
V	4,03	0,67	3,85	0,65	5,17	0,76	5,55	0,81
Q	4,68	0,72	4,90	0,81	4,41	0,69	4,86	0,91
MM	0,0	0,0	3,91	0,72	0,0	0,0	4,09	1,00
W	4,76	0,60	3,85	0,60	4,60	0,73	4,67	0,85
NN	0,0	0,0	0,0	0,0	4,83	0,85	5,58	0,87
OO	0,0	0,0	0,0	0,0	4,90	0,69	5,05	0,85
Y	4,73	0,67	4,84	0,66	4,61	0,62	5,05	0,67
FF	3,60	0,79	4,37	0,70	0,0	0,0	5,22	0,86
K	5,01	0,88	4,57	0,85	5,34	0,85	5,24	0,85
GG	4,49	0,70	4,45	0,83	4,58	0,68	5,11	0,77
HH	4,15	0,85	4,43	0,70	4,56	0,78	5,22	0,88
BRASIL	4,69	0,85	5,04	0,88	5,25	0,90	5,33	0,92
SERGIPE	4,29	0,74	4,51	0,76	4,58	0,79	4,55	0,85
ARACAJU PÚBLICA	4,45	0,77	4,67	0,78	4,75	0,80	4,91	0,84
ARACAJU REDE MUNICIPAL	4,36	0,76	4,61	0,75	4,63	0,77	4,93	0,83

Fonte: A autora com base nos dados do Inep disponibilizados na Plataforma QEdU (2016).

Apêndice B – Temas abordados nas Atas dos Conselhos Escolares por escola e por ano (2005-2014)

Assunto		Ano
Escola A		
1	Discussão das ações dos Projetos “Escola lugar de vida” e “Chico Mendes”;/Definição da programação do Dia da Criança e do Dia do Professor.	2006
2	Retomada discussão da implantação do Ensino Fundamental de 9 anos;/informe sobre a avaliação do processo de Alfabetização a ser executado pela Semed	2006
3	Supressão do maior número possível de sábados letivos. Não há aprendizagem	2008
4	Discussão do PDE e sua importância para melhoria da qualidade do ensino, sobretudo com a possibilidade de realização de cursos.	2008
5	Discussão do Ideb da escola comparando-o com o da rede municipal	2011
6	Discussão da implantação do Programa Alfa e Beto	2013
7	Análise da possibilidade da escola aderir ao Programa Mais Educação. Discutiu-se a importância da jornada ampliada; atividades que podem ser oferecidas, mas destacou-se a falta de infraestrutura para adesão ao programa. Falta a escola biblioteca, laboratório, refeitório e demais espaços que possam acolher os alunos no contraturno. Decisão: envio de documento a Semed justificando a não aceitação.	2014
7 atas tratam da questão pedagógica		
Escola B		
1	Apresentação do livro sobre Conselhos Escolares enviado pelo MEC e definição da forma como será divulgado/ proposta de implantação de classes de aceleração no turno da noite/formatura do 2º ciclo do Paeja	2006
2	Análise da viabilidade de implantação do “Se Liga” e “Acelera” e apresentação do projeto a ser implementado: “A reciclagem do lixo na escola”	2008
3	Programa Mais Educação - Alguns professores presentes fizeram questão de destacar que a Escola não tem deixado de realizar sempre que possível, atividades extraclasse como visitas a cinema, parques, teatro, e demais espaços propiciando ao aluno vivenciar, na prática, conteúdos estudados em sala de aula. Foram expostas sugestões para providências de condições adequadas para o acolhimento de programas que como o em questão, necessitam de uma estrutura básica, a exemplo de Relatório das Necessidades da Unidade de Ensino, encaminhado ao Secretário de Educação do Município, para sua reforma e ampliação, além de recursos não só materiais, mas também humanos para o auxílio no desenvolvimento das atividades educativas.	2012
4	Escolha do Livro Didático PNL D 2013 – Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)	2012
5	Novamente foi discutido o Programa Mais Educação	2012
6	Leitura e discussão de Ofícios encaminhados pela Secretária solicitando o recolhimento dos laptops, e sua devolução à Secretaria Municipal de Educação de Aracaju, ficando sob a responsabilidade desta Unidade de Ensino, apenas 40 unidades de laptops para a sua utilização como ferramenta pedagógica nas atividades desenvolvidas; os quais serão dispostos no laboratório de informática da escola.	2013
7	Constituição do Grupo de Trabalho responsável pela elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola. Inicialmente discutiu-se a importância da elaboração do PDE Interativo e em seguida foi constituído o Grupo de Trabalho com a tarefa de elaborar o planejamento da escola.	2013
8	Discussão dos resultados de aprendizagem dos alunos	2013
9	Apresentação do PPP e discussão do desenvolvimento da aprendizagem dos alunos	2013
10	Reelaboração do PPP	2014
11	Discussão do Pacto de Gestão e do Plano de Metas e indicadores da escola	2014
12	Discussão da implantação do Programa Mais Educação	2014
12 atas tratam da questão pedagógica		
Escola C		
1	Diretora informou os nomes dos novos membros do suporte pedagógico para os turnos da manhã e noite. Um dos membros do suporte pedagógico falou sobre a importância dos líderes de classe e foi também sugerido a implantação do grêmio escolar	2010
2	Discutiu-se a efetivação das atividades dos sábados letivos. A diretora apresentou a proposta de atividades para a maioria deles e deixou alguns para ser discutidos com os professores. Também foi discutida a importância do planejamento anual e foi estabelecido cronograma e	2010

