



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Educação e Humanidades
Faculdade de Educação

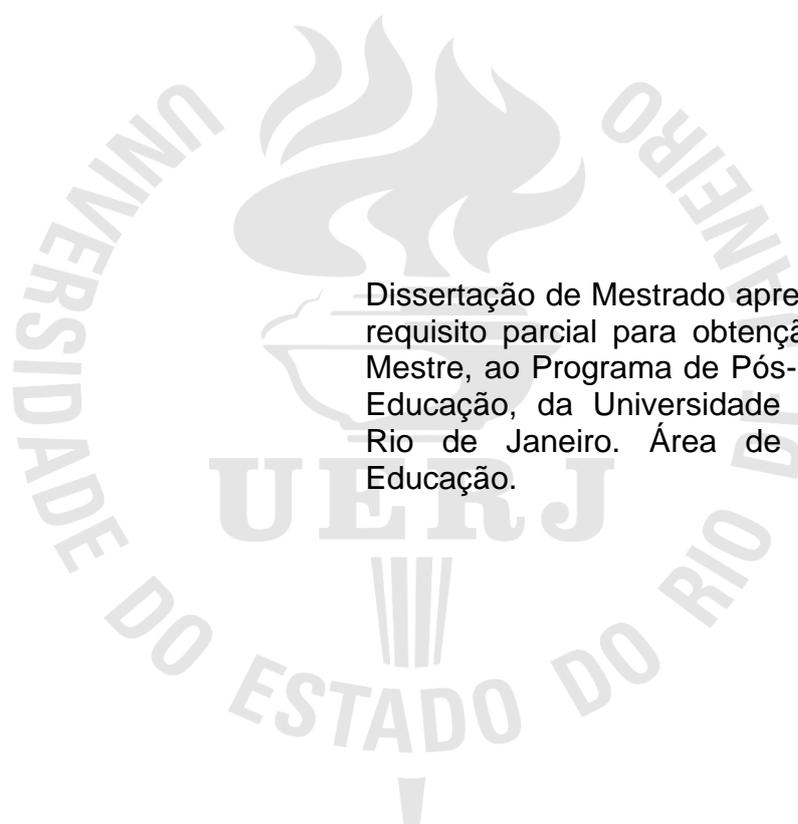
Graciane de Souza Rocha Volotão

**Qualidade nas Políticas de Avaliação da Educação Básica: a
experiência da Rede Municipal de São Gonçalo – RJ**

Rio de Janeiro
2020

Graciane de Souza Rocha Volotão

**Qualidade nas Políticas de Avaliação da Educação Básica: a experiência da
Rede Municipal de São Gonçalo – RJ**



Dissertação de Mestrado apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Isabel Ramalho Ortigão

Rio de Janeiro

2020

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

V929 Volotão, Graciane de Souza Rocha.
Qualidade nas Políticas de Avaliação da Educação Básica: a
experiência da Rede Municipal de São Gonçalo – RJ/ Graciane de Souza
Rocha Volotão. – 2020.
120 f.

Orientadora: Maria Isabel Ramalho Ortigão.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Educação

1. Educação – Rio de Janeiro – Teses. 2. Avaliação educacional –
Teses. 3. Educação e Estado – Teses. I. Ortigão, Maria Isabel Ramalho.
II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III.
Título.

es CDU 37(815.3)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Graciane de Souza Rocha Volotão

Qualidade nas Políticas de Avaliação da Educação Básica: a experiência da Rede Municipal de São Gonçalo – RJ

Dissertação de Mestrado apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Educação.

Rio de Janeiro, 06 de julho de 2020.

Banca Examinadora:

Prof.^aDr.^a Maria Isabel Ramalho Ortigão (Orientadora)
Faculdade de Educação da UERJ

Prof.^a Dr.^a Talita Vidal Pereira
Faculdade de Educação da Baixada Fluminense (FEBF) da UERJ

Prof. Dr.^a Elisangela da Silva Bernado
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Rio de Janeiro

2020

DEDICATÓRIA

A minha família: esposo, filhos e filha, por todas as privações para a conclusão desta etapa. Aos meus pais e a minha irmã, por todos os aprendizados que me proporcionam em nossas convivências diárias.

As minhas afilhadas, ao meu afilhado e aos meus familiares.

A minha avó Deide (em memória), por tudo que fez pela minha educação, com saudades e lembranças dos momentos vividos ao seu lado.

Aos meus três primos, que tiveram suas vidas interrompidas na juventude, pela violência urbana e falta de oportunidades, moradores de São Gonçalo, que deixaram dor e sofrimentos para toda a família.

Em memória, aos gonçalenses que tiveram suas vidas interrompidas pela Covid-19 no ano de 2020.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Professora Doutora Maria Isabel Ramalho Ortigão, pelo apoio, acompanhamento, pela orientação e escrita coletiva, além do estímulo a outras produções importantes na minha vida acadêmica.

À Professora Doutora Talita Vidal Pereira, pelo suporte durante a realização do curso de Mestrado, incentivo às escritas parecer emitido no Exame de Qualificação do Mestrado, que me colocou com foco nesta Dissertação. Sou grata também pelo aceite em participar da Banca de Defesa.

À Professora Doutora Elisângela da Silva Bernado, pelo aceite em fazer parte da Banca de Defesa e avaliar este trabalho, incluindo a parceria em outras produções acadêmicas.

Às professoras do ProPEd/UERJ, pelos ensinamentos e pelo apoio nas disciplinas.

Ao grupo de pesquisa “Políticas de Avaliação, Desigualdades e Educação Matemática”, em especial aos que me receberam, única mestranda, naquele momento, perdida no mundo acadêmico.

Minha gratidão à Doutora Antônia Alves, ao Doutor António Fernando Zucula, ao Doutor Guilherme Pereira Stribel, pelo estímulo nas produções; e à doutoranda Renata Oliveira, pela amizade e parceria em diversos momentos pessoais, companheira de escritas em eventos, revista e capítulo de livro. Ao Doutor Geraldo Eustáquio Moreira, Doutora Maria José Costa dos Santos e todo o grupo de pesquisa.

Ao Doutor Carlos Augusto Aguilar Júnior, pelo apoio e pela orientação nas minhas inúmeras tentativas de escritas; e a sua esposa Ana Cristina Andrade dos Santos, pela leitura atenciosa, o que, certamente, roubou um pouco do tempo de toda a família.

Gratidão ao grupo de pesquisa, pela convivência, partilha, amizade e pelo convívio; e aos companheiros Viviane e Renan, que chegaram no ano seguinte, para somar aos mestrandos do grupo.

A minha amiga de aventuras acadêmicas e de vida Carla Cristiane da Silveira, pelo acompanhamento nas viagens para apresentação de trabalhos e eventos, além da amizade em todos os momentos.

A minha amiga Tereza Cristina de Almeida Guimarães, por todas as chamadas de atenção para manter o foco, incentivo em fazer o processo de mestrado e leitura das diversas versões deste texto, aproveitando para agradecer a

sua filha, Isabela Guimarães Caiado Chaves, pela tradução do texto do resumo para a língua inglesa.

Às supervisoras Claudia Saldanha, Marta Rabibe, Mônica Motta e Ruth Ramiro, por aceitarem escrever comigo para eventos e pelos inúmeros aprendizados que me proporcionaram no convívio de trabalho.

A minha coordenadora, Janaina Badini, por aceitar o desafio de coordenar nossa equipe e pela amizade, extensivo a toda a equipe da Supervisão Educacional de São Gonçalo/RJ.

Às guerreiras e aos guerreiros da Educação de São João da Barra, pela acolhida e aposta diária por uma educação digna para a cidade.

Às/aos colegas de trabalho que muito me ensinaram com exemplo e dedicação nas Redes Municipais de Maricá e de Armação dos Búzios.

À Professora Doutora Sueli de Lima Moreira, pelo incentivo e experiência desenvolvida com o coletivo investigador na FFP-UERJ.

A todas as pessoas da equipe da Supervisão Educacional de São Gonçalo, por todo companheirismo, trabalho, suporte e aprendizado que me proporcionam no convívio diário na Rede Municipal. A todas/os da Semed, em especial às/aos que atuaram nos anos de 2014/2015/2016 e que se empenharam para o melhor que podíamos fazer no contexto profissional, durante os anos em que estivemos juntas/os na Subsecretaria de Ensino e Apoio Pedagógico.

Ao amigo Fernando Manoel Peres Cruz, que esteve sempre pronto a me fornecer os documentos durante o processo de escrita e me autorizou a realizar esta pesquisa, enquanto Subsecretário de Planejamento Educacional.

Aos Secretários que me ajudaram a crescer em aprendizado, em gestão pública, que fizeram parte da minha trajetória profissional e que me deram a oportunidade de ajudá-los em suas gestões, em especial aos que se tornaram amigos/os: Claudio Mendonça, José Antônio, Lúcia Siqueira e Vaneli Chaves, minha gratidão!

Às/Aos diretoras/es, orientadoras/es e professoras/es que atuam todos os dias nas escolas em constante interpretação e tradução das políticas, na incansável resistência e tentativa de que diminua a distância entre o que se ensina e o que se aprende, sonhando com uma educação de qualidade com justiça social, enfrentando diversos desafios e descontinuidade das políticas que causam a falta de planejamento e cuidado com a educação pública.

A todas e a todos vocês e aos que encontrei nesse caminho até aqui, minha sincera gratidão.

A educação como prática da liberdade, ao contrário daquela que é a prática da dominação, implica a negação do homem abstrato, isolado, solto, desligado do mundo, assim também a negação do mundo como uma realidade ausente dos homens.

Paulo Freire, 1999

RESUMO

VOLOTÃO, G. S. R. **Qualidade nas Políticas de Avaliação da Educação Básica: a experiência da Rede Municipal de São Gonçalo – RJ**. 2020. 120 f. Dissertação de Mestrado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

A pesquisa foi desenvolvida no município de São Gonçalo. O município de São Gonçalo faz parte da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente, é o segundo município do estado em termos populacionais – mais de um milhão de habitantes, segundo o IBGE, estando dividido em cinco distritos. Esta pesquisa abrangeu a análise de documentos de cinco escolas do 1º distrito, três escolas do 2º distrito, uma escola do 3º distrito, quatro escolas do 4º distrito e duas escolas do 5º distrito. Nos estudos realizados no mestrado e no grupo de pesquisa deparei-me com um conceito (qualidade) que carrega muitos sentidos e tentativas de fixar-se e também com o grande desafio que nós, profissionais/gestores em educação, temos ao atuarmos na interpretação e tradução das políticas. Diferentes entidades e organismos políticos (nacionais e internacionais) tentam impor/fixar um sentido de qualidade – seja pela via da política, da economia, da sociedade, da educação, e, nesta pesquisa, decidi compreender esses sentidos em disputa. Para o estudo, então, os seguintes questionamentos iniciais foram colocados: “Que sentidos de qualidade estão em disputa no cenário educacional gonçalense?” e “Como a política educacional para qualidade está sendo encenada pelos diferentes atores políticos do município?” O objetivo geral da pesquisa esteve em compreender como as políticas de avaliação para a qualidade articulam-se na atuação das políticas de São Gonçalo, e como objetivos específicos busquei analisar os indicadores de qualidade e a cadeia de entrega no contexto das políticas em São Gonçalo, identificar nos documentos das reuniões de avaliações os sentidos de qualidade em disputa e analisar os contextos que demandam atenção e que, na visão dos atores, impossibilitam o alcance da qualidade educacional. Trata-se de uma pesquisa de natureza documental em que foi analisado um conjunto de documentos elaborados na Rede Municipal de Educação de São Gonçalo entre os anos de 2015 a 2019. Esses documentos foram construídos por professores e gestores em três momentos diferentes: Avaliação, Desempenho e Monitoramento – ADM 2015; Fórum Municipal de Educação de São Gonçalo em 2017 e Autoavaliação, que tratou de ser um Questionário de Autoavaliação das equipes gestoras das escolas, em 2019. Como fundamentação da pesquisa, duas questões considerei importantes: por um lado, a compreensão da atuação política e, por outro, a análise de documentos. Para atender à demanda dessas duas questões, me apoiei teoricamente nas discussões de Ball, em especial a partir da leitura do livro “Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias” (2016) para entender a atuação política da Rede e das escolas de São Gonçalo. Na análise documental, apoiei-me em Babbie, que afirma que categorias são teóricas e não são predeterminadas. A análise dos documentos permitiu-me levantar aspectos que, na visão dos que atuam na educação pública de São Gonçalo, dificultam o alcance da qualidade educacional. Dentre esses, destacam-se: as dificuldades de comunicação com as famílias, absenteísmo de professores, infrequência dos estudantes, a evasão, a violência externa, a falta de recursos tecnológicos, dentre outros.