	prazo final para entrega dos mesmos	
3	Análise de Projeto de Suporte Pedagógico apresentado por professor candidato a ocupar a função, voltado à melhoria do PAEJA.	2010
4	Análise e aprovação do Programa Escola Aberta que acontecerá em dois dias com aulas de música, capoeira e informática. Programa deve ser reformatado e oficinas devem ser avaliadas pelo CE	2010
5	Análise de Projeto de Suporte Pedagógico apresentado por professor candidato a ocupar a função, voltado ao turno matutino, procura definir rotinas pedagógicas e implementar o projeto horta. Membro do CE sugeriu que as ações preliminares devem ser acompanhadas/avaliadas pelo CE.	2010
6	Ações do programa Escola Aberta	2010
7	Durante as férias, os estagiários prestarão reforço de 15 dias aos alunos com dificuldade de aprendizagem e serão computados como reposição dos dias em que a escola esteve ocupada pelos desabrigados. Os demais dias serão repostos da seguinte forma: 30% de atividades modular no primeiro semestre, outros 30% no segundo semestre e 40% presencial.	2010
8	Em função do programa Acessibilidade a escola precisa elaborar plano de atendimento aos alunos com necessidades especiais e para tanto, foi aprovada visita à EMEF Vitória de Santa Maria para conhecer o trabalho desenvolvido na sala de recursos multifuncionais. Apresentação do modelo da Carteira Escolar	2011
9	Apresentação e discussão da proposta de PPP. Em seguida foi informado que o PPP será discutido no período de planejamento coletivo das ações para 2012 (realizado em maio em função da reforma). Diretora falou da importância do planejamento para o trabalho dos professores e que esta ação deve ser norteada pelo PPP da escola.	2012
10	Apreciação e aprovação do PPP e do Regimento Escolar. Apreciação da proposta de trabalho apresentada por professor candidato ao cargo de Suporte Pedagógico, cujo título é "Cidadania: cuidando e valorizando seu espaço e visa estimular a preservação do ambiente e a leitura.	2012
11	Alunos reivindicam posicionamento do CE com relação às faltas constantes da professora de Português. Decisão: solicitou tempo para esclarecer questão.	2012
12	Em função da falta d'água professores estão faltando. Decisão: carimbar diários com aula a repor	2012
13	Deliberação pela não implementação do Programa Mais Educação, porque falta espaço físico; preocupação em realizar as oficinas em outro local, por conta da violência e do insuficiente número de servidores para atender à demanda da escola.	2013
14	Discussão sobre o PDDE Interativo e sua relevância para o planejamento e efetivação das ações na vida da escola	2013
15	Manifestações sociais que redundem em suspensão das aulas. Deverá ser elaborado módulo didático-pedagógico, sob a supervisão da coordenação pedagógica e o registro da aula será efetuado. Este módulo deverá ser explicado aos alunos.	2013
16	Faltas de professora de Português acompanhada de recusa em repor as aulas. Devolução à Semed e solicitação de substituição da mesma.	2014
17	Apresentação de relatório de faltas dos professores da tarde e desinteresse destes pelo Programa Mind Lab. Com relação as faltas, não será permitido "juntar" turmas. Estas serão repostas aos sábados ou em turno contrário.	2014
17 atas tratam da questão pedagógica		
Escola D		
1	Aprovação de projeto de trabalho de professor candidato a Suporte Pedagógico e cancelamento de estágio de estudante que exerce função docente na escola por atraso e faltas frequentes.	2009
2	Aprovação da adesão ao programa Escola Aberta.	2010
3	Informes da visita de membro do Conselho Tutelar para acompanhar os problemas com alunos (Art. 56 do ECA)	2010
4	Atualização do Projeto Político Pedagógico (formação de comissão).	2010
5	Aprovação de projeto de trabalho de professor candidato a Suporte Pedagógico que propõe trabalhar valores e virtudes	2012
6	Falta de professores para os turnos vespertino e noturno. Escola se mobilizou para exigir professores à Semed em nome da qualidade do ensino	2012
7	Discussão e aprovação do PPP	2012
8	Discussão do Ideb da Escola (sem propostas)	2012