Palavras-chave: São Gonçalo. Qualidade. Política de Avaliação. Teoria da Atuação.

ABSTRACT

VOLOTÃO, G. S. R. **Basic Education Quality Assessment Policies: The experience of the São Gonçalo Municipal Network – RJ.** 2020. 120 f. Dissertação de Mestrado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

The research was carried out in the municipality of São Gonçalo. The municipality of São Gonçalo is part of the metropolitan region of the State of Rio de Janeiro. Currently, it is the second largest municipality in the state in terms of population – more than one million inhabitants, according to IBGE, and divided into five districts. This study covered the analysis of documents from five schools in the 1st district, three schools in the 2nd district, one school in the 3rd district, four schools in the 4th district and two schools in the 5th district. In studies carried out in the master's degree and in the research group, I came across a concept (quality) that is imbued with a range of meanings, along with attempts to define itself, and also with the great challenge that we, education professionals/administrators, face when we interpret and translate policies. Different political entities and bodies (national and international) try to impose/establish a sense of quality – whether through politics, economics, society, education. And, in this study, I sought to evaluate these disputed meanings. For the study, then, the following initial questions were asked: What meanings of quality are in dispute in the educational area of São Gonçalo? and How is the educational policy for quality being enacted by the different political actors in the municipality? The general objective of the study was to understand how the evaluation policies for quality are articulated in the execution of São Gonçalo's policies. And as specific objectives, I tried to analyze the quality indicators and the delivery chain in the context of policies in São Gonçalo, to identify in the documents of the evaluation meetings the meanings of quality in dispute and to analyze the contexts that demand attention and that in the view of the actors, make it impossible to achieve educational quality. This is a documentary research in which a set of documents prepared in the municipal education network of São Gonçalo between the years 2015 to 2019 were analyzed. These documents were drafted by teachers and managers during three different periods: Evaluation, Performance and Monitoring – ADM 2015; Municipal Education Forum of São Gonçalo in 2017 and a Self-Assessment Questionnaire for school management teams in 2019. As a basis for the research, there were two issues I considered important: on the one hand, understanding the political implementation of policies and, on the other, documentary analysis. In order to deal with these two issues, I based my theoretical work on Ball's discussions, especially his book “How schools make politics: acting in secondary schools” (2016) to understand the political performance of the São Paulo network and schools in São Gonçalo. I relied on Babbie for the documentary analysis, who states that categories are theoretical and are not predetermined. The analysis of the documents allowed me to raise aspects that, in the view of those who work in public education in São Gonçalo, make it difficult to achieve educational quality. Among these, the following stand out: difficulties in communicating with families, teacher absenteeism, student truancy, evasion, external violence, lack of technological resources, among others.

Keywords: São Gonçalo. Quality. Evaluation Policy. Performance Theory.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese do quantitativo de documentos disponíveis para a Dissertação.	45
Tabela 2 – Síntese do quantitativo de documentos analisados na Dissertação.....	46
Tabela 3 – Despesas empenhadas – Município de São Gonçalo.....	55
Tabela 4 – Análise documental das atas da ADM/2015.....	79

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição dos documentos analisados na pesquisa, de acordo com a localização (Distrito) da escola	47
Gráfico 2 – Categoria Recursos Escolares	91
Gráfico 3 – Categoria Organização e Gestão da Aprendizagem	92
Gráfico 4 – Categoria Organização e Gestão da Escola	93
Gráfico 5 – Categoria Clima Escolar.....	95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelos: Republicano X Liberal.....	24
Quadro 2 – Dimensões contextuais da atuação da política	59
Quadro 3 – “Cadeia de entrega” de desempenho – Execução de políticas gonçalenses	69
Quadro 4 – Atores de políticas e “trabalho com política”	70
Quadro 5 – Contextos identificados nas Atas ADM/2015	85
Quadro 6 – Legenda de classificação por nível	89

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ADM	Avaliação, Desempenho e Monitoramento
Anresc	Avaliação Nacional de Rendimento Escolar
COMESG	Conferência Municipal de Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
DR	Documento de Referência da CONAE
EI	Educação Infantil
EF	Ensino Fundamental
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Inse	Indicador de Nível Socioeconômico
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PAR	Plano de Ações Articuladas
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político-Pedagógico
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PNUD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
ProPEd	Programa de Pós-Graduação em Educação da UERJ
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEME	Secretaria Municipal de Educação
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
Semed	Secretaria Municipal de Educação
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO–REVISITANDO A MINHA ATUAÇÃO POLÍTICA	14
1	QUALIDADE DA EDUCAÇÃO EM QUESTÃO	22
1.1	Sentidos de qualidade na educação	26
1.2	Qualidade no enlace das políticas de avaliação	31
2	O CAMINHO ESCOLHIDO: CONHECENDO O CAMPO E O PERCURSO DA PESQUISA	39
2.1	Desenhando o percurso	43
2.2	As escolhas da pesquisadora	45
2.3	Abordagem metodológica: ateoria da atuação	48
3	O MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO	53
3.1	Os indicadores em São Gonçalo, segundo o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	55
3.2	As políticas e os contextos das escolas reais	58
3.3	Os desafios da Conferência Municipal de Educação	63
3.4	A “cadeia de entrega” na Rede Municipal: o jogo das dominações	68
4	ANÁLISE DOS DOCUMENTOS EM BUSCA DOS SENTIDOS EM DISPUTA PELA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO EM SÃO GONÇALO/RJ	74
4.1	ADM 2015: uma reflexão sobre a qualidade da educação gonçalense	75
4.2	O Fórum Municipal de Educação de 2017	82
4.3	Reuniões de Autoavaliação das Escolas – 2019	87
	CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS MICROPOLÍTICAS DAS RESISTÊNCIAS	97
	REFERÊNCIAS	106
	ANEXO A - Avaliação, Desempenho e Monitoramento	113
	ANEXO B – Carta Aberta do Fórum Municipal de Educação (2017)	114
	ANEXO C – Autoavaliação da equipe gestora da Unidade Escolar	115
	ANEXO D – Recorte das notas técnicas: Complexidade da Gestão e INSE/2015	118
	ANEXO E – Autorização da pesquisa –Semed	120

INTRODUÇÃO–REVISITANDO A MINHA ATUAÇÃO POLÍTICA

Embora imersa em uma estrutura autoritária inscrita nas atuais políticas nacionais e internacionais que simplificam a educação no Brasil e não a elevam como prioridade absoluta nas políticas públicas, a minha atuação como educadora vem na contramão desse engessamento do mundo que despreza homens e mulheres como autores de sua própria história. Sendo assim, tomo este momento como privilegiado, pois inicio revisitando minha história, em um ato político que percebo ser condição indispensável neste momento de questionamentos que faço a partir da pesquisa realizada no âmbito do mestrado e, em especial, na escrita desta dissertação.

Assim, neste fazer defendo como ato político uma educação problematizadora e horizontalizada, cuja relação ocorre com trocas recíprocas, na máxima que “ninguém educa ninguém, como tampouco ninguém educa a si mesmo: os homens se educam em comunhão, mediatizado pelo mundo” (FREIRE, 2002, p.69). Nesse movimento dialógico como educadora, passo a narrar minha atuação, sem divisórias rígidas, pois há nas histórias entrelaces entre os diferentes momentos da minha vida– políticos, sociais, econômicos, profissionais, acadêmicos, culturais –, sobretudo, em diferentes tempos e espaços da educação.

Venho atuando há vinte e cinco anos no campo educacional, com predomínio na educação pública. Lecionei em turmas de Ensino Fundamental I e II e atuei como professora de Informática Educativa. No município de Maricá, atuei como orientadora pedagógica entre 2002 e 2007, ano em que pedi exoneração para assumir um cargo de Supervisora Escolar na Prefeitura de Armação de Búzios, onde também ocupei as funções de coordenadora de Educação de Jovens e Adultos – EJA e da Supervisão Escolar, em 2014.

No segundo semestre de 2014 e no primeiro de 2015, ocupei o cargo de Superintendente de Educação e, em abril de 2015, passei a atuar como Subsecretária de Educação, ambos no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo. Em 2016, além de Subsecretária, também fui Conselheira do Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo e indicada para representá-lo no Conselho do Fundo da Educação Básica (Fundeb).

Ao deixar o cargo de Subsecretária de Ensino e Apoio Pedagógico em São Gonçalo, fui convidada, em 2017, para a coordenação geral em São João da Barra,

por cessão das duas prefeituras em que possuo matrícula. Nesse novo cargo, atuei por seis meses, retornando no segundo semestre para São Gonçalo, para assumir a Comissão de Assessoria do Secretário de Educação da época.

Durante boa parte da minha atuação como servidora pública, imaginei ter uma atuação técnica, a qual cumpria com zelo e dedicação, envolvendo-me com afinco no cotidiano das escolas e na rotina do trabalho burocrático. Escutava os professores, encaminhava as demandas e tentava dar respostas às suas queixas e lamentações sobre as condições em que trabalhavam. Imaginava que meu trabalho estava restrito a uma atuação técnica, a serviço da implementação das políticas da Secretaria de Educação. Quanta ingenuidade! Àquela época, nem imaginava o quão política era a minha atuação.

Foi a partir dos encontros pedagógicos, promovidos pela Secretaria de Educação de Armação dos Búzios/RJ, que a temática de políticas de avaliação para a qualidade da educação começou a chamar a minha atenção e a me instigar – queria conhecer mais de perto a “movimentação” que a avaliação externa vinha produzindo nas escolas, até que fui convidada a fazer parte da equipe da Secretaria de Educação de Armação dos Búzios (SME). Nesse período, por iniciativa da SME, os estudantes dos 5º e 9º anos começaram a receber premiações por seus resultados na Prova Brasil. As escolas foram incentivadas a reorganizar turmas, segundo critérios de correção e distorção idade-série, e a buscar formas de elevar os resultados do IDEB. Foram promovidas formações de professores sobre a temática Avaliação, com foco na Prova Brasil. Essas relações entre resultados e premiações e seus impactos na escola começam a chamar a minha atenção de que as questões da avaliação não eram somente técnicas.

Essas ações resultaram em um aumento da média do IDEB no município: houve um salto no 5º ano, de 4.6 na média observada em 2011 para 5.5 em 2013, superando a meta projetada para 2017. Nos anos finais (9º anos), passou de 4.0 em 2011 para 4.3 em 2013, enquanto a projeção era de 4.1.

Analisar os resultados da Prova Brasil e do IDEB nas escolas do município de Armação dos Búzios representou, para mim, uma experiência enriquecedora, aproximando-me dos estudos envolvendo avaliação externa. Instigou-me a, cada vez mais, buscar compreender o que se impunha com as políticas de avaliação, em especial aquelas emanadas pela constituição da Prova Brasil e da Provinha Brasil/ANA.

Tudo era nebuloso, pois, ao mesmo tempo em que eu fazia parte da gestão da Secretaria de Educação e tinha a incumbência de incentivar as equipes das unidades escolares para o aumento dos índices do IDEB, percebia que havia muitas discrepâncias e inúmeras dificuldades relatadas pelos profissionais– dificuldades com a inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais; desigualdades acentuadas entre estudantes de uma mesma turma; turmas bastante heterogêneas, com estudantes já leitores e outros que nem reconheciam as letras e, muitas vezes, chamados de estudantes copistas¹; professores com doenças laborais (rouquidão e/ou problemas com a voz, dores de coluna, lesão por movimentos repetitivos etc.) ou cansaço físico e mental.

A cada unidade escolar que visitava, na condição de representante da Secretaria de Educação de Armação dos Búzios, sentia-me mais desafiada. À época, imaginava ser parte das funções no cargo que ocupava o de “levar” um modelo de “qualidade” a ser seguido. Contudo, muitos questionamentos (pertinentes e instigantes) me provocavam. Como dar continuidade a um trabalho com uma turma se temos, de maneira constante, rotatividade de professores? – indagavam-me as equipes diretivas das unidades visitadas. De modo geral, as escolas públicas desse município trabalham (e trabalhavam) com muitos professores com contrato temporário, o que acarreta, a cada ano, muitas trocas de professores. Também alertavam-me sobre as constantes licenças médicas, em função de adoecimentos dos docentes.

Questionavam-me, ainda, acerca da violência nos contextos familiares, que afetavam frequência à escola e a realização de atividades em sala de aula. Como contribuir para minimizar a ausência à escola? Como trabalhar com tantas diversidade e tantas desigualdades educacionais? Como e o que fazer com os estudantes com necessidades especiais? Como atender a tantas dificuldades na aprendizagem em uma mesma turma? Professores e professoras relatavam, com frequência, estar sempre “apagando incêndios!”.

Em conversa com os estudantes, pais e docentes, eu me questionava se a “qualidade” que eu estava defendendo naquelas escolas era, de fato, a referência da educação de qualidade desejada e possível naquela comunidade. Tentava equilibrar

¹ Os alunos que copiam a matéria do quadro ou do livro com eficiência, mas não conseguem ler, são assim denominados nas escolas.

discursos, práticas escolares e realidade local aos objetivos da educação de qualidade emanados pela equipe da Secretaria de Educação de Armação dos Búzios. Afinal, fazia parte da equipe de Articulação Pedagógica da SME, que tinha como função primordial mobilizar para o aumento da média na Prova Brasil, melhoria do fluxo escolar e consequente aumento do IDEB. Segundo Ball, Maguire e Braun (2016, p. 88), estava cumprindo o papel de entusiasta da política, pois encarnava a política, recrutava pessoas para atuar no processo coletivo, traduzindo os textos e discursos políticos para se tornarem significativos e aplicáveis a todos os contextos escolares.

Em 2015, iniciei uma nova função, como Subsecretária de Educação na Secretaria Municipal de São Gonçalo. Nesse momento, eu já entendia que havia uma ligação entre a política e as ações dos atores das escolas. Contudo, ainda um pouco confusa e insegura, procurava fazer com que a equipe da Subsecretaria se dedicasse a dar espaço à escuta atenta dos professores. Defendia a importância de se apoiar as equipes escolares em suas dificuldades, de modo a conseguirem realizar um bom trabalho.

Com essa crença, propunha à equipe, que comigo trabalhava, colaborar com as escolas para que alcançassem resultados positivos e promovessem aprendizagens significativas aos estudantes. Todos os dias, atendíamos, na Secretaria de Educação de São Gonçalo, representantes de escolas com a proposição de resolutiva dos problemas de falta de insumos e infraestrutura. No entanto, foi uma tarefa árdua e, por vezes, infrutífera, visto que esbarrávamos em processos burocráticos para resolver questões de insumos e infraestrutura, além da precariedade financeira e política declarada pelo governo da época, impedindo avançar nas demandas apresentadas pelos representantes das escolas que iam nos procurar, sem mencionar as questões que não eram de simples solução, como a segurança pública e o alto índice de violência que interrompia aulas por diversas vezes ao ano, em especial nas comunidades mais periféricas do município.

Nesse tempo, a equipe da Secretaria de Educação participou de diversas reuniões no Ministério Público, denominadas “reuniões de fluxo”. Também foram realizados encontros intersetoriais com a rede de proteção à criança e ao adolescente e encontros de fortalecimentos dos Conselhos Escolares. Outra ação foram as formações da equipe da Semed, no Centro de Avaliação para a Educação (CAED), que culminou na avaliação externa Avaliação Educacional de São Gonçalo

(AESG)² em 2014, denominada, em 2017, Prousg (Prova Unificada de São Gonçalo).

Diversas foram as atividades de formação docente, por meio de seminários e encontros. Houve também a integração com as instituições como, por exemplo, o Batalhão da Polícia Militar, para articular ações em parceria, reuniões entre Conselho de diretores e atores de segurança pública, entre outras tantas atividades em que buscávamos formação, articulação e recursos para sanar as dificuldades encontradas nas escolas. Envolvíamos-nos em mutirão de limpeza, de arrecadação de mantimentos e outros itens de necessidades básicas para os desabrigados pela chuva e articulávamos ações conjuntas com as secretarias, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselhos Tutelares e com vários movimentos, como os das mulheres, dos negros e das pessoas com deficiência.

Durante esse mesmo período em que exerci o cargo de Subsecretária de Educação, fui membro da Comissão Coordenadora do Plano Municipal de Educação (PME), que instrumentalizou a V Conferência Municipal de Educação (V COMESG) e realizou a proposição do texto do Plano que foi sancionado e publicado na Lei n.º 658/2015. A Conferência ocorreu em meio a muitos diálogos e debates acirrados no campo educacional, surgindo a necessidade de ampliar de três dias, previstos no início, para seis, resultando em quase uma semana de muitas batalhas internas no âmbito Executivo e Legislativo.

Com relação à minha trajetória acadêmica, concluí uma especialização Supervisão Escolar em 2004 e, a partir das leituras realizadas no curso e das experiências na SME, pude desenvolver um trabalho sobre adoecimento dos profissionais da Educação, submetidos a pressões e cobranças cotidianas. Tal trabalho, realizado sob a orientação da Professora Maria Poppe, intitulado “Práxis e mal-estar docente: em busca do prazer perdido no ofício de educar” (VOLOTÃO, 2004), evidenciou descasos, por parte da gestão, com o cotidiano escolar – os profissionais da Educação são, com rigor, observados em seus deveres, enquanto seus direitos são ignorados ou não priorizados, ou apresentam condições precárias

² Cabe observar que um recorte dessas avaliações consta no trabalho apresentado, na categoria Pôster, no GT 05 “Estado e Política Educacional”, na 13ª Reunião Científica Regional da ANPEd – ANPEd Sudeste em 2018 (VOLOTÃO, 2018).

de trabalho. Em 2015, fiz especialização na pós-graduação da Universidade Católica Dom Bosco, no curso de Gestão Pública.

A atuação em escolas públicas, na gestão municipal, na assessoria aos/às secretários/as de educação e nos Conselhos, instigou-me a procurar conhecimentos sobre as políticas educacionais, as avaliações em larga escala e os programas de formação de professores que se voltam a promover a qualidade da educação. Essa busca conduziu-me a submeter proposta ao Edital de Seleção para o Curso de Mestrado do ProPEd/UERJ, iniciando em 2018 uma nova trajetória acadêmica.

Entendo hoje, após estudos realizados no âmbito do mestrado em Educação, haver diversos mecanismos de controle que afetam as escolas por meio da equipe diretiva, docentes, estudantes e suas famílias.

O estudo foi desenvolvido no âmbito do grupo de pesquisa “Políticas de Avaliação, Desigualdades e Educação Matemática” (CNPq/ProPEd/UERJ), ao qual estou vinculada desde o início do curso de Mestrado. A participação nesse grupo possibilitou-me refletir sobre a minha atuação nos espaços políticos e sobre sentidos atribuídos à qualidade em educação, em especial àquela mensurada por meio de avaliações em larga escala, que tenta fixar uma ideia (restrita) de qualidade, associando-a a apenas dois indicadores: fluxo escolar e nota na Prova Brasil.

Justifico as motivações em ter São Gonçalo como campo de estudo por ser a cidade em que fui Subsecretária de Ensino e Apoio Pedagógico, por ser o local em que trabalho há mais tempo, contabilizando, inclusive, o período em que trabalhei na rede privada, além de ser a cidade em que nasci, fui criada, da qual sou moradora e onde crio meus filhos e minha filha. Ter São Gonçalo como foco de estudo é um desafio. Por um lado, foi necessária uma atenção especial em relação aos aspectos éticos em pesquisa; por outro, apurar o olhar de pesquisadora e não me deixar levar por impressões imediatistas de quem atua profissionalmente no local. Para mim, os estudos realizados me ajudam a interpretar e a articular a minha prática como professora e supervisora educacional neste município.

Cursar o mestrado na UERJ proporcionou-me a ampliação dos estudos iniciados na graduação e na especialização. Ao me propor a pesquisar a educação no município de São Gonçalo, faço o esforço para entender os discursos que circulam em torno do termo “qualidade”. Reconheço os muitos sentidos que convivem [em (des)harmonia] tentando fixar-se. Reconheço ainda o grande desafio

que nós, profissionais/gestores em educação, temos ao atuarmos de maneira direta na interpretação, tradução e significação das políticas:

Políticas não lhe dizem normalmente o que fazer, elas criam circunstâncias nas quais a gama de opções disponível para decidir o que fazer são estreitadas ou alteradas ou metas ou resultados particulares são definidos, e que colocar as políticas em prática é um processo criativo, sofisticado e complexo (BALL, 1994, p. 19, apud BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 21).

Portanto, penso ser importante o aprofundamento desse debate por professores e pelos atores da gestão escolar, entendida aqui como todos/as que atuam na escola. Atores fundamentais na/da política, que interpretam/traduzem e a ressignificam, imersos pelas desigualdades em que estão inseridos, em uma identificação e significação do que consideram qualidade da educação. Na sequência, apresento a organização do texto da Dissertação.

Esta dissertação está organizada em cinco capítulos, além desta introdução. O termo “qualidade” carrega vários sentidos e essa polissemia é abordada no primeiro capítulo, em que os sentidos em disputas e os discursos das reformas educacionais articulam-se para a eficácia e a qualidade em sentido restrito, impulsionando as agendas das políticas educacionais.

No segundo, anuncio o caminho escolhido para a pesquisa e como ele foi percorrido, especificando seus objetivos, além de apresentar ao leitor um pouco do município de São Gonçalo, considerando o atual contexto da conjuntura política brasileira. Trago um estudo sobre a teoria da atuação política de Ball; Maguire; Braun (2016) e a importância dos contextos para a atuação política, que me ajudaram a fundamentar o estudo.

No terceiro capítulo, discuto os indicadores sociais e educacionais de São Gonçalo, no Estado do Rio de Janeiro – indicadores disponíveis nas plataformas da internet, como IBGE, INEP e outras. Nesse capítulo, reúno os dados do município com um texto que exerce influência na gestão, denominado Relatório, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Ainda nesse capítulo, contextualizo as forças políticas da cidade, com a apresentação da “cadeia de entrega” de pressão por resultados e identificação dos atores políticos, acrescidos aos relatos por mim experienciados na Conferência Municipal para o debate do Plano Municipal de Educação.

No quarto capítulo, apresento os resultados da análise documental, tendo os documentos produzidos no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de São

Gonçalo – Avaliação, Desempenho e Monitoramento (SÃO GONÇALO, 2015), o Fórum Municipal de Educação realizado (2017) e as reuniões de autoavaliação que aconteceram no decorrer de 2019 como foco das análises.

O termo “qualidade da educação” vem fazendo parte de minhas preocupações e reflexões há algum tempo, conforme escrito nesta introdução. Na pesquisa aqui apresentada, busquei “traduzir” os significados de qualidade que são atribuídos à escola e à educação de qualidade, a partir de minhas leituras dos documentos produzidos por gestores e professores da Rede Municipal de Educação de São Gonçalo.

Nas Considerações Finais, no capítulo cinco, esta dissertação encerra sua trajetória, discutindo um pouco do que nos foi possível concluir.

Nos estudos realizados no mestrado e no grupo de pesquisa, deparei-me com um conceito (qualidade) que carrega muito sentidos e tentativas de fixar-se. Deparei-me também com o grande desafio que nós, profissionais/gestores em Educação, temos ao atuarmos na interpretação e tradução das políticas.

Diferentes entidades e organismos políticos (nacionais e internacionais) tentam impor/fixar um sentido de qualidade – seja pela via da política, da economia, da sociedade, da educação e, nesta pesquisa, decidi compreender esses sentidos em disputa, o que inicio no próximo capítulo.

1 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO EM QUESTÃO

A temática qualidade da educação faz parte de uma das minhas inquietações da vida profissional, como professora e gestora de rede de ensino. Os discursos envolvendo “qualidade” em educação não possuem a mesma ideia e/ou sentido. Ponce (2018, p. 6) explica que o direito à educação escolar de qualidade para todos e todas tem sido proclamado por diferentes partidos e organizações não partidárias, com discursos e práticas democráticas e não democráticas, instituições que se dedicam e as que não se colocam na intencionalidade do enfrentamento das desigualdades e do respeito à diversidade.

Segundo Pacheco (2014), as palavras se desgastam com o tempo, em especial quando estão associadas “a modas pedagógicas introduzidas através de políticas educacionais” (p. 363). Assim, as palavras são postas como a solução para todos os problemas relacionados à educação. No entanto, é pertinente o reconhecimento de que o termo “qualidade” tem sido mantido durante décadas (PACHECO, 2014, p. 363) e assim, nos discursos, há variados sentidos dados à qualidade da educação.

Ao longo do tempo, foram e são produzidos textos legais que impulsionam as políticas públicas e que tentam fixar sentidos, tanto no âmbito governamental como nos movimentos sociais, que extinguem uma identidade definida (MATHEUS; LOPES, 2014, p. 343).