9	Ouvir os professores denunciados na reunião anterior. Decisão: professores faltosos serão comunicados por ofício circular de que deverão	2012
10	Proibição do uso de atividades para reposição de aulas	2012
11	Reunião de pais para discutir a questão da violência e depedração do patrimônio	2013
12	Livros didáticos insuficientes para todos os alunos. Decisão: distribuir outros títulos para que o aluno possa ter acesso ao conteúdo. Reunião de pais para discutir as faltas dos alunos, sobretudo no turno da manhã.	2013
13	Faltas após período de licença, devendo o mesmo ser informado de que deverá repor todos os dias após o atestado.	2013
14	Elaboração do PPP da escola	2013
15	Definição do calendário de reuniões de pais e mestres e pedagógicas	2014
16	Projeto de Educação Ambiental denominado “EMEF Dep. Jaime Araújo: Minha Escola, Meu orgulho”. CE também aprovou a adesão ao Proerd, programa de combate às drogas desenvolvido pela Polícia Militar.	2014
17	Queda da matrícula do EJA segue orientação da Semed de reordenar as turmas, uma vez que cai bastante o número de alunos no segundo semestre.	2014
18	Reposição das aulas da greve. Após apresentação do levantamento de aulas a repor ficou definido que professor e coordenador deverão definir o calendário de reposição antes do término do mês conforme orientação da Semed	2014
19	Projetos de Saúde desenvolvidos junto à unidade de saúde do bairro e que inclui: palestras, vacinação, vermifugação etc., bem como palestras sobre prevenção à carie e outras doenças bucais desenvolvidas por alunos da UFS	2014
19 atas tratam da questão pedagógica		

Fonte: A autora com base nas Atas dos Conselhos Escolares das escolas estudadas (2016)

Apêndice C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, autorizo a Pontifícia Universidade Católica por intermédio da doutoranda, Betisabel Vilar de Jesus Santos, devidamente assistida pela sua orientadora Profª Drª Marta Luz Sisson de Castro, a desenvolver a pesquisa abaixo descrita:

1-Título da pesquisa: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: Afinal de quem é essa nota?

2-Objetivos

Primário:

Analisar o impacto da política pública de avaliação, consubstanciada no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Aracaju.

Secundários:

- Contextualizar o cenário educacional, nacional e internacional que desencadeou no Brasil a política pública de avaliação consubstanciada no Ideb;
- Caracterizar o aparato legal produzido para dar sustentação à política de avaliação em larga escala implementada pelo MEC/Inep;
- Analisar o discurso oficial e as contraposições que permeiam aspectos da política pública de avaliação consubstanciada no Ideb;
- Investigar o sentido atribuído à avaliação em larga escala pelos agentes escolares tanto da secretaria municipal de educação quanto das escolas estudadas;
- Analisar as formas como os agentes escolares tem se apropriado dos resultados obtidos pela escola, e o tipo de ligação que estabelecem entre as políticas públicas voltadas à melhoria da educação municipal e o cotidiano escolar.