A plasticidade da palavra “qualidade” convive com paradigmas, ora para a inclusão democrática, ora para atender aos projetos econômicos do modo de produção capitalista. Explicam as autoras Silva e Bernado (2020) sobre a proposição de qualidade sob a perspectiva do social:

A qualidade, sob a perspectiva do social, possibilita novos olhares, ou seja, “qualidade social da educação é falar de uma nova qualidade, onde se acentua o aspecto social, cultural e ambiental da educação, em que se valoriza não só o conhecimento simbólico, mas também o sensível e o técnico” (GADOTTI, 2010, p. 5, *apud* SILVA; BERNADO, 2020, p. 8).

Nessa perspectiva, amplia o discurso da qualidade da educação para além de desempenho e fluxo. A qualidade social não é limitada em números e, por isso, não se ajusta a medidas e estatísticas, por possuir outras dimensões, como: socioculturais, socioeconômicas, o cotidiano das pessoas envolvidas no processo ensino-aprendizagem e as suas expectativas, com responsabilidade e controle do

financiamento da educação, investimentos em relação à valorização profissional, às políticas sociais, governamentais e ambientais.

Em busca de fatores que expliquem a qualidade, Bernado e Christovão (2016) esclarecem que

Diante desse novo cenário, os pesquisadores brasileiros intensificaram a busca pelos fatores que determinam escolas de qualidade e que influenciam positivamente o ensino e o desempenho discente. [...] no Brasil e em outros países da América Latina, ao contrário dos países desenvolvidos, a infraestrutura física da escola e os recursos escolares aparecem como fatores fundamentais para o desempenho escolar dos alunos, mesmo quando os resultados são controlados pelo nível socioeconômico dos estudantes. [...] a gestão é o fator predominante para a melhoria na qualidade da educação. Essa visão se baseia no princípio de que o gestor comprometido (e democrático), com visão da totalidade da escola em seus aspectos administrativos e pedagógicos, terá maiores condições de buscar estratégias que visem à melhoria da educação (SILVA; BERNADO, 2012, *apud* BERNADO; CHRISTOVÃO, 2016, p. 1114).

A discussão de Silva e Bernado (2016) nos possibilita atestar que não há consenso sobre qual é o fator que determina a qualidade da educação, logo, é possível afirmar que é um termo que carrega sentidos diferentes e em constante disputa.

O conceito de qualidade está intrinsecamente ligado à participação das pessoas na escola, com a garantia de espaços de deliberação coletivos. Essa garantia está vinculada à qualidade na educação e nas políticas educacionais (SILVA; BERNADO, 2020, p. 8).

Todavia, ao falar de participação e espaços garantidos de deliberação, remeto-me às dificuldades nessa efetivação, visto que a gestão democrática em grande parte das escolas gonçalenses³ não acontece, ao considerarmos o provimento do cargo de direção.

De acordo com Ponce (2018), as políticas para a qualidade são entrelaçadas em lutas ideológicas de educação que carregam projetos de educação antagônicos, existentes em dois modelos de educação em disputa, o Modelo Republicano e o Modelo Liberal (PONCE, 2018, p. 8). Assim, entre conflitos de ideias, as legislações brasileiras, ao longo do tempo, foram construídas e se manifestam com maior força na prática quando estão atreladas às políticas de agenciamentos que se articulam aos financiamentos da educação pública.

³ VOLOTÃO, G.S.R.; GUIMARÃES, T.C.A. *O provimento do cargo de diretor em São Gonçalo: gestão democrática?* Disponível em: <<http://www.editorarealize.com.br/revistas/conedu/anais.php>> Acesso em 22 jan. 2019.

Entre os modelos em disputa, de acordo com Ponce (2018), existem o Republicano, que trata do Estado como provedor; e o Liberal, que confere ao Estado o papel de supervisor (avaliador). Nesse último modelo, há uma descentralização dos recursos e constante monitoramento a distância, que é hibridizado pelo temporário consenso de uma suposta autonomia de gestão escolar. Outras diferenças são destacadas, conforme o quadro comparativo elaborado por Ponce, a saber:

Quadro 1 – Modelos: Republicano X Liberal

Modelo Republicano	Modelo Liberal
<ul style="list-style-type: none"> - Sistema centralizado, financiado e regulado pelo Estado. - Ideário: escola pública, universal, gratuita e laica como fundamento da democracia política. - Formação da cidadania política. - Importância do Currículo para a formação dos Estados Nacionais (programas curriculares sequenciados, controle, avaliação escolar e certificação). - Referências históricas: França, Alemanha, Holanda. - Estado provedor: oferece a educação escolar. - Os sistemas nascem da busca de unidades nacionais: cultura comum como forma de coesão nacional. - Cidadão do Estado Nacional. - Igualdade de oportunidades (escola/postos de trabalho). - Iguais direitos políticos para cidadãos socialmente desiguais. - Gestão escolar burocratizada. - Escala Nacional. - A desigualdade é pressuposta; a igualdade apregoada é a de oportunidades, que toma a meritocracia como critério de qualidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema descentralizado. - Supervisionado e avaliação do sistema pelo Estado. - Ideário: composto pelo “critério de livre escolha” aos pais e aos estudantes. - Organiza-se a partir de iniciativas privadas. - Cabe a “particulares” (indivíduos ou associações) organizar e prover a educação escolar. - Referências históricas: EUA e Inglaterra. - Estado “comprador” de serviços oferecidos pelo mercado. - Estado adquire serviços educacionais e os repassa eventualmente (vouchers). - Modelos avaliativos com ranqueamentos para favorecer a “livre escolha” do consumidor da educação. - Formação do mercado educacional por meio de parcerias público-privadas. - Procedimentos empresariais nas redes e nas escolas. - Gestão gerencial burocratizada. - Escala Internacional. - A desigualdade é pressuposta e tende a aprofundar-se rapidamente. Toma a meritocracia como princípio e critério de qualidade

Fonte: Ponce, (2018, p. 8).

Com esse quadro comparativo, elaborado por Ponce (2018), percebo que, apesar de se diferenciarem, na maioria das propostas não existe diferença concreta, ao tratar das desigualdades sociais, pois ambos os modelos consideram as desigualdades como algo pressuposto e inquestionável e mantêm o pensamento da meritocracia como fundamental para impulsionar a qualidade. Todavia, independente do modelo em disputa, faz-se pertinente questionar a qualidade defendida em cada

projeto de educação, visto que não existe neutralidade ao tratar sobre qualidade. De acordo com Bondioli (2004),

A qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetos, prioridades, ideias sobre como é a rede (...) e sobre como deveria ou poderia ser (BONDIOLI, 2004, p.14, *apud* FREITAS, 2007, p. 975).

Destarte, se existem projetos de educação em disputa, os debates não podem ficar à margem da participação dos profissionais da Educação, que são os envolvidos por trabalharem na rede educativa e que podem, de modo provisório, elencar as prioridades e ideias de uma educação de qualidade que, ao meu entender, deve ser referenciada pela sociedade.

Para Ponce (2018), devem ser retomados os objetivos republicanos e os princípios democráticos (*idem*, p. 5) de projetos educacionais, em nível nacional e local. A educação não está separada da política social e nem tampouco da globalização da economia, em que essa última reduz as políticas de Estado-Nação (BALL; MAINARDES, 2011, p. 40-41; LINGARD, 1996, p. 11).

Fernandes (2013, p.23) esclarece que “qualidade é um conceito complexo e multifacetado cuja natureza torna muito difícil, ou mesmo impossível, a sua integral representação”, o que torna improvável que haja uma definição da qualidade do objeto para sempre. Dessa forma, não há reconhecimento de qualidade de algo sem a experiência. No entanto, só a experiência não nos garante o reconhecimento da qualidade ou da falta dessa, mesmo que se incluam as medidas com base no conhecimento prático, pois apenas a experiência não nos fornece uma correta definição, todavia com ausência da experiência não é possível garantir nenhuma interpretação correta (FERNANDES, 2013).

Acredito que a investigação sobre os sentidos de qualidade para cada comunidade escolar se faz necessária e a levará a propor caminhos para a superação e melhoria da educação, provisória e sempre em constante movimento, sujeita às expectativas dos atores, marcada pelo tempo e permeada por diferenciados contextos.

São muitos os propósitos da escolaridade, existindo práticas opressoras em conexão com a economia capitalista, porém possível de haver propósitos em dar

contribuição prática para que promova a justiça social (GEWIRTZ; CRIBB, 2009, p. 90, *apud* BALL *et al.*, 2012, p. 208). Na próxima seção, faço uma tentativa de identificar alguns dos diferentes sentidos de qualidade da educação.

1.1 Sentidos de qualidade na educação

No discurso global, subordinado às agendas políticas para a qualidade educacional, dá-se, no cenário de educação, o discurso do desenvolvimento econômico. A democratização é direcionada para as políticas de ampliação de acesso e permanência dos estudantes nas escolas, aliada às políticas de padronização de conhecimentos considerados válidos para o exercício pleno da cidadania mundial.

Na América Latina, ocorre, desde então, um deslocamento no debate educacional da democratização pela universalização, que se resumiu ao acesso e à permanência para uma qualidade quantificável que ignora direitos e fortalecimento dos espaços públicos. Com a bandeira da qualidade da educação, ocorreu o desmonte das políticas de garantia à universalização dos direitos (TEDESCO; REBELATTO, 2015; GENTILI, 2009).

No planejamento das políticas educacionais brasileiras, a agenda denominada Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) promete impulsionar os países em desenvolvimento mediante oito objetivos, sendo o segundo referente à “educação básica de qualidade para todos”, com as estratégias e divulgação dos programas de financiamento do Ministério da Educação (MEC) para os municípios.

A primeira estratégia tratava da universalização do atendimento escolar, com o aporte de recursos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2)⁴, inicia-se assim a ampliação da oferta da Educação Infantil.

A segunda estratégia dizia respeito à educação em tempo integral, com o programa Mais Educação, anunciando-se como uma política indutora para a ampliação da jornada escolar e direcionada às escolas de baixo IDEB, conforme explicam Bernado e Christovão (2016):

⁴ <http://pac.gov.br/>

Direcionado a escolas que obtiveram baixa pontuação junto ao IDEB – portanto constituindo-se em uma política focalizada (ou prioritária) e operacionalizado por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), advindo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – pressupondo a elaboração de projetos escolares de maneira democrática, o Programa Mais Educação centra a sua ação na ampliação da jornada escolar, enquanto elemento base para a qualidade educacional (BERNADO; CHRISTOVÃO, 2016, p. 1123).

Ainda nessa agenda, insere-se a terceira estratégia de alcance ao objetivo 2 da ODM, que prioriza o crescimento das médias do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), com aporte financeiro do MEC para o uso de diagnóstico no Plano de Ações Articuladas (PAR) e assim a melhoria da educação pública, mas a ampliação não garante a qualidade e nem a equidade, conforme advogam Bernado e Christovão (2016):

[...] se por um lado a ampliação da jornada escolar, conforme contida no programa, pode ser compreendida como um instrumento de fortalecimento da universalização da educação pública dirigida às camadas populares, como aponta Paro (2009); por outro lado, tempo integral e educação integral não consistem obrigatoriamente em sinônimos, como deixa a entender o Programa Mais Educação (BERNADO;CHRISTOVÃO, 2016, p. 1123).

A universalização do atendimento escolar no Brasil, perseguida a partir da agenda dos ODM, por intermédio dos dados tratados pelo INEP, foi uma fonte de influência exercida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Brasil participa do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA e de estatísticas internacionais que apontam, por exemplo, que, em 2015, 2,8 milhões de estudantes de 4 a 17 anos não frequentavam a escola. Tão logo, há uma limitada ação das políticas que pretendem alcançar a universalização da educação e assim:

Foi no contexto de democratização do acesso à escola e de aumento da escolaridade obrigatória, a partir de meados do século XX, que vieram à tona o problema das desigualdades de escolarização e sociais e a necessidade de se fazer um acompanhamento dos resultados da expansão dos sistemas de ensino por meio de uma série de levantamentos educacionais. Os resultados destes estabeleceram a desigualdade de oportunidades educacionais entre os grupos étnicos, culturais e socioeconômicos como um fato incontestável e propiciaram desdobramentos sociológicos e políticos. A constatação, portanto, da desigualdade de acesso ao ensino entre os diferentes grupos sociais revelou os limites da universalização da educação (BERNADO;CHRISTOVÃO, 2016, p. 1117).

Com a meta de universalização ainda não atingida, a constatação das desigualdades de acesso e a proximidade do término da primeira agenda (ODM),

ocorreu em 2015 o lançamento da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), com a prerrogativa de alcançar as metas projetadas até 2030, sendo denominada Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Tal agenda advoga que é por intermédio da educação, especificamente por meio da Meta 4, que ocorrerá a transformação do mundo. Idealiza-se um ensino inclusivo, equitativo e de qualidade, como se esses fossem possíveis apenas seguindo as estratégias indicadas pelos organismos internacionais, possibilitando oportunidades de aprendizagem para todos e todas, trazendo resultados de aprendizagem relevantes e eficazes, igualdade de acesso e o desenvolvimento de competências técnicas e profissionais para o alcance de emprego decente, com incentivo ao empreendedorismo. Esses são os discursos que aparecem no objetivo da nova agenda para o novo milênio (2015-2030).

Entretanto, há diferenciais entre as duas agendas. O maior deles é a participação da sociedade civil, ocorrida nos ODS, que, ao contrário dos ODM, foram planejados por especialistas, conforme o documento publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (PNUD, 2016). Diferenciam-se, também, pela quantidade de 17 objetivos no ODS, 9 a mais do que os contidos no ODM.

Pelas agendas globais e com metas de desenvolvimento é que as políticas educacionais vêm atuando para a melhoria da qualidade da educação, em defesa da erradicação da extrema pobreza no mundo globalizado, para a qual todos os países signatários devem trabalhar em torno do desenvolvimento social e econômico.

A partir da ECO-92, ocorreram os planos para o Desenvolvimento Sustentável, a agenda dos ODM em 2000 e os ODS em 2015. Nessa conjuntura, existem os Planos Nacionais da Educação (PNE) e com detalhes tratarei do ano de 2014, que firma o compromisso em cumprir a Agenda 2030.

Considero como primeiro destaque documental a Carta Magna constitucional brasileira, em seu inciso VII, do artigo 206, que define como princípio da educação a “garantia de padrões da qualidade”. Em seu artigo 210, determina que deverá fixar conteúdos mínimos para o ensino fundamental, assegurando uma formação básica “comum”, que respeite os valores culturais e artísticos, regionais e nacionais (BRASIL, 1988).

Do artigo 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), destaco o que está escrito como determinante de garantia de qualidade no país: o atendimento, o

acesso, a permanência, a oferta, o fluxo, a progressão de estudos e os padrões mínimos de qualidade de ensino. Para efeito de esclarecimento, a legislação citada, em seu inciso IX, especifica que, para a qualidade da educação, deve haver insumos indispensáveis para desenvolver o ensino em variedade e quantidades mínimas por alunos.

A qualidade foi tratada no Documento de Referência (DR) da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2014, p. 86) e segue em vários locais do texto com citações de legislações, nos programas de alimentação, transporte, educação integral, no financiamento como: custo aluno-qualidade, insumos e piso salarial.

Em uma análise do documento de Referência, observo o termo “qualidade” aparece por 10 vezes adjetivado como educação de qualidade social. Em seu eixo VII, trata da questão do financiamento da educação com predominância para a transparência e o controle social, orientando, dessa forma, para que haja a garantia da escola pública de qualidade. Assim, faz uma condição direta de que a qualidade, para ser alcançada, segundo o documento, deve garantir a elevação dos recursos financeiros e a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federativos.

O texto traz a sugestão de que, para haver uma educação democrática e com “qualidade social”, devem ocorrer processos de avaliação que favoreçam o desenvolvimento e o aprendizado dos conhecimentos “científicos, artísticos, tecnológicos, sociais e históricos, compreendendo as necessidades do mundo do trabalho, os elementos materiais e a subjetividade humana” (Documento Referência, p. 625). Esclareço que a CONAE/2014 produziu esse documento a partir dos debates que ocorreram durante a tramitação do Plano Nacional de Educação.

Percebo que os debates e as lutas discursivas geraram contradições também no DR na CONAE (2010). Essas contradições são “melhor compreendidas quando se analisa o Estado como uma relação social complexa que transcende as suas próprias estruturas” (CONAE, 2010, p. 629), pois há uma disputa de hegemonia que, nas correlações de forças, oscila entre o favorecimento dos trabalhadores e dos capitalistas. No entanto, sempre há uma manutenção defendida a favor do sistema capitalista (OLIVEIRA, 2015, p. 629).

Após conferências nacionais, estaduais e municipais que geraram o documento de referência de 2014, foi promulgada a Lei 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), que estipula a definição de prazos para

cumprimento de metas até 2024. Faço aqui destaque de algumas, por entender, *a priori*, serem as que tentam dar sentido à “qualidade do ensino”, numa delimitação de prazos e metas a serem alcançados com os estudantes e sistemas de educação.

A primeira que trago para este estudo é a Meta 2 do PNE, que estipula, no mínimo, 95% dos estudantes com o Ensino Fundamental completo até o ano de 2020, na idade certa. A estratégia 3.5 da Meta 3 direciona a correção do fluxo, para reposicionar os estudantes no que está estabelecido como idade adequada:

Manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do aluno com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas de aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade (BRASIL, 2014).

A segunda que entendo relevante para o estudo é a Meta 7, que trata da qualidade da educação, pelas médias do IDEB. Cabe esclarecer alguns pontos, antes de prosseguirmos. Em um ideal republicano, as desigualdades sociais chegam ao fim pela igualdade de acesso às escolas, conforme o mérito individual. Para isso ocorrer, nesse ideal, a escola deve ser obrigatória e gratuita, conforme o identificador legal, determinado na Constituição Federal, artigo 208, para resolver o problema de acesso e dar igualdade de oportunidades.

A importância do “aprendizado adequado na idade certa”, que aparece na Meta 7, aponta para a necessidade de “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem” (BRASIL, 2014). Nessas metas e estratégias, há uma condução muito bem direcionada sobre o que se espera da educação nacional para os estudantes. Entre as metas que mais apresentam estratégias, a de número 7 é a que dá ênfase à qualidade da educação medida, por meio do IDEB, com 36 estratégias; e a Meta 12, que trata do ensino superior, possui 21 estratégias.

Destaco nesse momento que houve um desmonte das políticas sociais no Brasil com a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, que congela o orçamento público, impedindo os investimentos na área de educação e inviabilizando o financiamento para as conquistas das demais metas que poderiam de fato garantir a melhoria da qualidade prevista no Plano Nacional de Educação,

enfazando as metas que convêm ao neoliberalismo, como a base comum curricular e as avaliações em larga escala, para responder às demandas de mercado⁵.

O Estado brasileiro não é um ente abstrato. Ele é composto por instituições políticas, sociais e econômicas, tendo um determinado regime e uma forma de organização. Esse regime é o republicano e a forma de organização é a federativa (ARAÚJO, 2010, p. 232). Com as agências de financiamento, o Brasil elevou a avaliação para o centro das políticas públicas e, com o lançamento de metas, pretendeu-se empenhar em demonstrar avanço nos indicadores de qualidade em contrapartida aos recursos aplicados na educação. Na próxima seção, trataremos sobre o enlace das políticas de avaliação ao termo “qualidade da educação”.

1.2 Qualidade no enlace das políticas de avaliação

Na atualidade, a qualidade vem atrelada às avaliações em larga escala, por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), direcionando os sentidos para a educação como uma mercadoria consumível, que é passível de ser medida pelos números, sem compromisso com o processo de ensino-aprendizagem, os insumos, os fatores/características diferenciados e as desigualdades sociais e educacionais. Entendo ser insuficiente e distanciados dos contextos esse projeto de qualidade via esse indicador isolado. Logo, há uma relação entre avaliação e qualidade da educação que simplifica os sentidos de qualidade.

A partir do entendimento de que há projetos de educação em disputa e que cada vez mais surgem mecanismos de controle, percebo que as redes de ensino perseguem uma suposta qualidade da educação, que na maioria das vezes possui como objetivo a eficácia, em uma lógica de que a qualidade pode ser pactuada e por vezes única, utilizando a métrica dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Há nos mecanismos de disputas que investem em resultados uma visão competitiva e simplista de uma suposta qualidade possível de ser alcançada. A justificativa se mantém em defesa de uma qualidade para a formação de um suposto sujeito moderno, conforme explica Aguilar Júnior (2019):

⁵ Cenário esse que piora com o resultado das novas Eleições de 2018, em especial do novo presidente da República, de espectro de extrema direita, Jair Bolsonaro, cujo plano de governo se insere nessa lógica de retrocesso, reformas e crise econômica.

Os discursos da qualidade e da constituição dos sujeitos modernos, aptos e competentes para atuarem na sociedade em constante transformação tecnológica, econômica e social, são potentes mobilizadores das políticas públicas reformistas para a educação (AGUILAR JÚNIOR, 2019, p. 272).

Nessa lógica, há um investimento para ajustar a educação ao mercado, num contexto de globalização, vinculada à competitividade. De acordo com Lopes (2015), de modo autoritário, existe um transitório ajuste da qualidade da educação ao que é desejável ao mercado, com um sistema capaz de “medir, comparar e avaliar conhecimentos/padrões de aprendizagem para alcançar a medida/comparação/avaliação de pessoas” (LOPES, 2015, p. 455).

Ao tratar da melhoria do desempenho apenas nos resultados desses exames, os sistemas não consideram o processo da aprendizagem e as “desigualdades de condições, resultantes das particularidades regionais do contexto federativo” (OLIVEIRA, 2015, p. 455).

A concepção de justiça ganha sentido com base na meritocracia, isentando os sistemas educacionais da exclusão, pois entendem que são o capitalismo e o mercado que excluem pelas relações de produção. Portanto, nessa concepção, as dificuldades são externas à escola que é justa, pois nela cada um obtém sucesso conforme seus trabalhos e suas qualidades (OLIVEIRA; JORGE, 2015).

A bandeira da igualdade de oportunidades e a meritocracia são características das sociedades democráticas, que conciliam os princípios da igualdade entre os indivíduos e igualdade da divisão do trabalho como necessidades fundamentais das sociedades modernas. Como consequência, nessa concepção, as desigualdades sociais são injustas e só a igualdade de oportunidades pode estabelecer que as desigualdades sejam justas, pois permite a participação de todos na competição de diplomas e nas posições sociais (OLIVEIRA; JORGE, 2015).

Cabe esclarecer que as concepções de justiça e de como a escola promove ou não a justiça social sofreram transformações ao longo do tempo. Transformações essas que passaram pelas tentativas de conceituar a justiça e a justiça escolar.

Colaboram para essa explanação os autores Oliveira e Jorge (2014), esclarecendo que esse projeto de justiça escolar com traços hegemônicos exalta a bandeira da igualdade de oportunidades, praticando a meritocracia, forçando entendimentos de caracterização das sociedades democráticas em que se conciliam os discursos de princípios da igualdade entre os indivíduos, com a divisão do trabalho como necessidades fundamentais das sociedades modernas.

Portanto, o questionamento sobre o papel da escola para a sociedade faz-se importante no cenário educacional brasileiro, visto que na definição da função educativa e por consequência social, logo, há uma intencionalidade sobre o que fazemos, o que desejamos para os indivíduos e para as futuras gerações.

A justiça social, nesse projeto de educação de qualidade, aposta na crença de que é possível garantir os mesmos objetivos para todos, diluindo no discurso do “todos” qualquer diferença concreta que exista. Ignoram-se as diferenças de investimentos salariais, de condições de trabalho, de infraestrutura e formação continuada dos profissionais da educação, questões que precisam ser parte da luta diária em uma educação que pretende ser justa para uma sociedade tão desigual como a brasileira (MACEDO, 2015, p. 905).

A qualidade da educação tornou-se uma perseguição do sistema capitalista, num ideal de cidadão pleno que deve ser preparado por todas as escolas do mundo para um equilíbrio da economia mundial, num projeto de sobrevivência do sistema. Explica Gentili (1996) que no ideal neoliberal a educação é transferida da esfera política para a esfera do mercado, reconceituando a cidadania:

A grande operação estratégica do neoliberalismo consiste em transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado questionando assim seu caráter de direito e reduzindo-a a sua condição de propriedade. É neste quadro que se reconceitualiza a noção de cidadania, através de uma revalorização da ação do indivíduo enquanto proprietário, enquanto indivíduo que luta para conquistar (comprar) propriedades-mercadorias, sendo a educação uma delas. O modelo de homem neoliberal é o cidadão privatizado, o empreendedor, o consumidor (GENTILI, 1996, p. 5).