3-Descrição de procedimentos: Visando atender aos objetivos propostos serão adotados procedimentos metodológicos diversificados. Do ponto de vista da abordagem; a pesquisa utilizará o método misto, que na acepção de Creswell (2010, p.27), caracteriza-se por uma abordagem que combina ou associa as formas qualitativa e quantitativa.

Com a análise qualitativa busca-se entender como os agentes educativos vinculados à rede municipal de ensino de Aracaju concebem a avaliação e em que medida se apropriam dos seus resultados para promover a melhoria da qualidade da educação ofertada.

Para tanto, serão realizadas entrevistas semiestruturadas realizadas a partir de um roteiro de perguntas previamente elaboradas com base no problema de pesquisa e nos respectivos objetivos. Tal procedimento permite manifestação livre do entrevistado e abre espaço ao diálogo deste com o pesquisador.

4-Justificativa para a realização da pesquisa: Fazem-se necessárias pesquisas que aprofundem a problemática da qualidade da educação no Brasil, e de forma específica em

PUCRS

Campus Central

Av. Ipiranga, 6681 – P. 15 – sala 217 – CEP 90619-900
Porto Alegre – RS – Brasil

Fone: (51) 3320-3527 – Fax (51) 3320 – 3627

E-mail: educacao@pucrs.br

www.pucrs.br/faced



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Aracaju-Se, tendo como parâmetro a avaliação em larga escala. Esses estudos representam elementos de reflexão sobre as determinações governamentais e seus impactos nas práticas pedagógicas desenvolvidas nas escolas.

5-Desconfortos e riscos esperados: A investigação não se propõe a causar qualquer desconforto ao participante-voluntário, pois os instrumentos aplicados (entrevista) serão de livre aceitação dos mesmos. Não haverá imposição, nem quanto aos temas e muito menos quanto à recepção. A qualquer momento o voluntário poderá desistir de sua participação e os dados fornecidos só serão publicados com sua autorização. A(s) entrevista(s) serão gravadas, para posteriormente serem transcritas. Essa(s) entrevista(s) passará(ão) por análise e discussão, bem como os demais dados, e os resultados serão publicados, sem, no entanto, identificar os participantes. Foi devidamente informado dos riscos acima descritos e de qualquer risco não descrito, não previsível, porém que possa ocorrer em decorrência da pesquisa será de inteira responsabilidade dos pesquisadores.

6-Benefícios esperados: A pesquisa que redundará na Tese de Doutorado pretende contribuir para reflexão sobre o impacto da política de avaliação em larga escala, consubstanciada no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, nas práticas pedagógicas implementadas pelas escolas, suprindo assim, lacunas do conhecimento nessa área.

7-Informações: Os participantes têm a garantia que receberão respostas a qualquer pergunta e esclarecimento de qualquer dúvida quanto aos assuntos relacionados à pesquisa. Também o pesquisador supracitado assume o compromisso de proporcionar informações atualizadas obtidas durante a realização do estudo.

8-Retirada do consentimento: O voluntário tem a liberdade de retirar seu consentimento a qualquer momento e deixar de participar do estudo, não acarretando nenhum dano ao voluntário.

9-Aspecto Legal: Elaborado de acordo com as diretrizes e normas regulamentadas de pesquisa envolvendo seres humanos atende à Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Saúde do Ministério de Saúde - Brasília - DF.

10-Confabilidade: Os voluntários terão direito à privacidade. A identidade (nomes e sobrenomes) do participante não será divulgada. Porém os voluntários assinarão o termo de consentimento para que os resultados obtidos possam ser apresentados em congressos e publicações.

11-Quanto à indenização: Não há danos previsíveis decorrentes da pesquisa, mesmo assim fica prevista indenização, caso se faça necessário.

12-Os participantes receberão uma cópia deste Termo assinada por todos os envolvidos (participantes e pesquisadores).