O cidadão privatizado é um empreendedor nesse modelo de preparação para o mundo globalizado, onde os argumentos estão de acordo com o mercado, que por sua vez encontra-se em constantes transformações, às quais a educação deve se adequar, sob a ameaça constante de uma suposta crise traçada por uma estratégia pelo neoliberalismo, como descrita por Gentili (1996):

Com frequência costumamos enfatizar a capacidade (ou a incapacidade) que o neoliberalismo possui para impor com êxito seus programas de ajuste, esquecendo a conexão existente entre tais programas e a construção desse novo senso comum a partir do qual as maiorias começam a aceitar, a defender como próprias as receitas elaboradas pelas tecnocracias neoliberais. O êxito cultural mediante a imposição de um novo discurso que explica a crise e oferece um marco geral de respostas e estratégias para sair dela se expressa na capacidade que os neoliberais tiveram de impor suas verdades como aquelas que devem ser defendidas por qualquer pessoa medianamente sensata e responsável. Os governos neoliberais não só transformam materialmente a realidade econômica, política, jurídica e social, como também conseguem que esta transformação

seja aceita como a única saída possível (ainda que, às vezes, dolorosa) para a crise (GENTILI, 1996, p. 2).

É assim, por um suposto senso comum criado, que o neoliberalismo foi e vai se incorporando aos discursos em torno da propriedade e da conceituação sobre o que é cidadania, estruturada na meritocracia para a aquisição de bens e serviços, incluindo no mercado de serviços a educação. Foi pelas políticas educacionais que os discursos foram direcionando os textos políticos (documentos norteadores e legais) para o alcance dessa nova forma de cidadania plena.

Os governos neoliberais fizeram de uma das suas marcas as avaliações externas com base em provas padronizadas. A crítica da ineficiência do Estado gerou formas diferenciadas de privatização. Conforme esclarecem Oliveira e Jorge:

Além da transferência de propriedade de setores estatais para a iniciativa privada, outra forma de privatização se deu pela adoção de mecanismos de gestão presentes na lógica de mercado em setores de propriedade estatal. A privatização se dá, nesses casos, não pela transferência de propriedade, mas pela inserção de concepções privadas de gestão. A noção de quase-mercado surge para definir esta ideia, que se diferencia do mercado propriamente dito, sendo implantada no setor público sob a justificativa de promoção de melhorias (OLIVEIRA; JORGE, 2015, p. 356).

Na educação, o exemplo claro dessa concepção se dá nas políticas de avaliação que, quando associadas a incentivos financeiros, usam como estratégias a indução de medidas de privatização, com o aumento do controle central, bem como implanta lógicas de quase-mercado e accountability que, ao publicitar os resultados dos estudantes, provoca a comparação entre as escolas e os seus docentes, cria uma noção operativa de qualidade e de indicadores que reduzem o processo educativo, considerando apenas o que pode ser avaliado e desconsiderando outros fatores presentes na escola (OLIVEIRA; JORGE, 2015).

As políticas de avaliação em larga escala produzem consequências que impossibilitam uma concepção de educação referenciada pela sociedade, associada às demandas dos educadores, dos educandos e dos movimentos sociais que vão na contramão do projeto de sociedade planejada pelo neoliberalismo.

É importante saber que a proposta de institucionalização de um sistema de avaliação da educação brasileira surgiu durante o período de redemocratização do País (1985-1986), com o reconhecimento da inexistência de estudos que mostrassem com clareza o atendimento à população e que evidenciassem a qualidade educacional ofertada à população.

Esse movimento em torno do eixo da democratização, segundo Ortigão e Pereira (2016), citando Gentili (1995), provoca uma mudança de eixo – da democratização da educação para a qualidade da educação que impõe um deslocamento do problema da democratização ao da qualidade. Para Gentili, essa transposição trouxe para o campo da educação a necessidade da mensurabilidade, uma aspiração do campo empresarial. Para as autoras,

essa lógica de ajustar educação ao mercado, em um contexto de globalização, não mais vincula qualidade a desenvolvimento, mas à competitividade, na qual eficiência, adequabilidade e produtividade são conceitos centrais (GENTILI, 1995 *apud* ORTIGÃO; PEREIRA, 2016, p. 160).

Trata-se, no entanto, de uma lógica que se faz excludente, por desconsiderar os contextos em que as escolas estão inseridas e que geram dados que, na maioria das vezes, para não dizer todas, são utilizados pelos leitores (mídia, políticos, institutos e sociedade) como verdades absolutas sobre a qualidade da escola, com ranqueamentos que provocam algumas consequências como performatividade, meritocracia e práticas de accountability.

Uma consequência desse projeto é a standardização que estabelece às escolas “um certo grau de uniformidade”, seguindo as agendas do Banco Mundial e a OCDE, impondo uma qualidade “que se transforma num instrumento pessoal e social de igualização através da eficiência” (PACHECO, 2014, p. 368).

As avaliações em larga escala trabalham sob essa lógica. Temos como exemplo de avaliações nacionais ENEM e o SAEB⁶, organizadas e desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o PISA, um programa conduzido pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em parceria com diversos países. Essas avaliações são complexas e pressupõem a definição de *standards* e medidas que são sempre arbitrárias (FERNANDES, 2008, p. 21).

Cabe esclarecer que há, nas avaliações em larga escala, a preocupação restrita na definição dos critérios e padrões, o que reduz as questões relacionadas à interação social, não existindo, portanto, equilíbrio entre os dados possíveis de apuração nos processos avaliativos (FERNANDES, 2008, p. 24).

⁶ <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/historico>

Ao se estabelecerem padrões de conhecimentos mensuráveis, ignora-se o conhecimento prático, que é um conhecimento “intrínseco à existência das pessoas e faz parte do mundo físico e social específico em que elas vivem” (FERNANDES, 2008, p. 22), que, mesmo não se tratando de um conhecimento que exige rigor de processos intelectuais e racionais ou que exijam esforços na elaboração, é uma fonte de conhecimento que deve ser considerada, por se tratar das experiências pessoais que geram conhecimentos, fornecendo elementos importantes sobre a qualidade de determinado objeto.

Fernandes (2008, p. 22) cita em seu artigo o autor Molander (1992), descrevendo três características dadas por ele para o conhecimento prático: tem como fundamento principal a participação e o diálogo com as pessoas, além das experiências diversificadas em situações concretas; caminham juntos o saber e o fazer, ou seja, o conhecimento e a prática; trata-se de uma solução rápida para as situações que surgem em contextos diversos nas ações da humanidade.

Assim, as análises sobre a qualidade como experiências ou como medida “não são da mesma espécie” (FERNANDES, 2008, p. 22), estando a primeira percepção de qualidade partindo das construções de narrativas por diferentes sujeitos (STAKE *apud* FERNANDES, 2006, p. 22) que avaliam o objeto como de qualidade, a partir de suas experiências presentes e passadas. Fernandes (2006) exemplifica que o fato de um integrante de uma família ter estudado em uma determinada escola vai transpor para o presente sua experiência vivida lá, o que definirá ser boa ou ruim em relação ao que denomina qualidade, ou seja, o sentido de qualidade estará ligado à experiência pretérita.

Fato é que as agendas políticas se voltaram para o projeto da globalização, que lança a educação como uma das metas para a redução das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza. De acordo com Ortigão e Pereira (2013), a avaliação torna-se o centro das ações educacionais e a noção de qualidade excludente torna-se uma nova estratégia para a competição que se insere no campo educacional.

Segundo Bonamino e Zákia (2012, p. 375), foi a partir da década de 1990 que as políticas educacionais de avaliação externa entram em cena no Brasil, provocando novos sentidos às funções da escola, dando destaque às avaliações em uma agenda mundial que “associam-se à promoção da qualidade do ensino, estabelecendo novos parâmetros de gestão dos sistemas educacionais”.

A divulgação de resultados das escolas, por meio da imprensa e outros órgãos, aumenta a competição entre as unidades de ensino em uma perspectiva de qualidade medida por metas a serem alcançadas, que desconsideram a complexidade que envolve cada instituição e cria na sociedade falta de confiança na educação e nos profissionais (DIAS, 2017).

Freitas (2019) escreve no seu blog⁷, ao divulgar o livro “Conversa sobre avaliação”, de Benigna Villas Boas, que o campo da avaliação, para ser completo, deveria integrar três níveis. Para ele,

o plano das políticas públicas de avaliação, usualmente conhecido como o campo das avaliações de larga escala; o campo da avaliação da instituição escolar ou campo da avaliação institucional da escola; e o campo da prática da avaliação da aprendizagem em sala de aula (FREITAS, 2019).

A falta de articulação entre esses três níveis pode ser considerada uma discrepância pedagógica que gera confusão e falta de diálogo entre os atores das políticas educacionais.

Logo, as políticas de avaliação externa não começam neste cenário político atual e vêm desde sua criação redefinindo as atuações dos profissionais do magistério sob os discursos de “qualidade”, que ignoram a diversidade cultural brasileira e hegemonizam os discursos em prol de uma qualidade, no modelo gerencial, em que o controle dos processos garante a qualidade do produto, ou seja, a educação é tratada como produto. Nesse cenário, ocorrem políticas para o alcance da qualidade mercadológica que promovem um intenso movimento de programas e mecanismos de avaliação em todos os níveis e campos do sistema educacional, amplificando ações que multiplicam os indicadores quantitativos, estabelecendo uma equação simplória e errônea, atrelando índices à melhoria da educação, que até “permitem reconhecer certos resultados”, mas não os processos (BARRIGA, 2014, p. 147).

Tal proposição, sob a ótica do controle, com o foco nas avaliações em larga escala, encontra eco em um sistema que se anuncia como eficiente para o projeto econômico, no entanto, está em conflito em uma referência de qualidade que apresenta uma perspectiva mais alargada e democrática de educação, que pressupõe uma ampliação do debate sobre o qual deve ser o projeto de educação nacional, entendendo aqui como de fundamental importância a consideração de qual

⁷<https://avaliacaoeducacional.com/2019/07/13/livro-conversas-sobre-avaliacao/>

é a qualidade referenciada para cada escola, pois em cada unidade escolar há um contexto social, econômico e educacional.

A noção de qualidade, sem dúvida excludente e inserida nessa estratégia competitiva, invade o campo educacional e marca a construção do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no Brasil. Desde sua criação, o SAEB é conduzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação, em que ocorre “a substituição da concepção de Estado Executor pela concepção de Estado Regulador” (BERNADO; CHRISTOVÃO, 2016, p. 1114). O novo Estado, a partir de 1996, configura o Governo Federal como o que regula, descentralizando as responsabilidades e centralizando a avaliação.

A política é apresentada, em muitos escritos, como uma tentativa de solução dos problemas por meio de textos como leis e outros documentos oficiais, que prescrevem e inserem normas locais e nacionais (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). No livro “Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias”, Ball, Maguire e Braun (2016) apresentam o entendimento de política não apenas pelos “textos e coisas (legislações e estratégias nacionais), mas também como processos discursivos que são complexamente configurados, contextualmente mediados e institucionalmente prestados” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 13). Para o entendimento além desse, é necessário perceber que existem processos na política que ocorrem “dentro e em torno das escolas” que não devem passar despercebidos ou à margem do que consideramos políticas educacionais (idem). Ao tratarmos das políticas educacionais, entendo, em acordo com o que declara Fernandes (2018, p.3), como “aquelas relacionadas aos processos de tomada de decisão, de ação política, de planejamento e gestão”. Nesse entendimento, estão todos os atores envolvidos com a educação que pensam/planejaram/executam/resistem, enfim, encenam as políticas educacionais.

De acordo com Lopes (2015), a política envolve mais conflito e produção de sentidos do que consensos, definições de organização e universalismos (LOPES, 2015, p. 448). Percebo assim, em arenas de conflitos e produção de sentidos, que a minha experiência profissional pode ser uma aliada nessa reflexão, posto que atuei/atuo em espaços escolares e em gestão municipal das secretarias dos municípios que me oportunizaram vivenciar, nos diferentes contextos, os conflitos inerentes a toda atuação política. Nessa intencionalidade, apresento, no próximo capítulo, o caminho escolhido para realizar esta investigação.

2 O CAMINHO ESCOLHIDO: CONHECENDO O CAMPO E O PERCURSO DA PESQUISA

Como informado na Introdução, esta pesquisa está relacionada tanto com a minha trajetória profissional como com a minha participação no grupo de pesquisa “Políticas de Avaliação, Desigualdades e Educação Matemática” e se insere em uma perspectiva de compreensão da atuação das políticas de avaliação para a qualidade nas escolas do município de São Gonçalo, Rio de Janeiro.

São Gonçalo é o segundo município em termos populacionais do Estado do Rio de Janeiro, com uma população de pouco mais de um milhão de habitantes (1.049.826), segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dessa população, 7,2% são crianças de 0 a 5 anos (71.980), 13,5% de 6 a 14 anos (134.963) e 15,9% de 15 a 24 anos (158.957). É o segundo colégio eleitoral do Estado do Rio de Janeiro.

A rede escolar de São Gonçalo, em 2018, contava com 108 escolas municipais, com cerca de 25 mil alunos no Ensino Fundamental, e 302 escolas privadas. Cabe informar que em 2019 foram acrescentadas mais duas unidades municipais em um empreendimento construído pelo programa Minha Casa, Minha Vida. Algumas escolas municipais atendem aos estudantes em tempo integral – 298 estudantes, correspondendo a um percentual de 1,19% estudantes atendidos nessa modalidade de escola. Não foram consideradas nesse número as creches e pré-escolas que são oferecidas pelas unidades municipais, tampouco as conveniadas que realizam atividades de cuidar e educar no tempo superior a sete horas diárias.

De acordo com Campelo e Gentili, as desigualdades no Brasil são um fenômeno de múltiplas dimensões relacionadas, visto que existe “uma parcela importante da população excluída de direitos básicos” (CAMPELO; GENTILI, 2018, p.13). Para mensurar a desigualdade, os autores, em seu texto, abordam o Coeficiente Gini.

A mensuração de desigualdade mais conhecida é a da concentração de renda apurada pelo Coeficiente de Gini. Ela aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos e vem cumprindo um de renda. Também é relevante por apoiar análises comparadas entre países. Entretanto, apresenta limitações por olhar um único aspecto do problema: a renda monetária. É importante destacar as dificuldades do Coeficiente Gini, apurado a partir da PNAD, em capturar os indicadores de riqueza e ganhos de capital (CAMPELO; GENTILI, 2018, p. 10).

Partindo dessa perspectiva, realizei a pesquisa sobre os números das desigualdades na cidade e o Índice de Gini. A renda domiciliar *per capita* em 2000 apresentava 0,4863 e, em 2010, reduziu para 0,4610, logo, cabe esclarecer que, de acordo com a nota técnica, quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade na distribuição de renda, o que nos faz presumir que, apesar de tímida para um interregno de 10 anos, há uma redução nas desigualdades gonçalenses e uma melhora mais sensível foi observada no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que em 2000 era 0,641 e em 2010 subiu para 0,739, acompanhando a redução.

Os dados do último censo do IBGE de 2010 já revelavam a desigualdade social, e o Tribunal de Contas, em novembro de 2018, apresentou um estudo com as seguintes informações:

O sistema de educação municipal de São Gonçalo requer gestão financeira e operacional para atender sua população estimada de 1.049.826 habitantes (dados de 2016) que já contava com aproximadamente 12.573 pessoas vivendo em aglomerados subnormais em 2010 (dados do IBGE) e com o Índice de Vulnerabilidade Social – IVS na dimensão Capital Humano de 0,269 (valor divulgado pelo Ipea com dados de 2010) (IEGM/TCE, 2018, p. 4).

Marcado pela temporalidade deste trabalho, contextualizo o momento brasileiro quanto ao cenário político nacional que impacta as estruturas locais (estadual e municipal), em especial no que se refere aos direcionamentos atrelados ao financiamento. Segundo os autores Campelo e Gentili,

A atual conjuntura, vem sendo marcada por um golpe que tem imposto um estado de exceção autoritário e antidemocrático, com graves retrocessos. A destituição da presidenta Dilma Rousseff deu início a um novo ciclo regressivo, que acarreta perdas de direitos imediatas à população mais pobre e vulnerável e o desmonte da rede de proteção social. O Brasil volta a transitar o caminho do atraso, da impunidade e da reprodução dos privilégios. O resultado será o de sempre: mais pobreza, mais desigualdade, mais injustiça social. Se, por um lado, é certo que ganhos como os de escolaridade, formação profissional, saneamento são difíceis de reverter, mantendo os níveis ainda elevados de desigualdade, por outro, indicadores como a renda, o emprego e o acesso a serviços, são voláteis e podem ser facilmente desconstituídos. (CAMPELO; GENTILI, 2017, p. 15).

Destarte, a atual conjuntura política brasileira em nada favorece a diminuição das desigualdades sociais e educacionais, mantendo-nos ainda mais distantes de uma possível justiça social. Contudo, entre os diferentes sentidos (políticos, sociais, econômicos e educacionais) possíveis a serem disputados em relação ao termo “qualidade da educação”, parto da hipótese de que os indicadores gerados a partir

das avaliações em larga escala não devem ser tratados como indicador unívoco, para impulsionar as políticas públicas, em busca de uma qualidade; e de que a educação pública de São Gonçalo tem diversos desafios nos quais a gestão pública precisa focar a atenção.

Diante desse cenário de desafios para a gestão pública municipal e para os educadores, questiono:

a) Quais os sentidos de qualidade da educação que estão em disputa no cenário gonçalense?

b) Como a política educacional para qualidade está sendo encenada pelos diferentes atores políticos do município?

Na atuação das políticas, oscilamos (professores) entre a criatividade e a submissão: ora escapamos dos discursos das políticas, ora o colocamos com potencial de motivadores, não sabendo ao certo qual caminho tomar. Essa oscilação demonstra que não depende apenas da nossa intencionalidade em resistir ou acomodar, pois o contexto institucional nos envolve também, por meio das reuniões, dos encontros, eventos, textos orientadores, legislações e outros artefatos de motivação que seguem a lógica da mensuração da qualidade, conforme teorizam Ball, Maguire e Braun (2016).

Por isso, avanço na investigação dos sentidos/percepção dados à qualidade pelos atores da educação gonçalense, afim de problematizar os sentidos e provocar um debate local.

Cabe dizer que, por um tempo, inseri-me na lógica da qualidade mensurável, porém com as leituras e resistências observadas a esse modelo de qualidade percebi-me em conflitos que abalaram minhas certezas, desestabilizando os sentidos que eu supunha comuns a todos os profissionais da educação. Há na educação uma potência transformadora sim, mas ela não é, todavia, palpável ou mensurável, como parecem querer nos convencer as políticas de avaliação. Em busca de conexão entre o interpretativo, o material e o discursivo, como descreve Lopes,

a busca de uma conexão entre o interpretativo, o material e o discursivo mostra-se como uma perspectiva mobilizadora da pesquisa sobre políticas, abala certezas estabilizadas a respeito de como as práticas operam na produção de sentidos para as políticas, distancia-se da mera denúncia da exclusão, da idealização do potencial transformador das escolas, da homogeneização de efeitos das políticas e da consequente simplificação desses mesmos efeitos (LOPES, 2016, p.8).

Nessa perspectiva, os estudos que apontam para a ideia de homogeneização das políticas de avaliação não se sustentam, mesmo quando estamos inseridos em uma lógica mensurável. As políticas educacionais passaram a nos direcionar para metas estabelecidas pelas avaliações em larga escala e resistir a essa corrente não é tão simples, mas entendê-la pode ter um grande potencial de novos discursos, novas práticas e, por consequência, outras políticas que caminhem para além da mensuração.

Nos diferentes cenários políticos e na complexidade inerente ao termo “qualidade em educação”, pude observar, ao longo de minha trajetória profissional e acadêmica, os resultados das escolas e constatar que aqueles “números” não deveriam ser analisados de modo isolado, mas, sim, de modo que o contexto da escola fosse considerado. O público escolar (estudantes e seus pais, professores e gestores) e suas condições de vida: de subsistência, familiar, social, comunitária..., além das condições de infraestrutura física, pedagógica, política, social e cultural, têm impacto significativo nos resultados dos estudantes, como evidenciam diversos estudos ao longo das três últimas décadas (COLEMAN, 1966; BOURDIEU, 1989; 1975; BROOKE; SOARES, 2008; ORTIGÃO, 2005; FRANCO et al., 2007).

Esses estudos propõem discussões críticas ao contexto de escolas eficazes. O termo “Escolas eficazes” é uma corrente que entra no campo da Sociologia, reconhecendo “a grande relação entre origem social e desempenho escolar”, dando ênfase “ao fato de que as escolas se diferenciam entre si” (SILVA; BERNADO, 2012, p. 1118). Bernado e Christovão destacam que:

Nos Estados Unidos da América, esse campo foi impulsionado pela influência dos debates gerados com a publicação do Relatório Coleman, em 1966. Por meio da análise dos testes de desempenho dos alunos, os pesquisadores constataram que as características do meio familiar, especialmente o status socioeconômico dos pais e o pertencimento a minorias étnicas, explicavam melhor as diferenças de resultados observados do que a própria escola (BERNADO; CHRISTOVÃO, 2016, p. 1117).

No contexto das influências de agendas transnacionais, o Brasil passa a manifestar interesse pelas avaliações em larga escala já nos anos 1930, porém foi ao final dos anos 1980 que se iniciaram ações governamentais para a criação de um sistema nacional de avaliação, sistema esse consolidado a partir de meados da década de 1990, com a denominação Sistema Nacional de Avaliação Básica – SAEB (COELHO, 2008; ORTIGÃO, 2017).

Há um enlace entre as avaliações em larga escala e qualidade, o que me leva a crer que a pertinência do estudo se faz diante da polissemia que o termo “qualidade” produz, possibilitando diversas conceituações, que são subordinadas a valores e crenças, agregando pessoas em falas que nem sempre possuem a mesma ideia. Sigo, nesse caminho, apresentando na próxima seção o desenho do percurso escolhido.

2.1 Desenhando o percurso

Nesta investigação, apresento como objetivo geral compreender como as políticas de avaliação para a qualidade se articulam na atuação das políticas no município de São Gonçalo. Para o alcance da pesquisa, os seguintes objetivos específicos foram perseguidos:

Analisar os indicadores de qualidade e a cadeia de entrega no contexto das políticas em São Gonçalo/RJ;

Identificar, nos documentos das reuniões de avaliações em São Gonçalo, escritos pela SEMED e pelos autores das escolas dos Anos Iniciais, os sentidos de qualidade em disputa na educação gonçalense;

Analisar os contextos que estão demandando atenção e que, segundo os representantes das escolas, impossibilitam o alcance da qualidade educacional.

A pesquisa foi desenvolvida a partir da análise de um conjunto de documentos produzidos no âmbito da Secretaria Municipal de São Gonçalo, durante os anos de 2015 a 2019. A escolha de diversas fontes primárias, ainda não exploradas, apesar de a princípio parecer caótica, possibilitou-me aprofundar as questões desta pesquisa, dialogando entre as fontes, a história e a realidade, que conheço por atuar na rede (EVANGELISTA, 2009).

Os documentos produzidos no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo apresentam, em seu processo de construção, um movimento coletivo, detalhado a seguir.

Em 2015, foram realizados encontros nas unidades escolares do município, com o intuito de refletir sobre o processo de ensino-aprendizagem. Esses encontros iniciaram-se com a análise dos dados da Prova Brasil e do IDEB, relativos aos dois anos anteriores, ou seja, 2013 e 2014, a fim de, a partir dessa análise, incentivar o planejamento de ações no interior das escolas para alcançar as metas traçadas pelo

IDEB. Os encontros, chamados de Avaliação, Desempenho e Monitoramento (ADM), preconizavam a reflexão das equipes das escolas, em busca de alternativas para o acompanhamento das aprendizagens dos estudantes no ano de 2015. Nesses encontros, participaram representantes da SME e das equipes gestoras das escolas.

As discussões, a partir das falas dos ocupantes dos cargos de direção, supervisão, orientação pedagógica, orientação educacional, secretários/as escolares e dirigentes de turnos, foram registradas, por membros da Secretaria Municipal da Educação, em Atas, gerando um total de 100 documentos.

O segundo conjunto de documentos em análise nesta Dissertação foi produzido no ano de 2017, a partir da realização, pela Secretaria de Educação, do Fórum Municipal de Educação – *Qualidade Social e Educação Pública: tecendo relações e construindo Identidade da Rede Pública Municipal*, ocorrido na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Faculdade de Formação de Professores (FFP-UERJ). O relato das discussões ocorridas no Fórum, as demandas e as propostas produzidas no evento constam das cinco Atas do Fórum (sendo uma de cada um dos subgrupos) e da Carta Aberta, totalizando um quantitativo de seis documentos analisados.

O terceiro conjunto de documentos considerados neste estudo constituiu-se de registros do ano de 2019, elaborados na Reunião de Autoavaliação, com a intenção de se realizar um resgate da metodologia aplicada nas reuniões de ADM de 2015, em que foram propostos encontros com os gestores/representantes das escolas para analisar os resultados da Prova Brasil e do IDEB. Nesse evento, os representantes das escolas responderam a um questionário com questões fechadas – esse questionário será tratado na seção 7.3.

A tabela a seguir sintetiza o quantitativo de documentos disponíveis à pesquisa (ADM 2015, Fórum 2017 e Reuniões de 2019). O acesso aos documentos foi solicitado, pela pesquisadora à Secretaria Municipal de Educação, por meio da Subsecretaria de Planejamento Educacional, responsável pelos estágios e pesquisas na Semed.