13-Dados do pesquisador responsável:

PUCRS

Campus Central
Av. Ipiranga, 6681 - P. 15 - sala 217 - CEP 90619-900
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3527 - Fax (51) 3320 - 3627
E-mail: educacao@pucrs.br
www.pucrs.br/faced



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Nome: Betisabel Vilar de Jesus Santos

Endereço profissional/telefone/e-mail: Rua Paulo Afonso, nº 65, Bairro Farolândia, CEP-49.032-140, Aracaju-Se. Tel: (79) 32412781/(79) 99938169 e-mail: betisabelvilar@ig.com.br

ATENÇÃO: A participação em qualquer tipo de pesquisa é voluntária. Em casos de dúvida quanto aos seus direitos, entre em contato com a Comissão Científica da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Av. Ipiranga, 6681, Partenon, Porto Alegre/RS, CEP. 90619-900, Fone: (51) 3320 3500

O pesquisador responsável, o sujeito da pesquisa ou seu representante legal e, quando for o caso, devem rubricar todas as folhas do TCLE, apondo também suas assinaturas na última página do referido Termo.

Aracaju, ____ de ____ de 2016

Maria José Guimarães Vieira
ASSINATURA DO VOLUNTÁRIO

ASSINATURA DO PESQUISADOR RESPONSÁVEL

PUCRS

Campus Central

Av. Ipiranga, 6681 – P. 15 – sala 217 – CEP 90619-900

Porto Alegre – RS – Brasil

Fone: (51) 3320-3527 – Fax (51) 3320 – 3627

E-mail: educacao@puhrs.br

www.puhrs.br/faced

Apêndice D – Roteiro Norteador de Entrevista



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFESSORES

IDENTIFICAÇÃO

Sexo

Idade

Nível de escolaridade

Tempo de magistério

Tempo de atuação na escola

Outros locais de atuação no magistério

Conte um pouco da sua trajetória até chegar ao magistério e como se deu seu desenvolvimento profissional.

- 1) O que representa para o(a) senhor(a) uma escola de qualidade?
- 2) Quais os fatores que contribuem ou atrapalham a aprendizagem dos alunos?
- 3) Como a política educacional implementada pela rede municipal de ensino de Aracaju contemplou:
 - a) A formação continuada dos educadores? Estas ações foram suficientes para atender a necessidade de promoção de uma educação de qualidade?
 - b) Os resultados da Prova Brasil e do IDEB de algum modo subsidiaram a elaboração de programas de formação de professores? Como profissionais da Secretaria da Educação, responsáveis pela formação, entendiam a relação entre a avaliação e a formação de professores?
 - c) Como as ações de formação continuada se efetivaram no âmbito da escola e da secretaria?
- 4) Foram desenvolvidas ações para fortalecimento dos Conselhos Escolares?
- 5) Houve alguma ação para estimular a elaboração ou revisão do Projeto Político Pedagógico? Houve algum estudo sobre estes documentos? Sabe informar se eles contemplam ações de melhoria resultados obtidos pela escola no Ideb e na Prova Brasil?
- 6) Foi implementado algum tipo de programa voltado à redução das taxas de abandono e de reprovação? Em caso afirmativo, qual (ais)?
- 7) Houve alguma ação por parte da Semed ou identificou-se no período alguma iniciativa por parte da escola no sentido de promover a aproximação dos pais e da comunidade da escola?
- 8) Como avalia as condições físicas ou materiais das escolas municipais da rede? Qual a influencia destes fatores para promoção da melhoria da qualidade da educação na rede?
- 9) Você acredita que a institucionalização da Prova Brasil e do Ideb teve alguma influência nas ações implementadas pela gestão da Semed? Como? Qual?
- 10) Para você a Prova Brasil avalia os conhecimentos dos alunos?
- 11) Houve alguma ação voltada a preparar a equipe da Semed e das Escolas para acompanhar e propor alternativa à melhoria do Ideb da rede e das escolas?

PUCRS

Campus Central
Av. Ipiranga, 6681 – P. 15 – sala 217 – CEP 90619-900
Porto Alegre – RS – Brasil
Fone: (51) 3320-3527 – Fax (51) 3320 – 3627
E-mail: educacao@pucls.br
www.pucrs.br/faced