Em posse de um grande quantitativo de documentos recolhidos, foi necessário estabelecer um recorte, em especial em função do tempo disponível em uma investigação em nível de mestrado. Na sequência, explico os recortes estabelecidos.

Tabela 1 – Síntese do quantitativo de documentos disponíveis para a Dissertação

Documentos	Especificação	Número de documentos
ADM	Atas	100
FÓRUM 2017	Atas do Fórum e Carta Aberta	006
Autoavaliação 2019	Resposta aos Questionários	110
TOTAL		226

Fonte: Levantamento realizado pela pesquisadora.

É pertinente informar que as Atas das reuniões de avaliação denominadas ADM foram descritivas, oportunizando as escritas de assuntos que não estavam previstos, o que possibilitou os registros dos contextos que dificultavam e/ou facilitavam a atuação das políticas pelos representantes das escolas participantes. Isso não ocorreu nos registros das Atas que geraram a Carta Aberta do Fórum Municipal de Educação em 2017.

Portanto, cabe esclarecer que a forma de registro foi diversificada e os documentos de 2019 foram avaliados por meio de um questionário de perguntas fechadas, seguindo os fatores associados à Eficácia Escolar e categorizados por Alves e Franco (2008), no livro *Pesquisa em eficácia escolar origem e trajetórias*, organizado por Brooke e Soares (2008, p. 494), a saber, em cinco categorias de recursos escolares: organização e gestão da escola; clima acadêmico; formação e salário docente; e ênfase pedagógica.

Em 2019, a equipe da Semed/SG utilizou nos questionários das Autoavaliações das escolas apenas quatro das categorias citadas acima, retirando a categoria formação e salário docente.

Diante da quantidade de registros de que dispunha, foi necessário fazer um recorte, pois seria impossível analisar todos no tempo de um mestrado. Esse recorte explico na próxima seção.

2.2 As escolhas da pesquisadora

Pensando em delimitar o foco da pesquisa, *a priori*, defini que seriam analisados os documentos referentes às escolas de Anos Iniciais, ou seja, o primeiro segmento do Ensino Fundamental. Totalizavam 88 documentos, cada um referente a uma unidade escolar. Precisei fazer mais alguns delineamentos, tendo em vista que os documentos continham dados que ficariam extensos para análise para o

espaço de um estudo de mestrado e, por isso, optei por delimitar os documentos escritos pelos representantes das escolas. O primeiro recorte partiu da definição de que faria a análise dos documentos referentes às unidades escolares que atendiam de forma exclusiva aos Anos Iniciais, ou seja, que não atendiam outros anos de escolaridade e modalidades, como turmas de Educação Infantil, anos finais do Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Desse modo, cheguei ao número de 65 documentos de escolas que atendiam aos Anos Iniciais para serem analisados. Em seguida, acrescentei outros critérios:

- a) participação nas edições do IDEB nos anos de 2013, 2015 e 2017, divulgados;
- b) participação nos três encontros promovidos pela Semed (ADM/2015, Fórum e Autoavaliação).

O quantitativo de documentos analisados, após os critérios de seleção informados acima, foi de 36, como mostra a Tabela 2. Esses documentos foram elaborados por representantes de 15 escolas da Rede Municipal de São Gonçalo.

Tabela 2 – Síntese do quantitativo de documentos analisados na Dissertação

Documentos	Especificação	Selecionados
ADM	Atas	15
FÓRUM 2017	Atas do Fórum e Carta Aberta	06
Autoavaliação 2019	Resposta aos Questionários	15
TOTAL		36

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A análise dos documentos seguiu as orientações teórico-metodológicas de Babbie (2005), que afirma que categorias não são predeterminadas, mas emanam da leitura atenta e rigorosa do pesquisador. Além disso, o autor recomenda que o sigilo seja respeitado, o que me levou a não citar as escolas cujos documentos foram analisados. Para que não ocorra a identificação, utilizo a letra da classificação da Portaria Municipal 019/SEMED/2019, que dispõe sobre a classificação das escolas de acordo com o quantitativo de alunos e tamanho do prédio, acrescida por numeração conforme média do IDEB. A portaria escolhida classifica as escolas em pequeno, médio e grande porte, conforme vemos a seguir:

Art. 2º. Para fins do § 4º, do art. 31, da Lei Municipal 008/2003, considerar-se-á:

- I – Unidades Escolares de Grande Porte: grupo “A”;
- II – Unidades Escolares de Médio Porte: grupos “B” e “C”;
- III – Unidades Escolares de Pequeno Porte: grupos “D”, “E” e “F”.

Art. 3º. Para classificação nos grupos “A”, “B”, “C”, “D”, “E” e “F”, será observada a seguinte tabela:

A – A partir de 1601 alunos;

B – de 1101 a 1600 alunos;

C – de 701 a 1100 alunos;

D – de 401 a 700 alunos;

E – de 201 a 400 alunos;

F – até 200 alunos

(SÃO GONÇALO, PORTARIA Nº 019 /SEMED/ 2019).

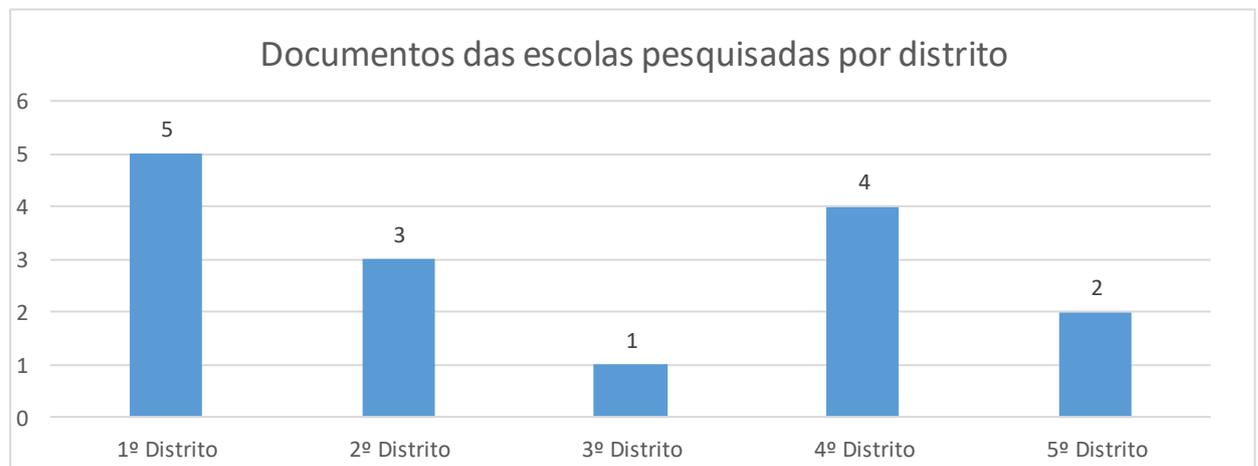
De acordo com os critérios escolhidos, as escolas selecionadas são classificadas pela Portaria como as de pequeno porte, visto que, ao definir que seriam as que atendiam de forma exclusiva aos Anos Iniciais, foi constatado que não há, na Rede Municipal, escolas de médio ou grande porte (classificadas com as letras de A a C) que tenham essa característica de atender apenas ao Fundamental I – Anos Iniciais. Logo, as maiores escolas atendem também a outros segmentos.

Importa dizer que não foram encontrados e/ou não foram disponibilizados para a pesquisadora os questionários preenchidos das escolas E14 e E17, bem como a Ata da ADM 2015 da escola D4, por isso, essas escolas foram retiradas desta pesquisa.

Ao considerar a participação nas três últimas médias divulgadas pelo INEP, anos 2013, 2015 e 2017, as escolas E25 e F3 não participaram de todas as edições citadas e por isso não foram analisadas.

Das 15 escolas que foram selecionadas, após os critérios definidos, duas são localizadas no mesmo bairro. Todas são consideradas Nível 2 pelo Indicador de Complexidade da Escola do Inep.

Gráfico 1 - Distribuição dos documentos analisados na pesquisa, de acordo com a localização (Distrito) da escola



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Conforme o gráfico sobre a distribuição das escolas que fizeram parte desta pesquisa por distritos, temos cinco escolas localizadas no 1º distrito, três no 2º distrito, uma no 3º distrito, quatro estão no 4º distrito e duas no 5º distrito. Assim, conseguimos que todos os distritos da cidade fossem contemplados nesta investigação.

Entendo que todas as escolas, dentro das desigualdades sociais e educacionais que enfrentam, produzem políticas por meio dos seus atores. Professores não são apenas sujeitos, no sentido de sujeitos às políticas pensadas por outros, mas sim na certeza de que são/somos atores (sujeitos ativos) nas/das políticas.

Para o enfrentamento dos objetivos propostos, a pesquisa incluiu dois momentos distintos:

- a) aprofundamento teórico de conceitos relevantes à pesquisa: avaliação em larga escala, qualidade educacional, políticas de avaliação e
- b) uma ampla análise documental.

Com relação à análise documental, além de documentos referentes ao SAEB/ProvaBrasil e ao IDEB, na pesquisa me debruço sobre documentos da política de Educação e de Avaliação de São Gonçalo e documentos produzidos no âmbito das Reuniões e do Fórum, como já mencionado.

A análise dos documentos possibilitou-me detectar percepções e sentidos dos atores –que constroem e conduzem as políticas escolares do município – acerca de qualidade educacional/escolar e mostrou-se, portanto, um importante referencial para a pesquisa.

Após a leitura e análise dos documentos, inicio na pesquisa o momento do cruzamento dos dados, assim como o confronto desses com os campos teóricos estabelecidos. Essa não foi uma tarefa fácil! Ao contrário, requereu da pesquisadora um enorme esforço e também muita criatividade. E mais, “julgamentos cuidadosos sobre o que é relevante e significativo nos dados” (PATTON, 1980 *apud* LUDKE, 1986, p. 44), exigindo uma constante releitura dos documentos. Na próxima seção, descrevo sobre a abordagem metodológica escolhida para a pesquisa.

2.3 Abordagem metodológica: a teoria da atuação

Segundo Mainardes (2006), no artigo “A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da política educacional”, os

autores Ball e Bowe (1992) caracterizaram o processo político como um ciclo contínuo, composto por três arenas políticas, denominadas: a política proposta, a política de fato e a política em uso (MAINARDES, 2018, p. 2-3).

A primeira refere-se às propostas dos burocratas, gestores e departamentos educacionais que apresentavam suas intenções dos governos, das escolas, autoridades locais e outros espaços, onde emergem as políticas.

A segunda, política de fato, trata dos textos políticos e legislativos que formalizam a política proposta para que possam ser colocadas em prática.

A última, política em uso, remete às práticas educacionais, bem como aos discursos que ocorrem durante o processo de implementação.

Segundo Mainardes, no mesmo ano, Ball e Bowe consideraram esses conceitos restritos e apresentaram uma nova proposta para o processo político, que nominaram como contextos de influência, contexto da produção do texto e contexto da prática, em que cada contexto envolve disputas e embates (MAINARDES, 2018, p. 3).

No entanto, os autores foram além e, em 1994, introduziram o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto das estratégias políticas, em que o contexto dos efeitos são entendidos como questões de justiça, liberdade individual e igualdade, relacionado com questões de desigualdades sociais. O contexto das estratégias políticas, por sua vez, relaciona-se com o conjunto de atividades sociais e políticas que enfrentam as desigualdades reproduzidas ou geradas pela política (MAINARDES, 2018). Mais tarde, em 2009, Ball sugeriu, em uma entrevista, que o contexto de efeitos pode ser explorado dentro dos contextos primários, estando relacionado com o contexto da prática. Em relação ao contexto das estratégias políticas, pode ser explorado no contexto de influência (MAINARDES, 2018).

Precisamos ter clareza de que a abordagem analítica do ciclo de políticas, nos três contextos – contexto de influência, contexto da produção de texto e o contexto da prática –, não possui linearidades, nem sequência ou tempo de início ou fim, mas sim disputas, lugares, embates e grupos de interesse (BOWE; BALL; GOLD 1992, *apud* MAINARDES, 2006).

Na abordagem do ciclo de políticas (MAINARDES, 2006 *apud* BOWE; BALL; GOLD, 1992), o contexto de influência, em maioria, é o lugar em que os discursos iniciam e são elaborados por disputas de grupos que possuem em comum o

interesse em influenciar e definir os fins sociais por meio de redes, sejam elas sociais ou partidárias, dentro dos processos governamentais e legislativos.

Segundo Lima (2018), citando Ball, Maguire e Braun (2016), ocorre uma articulação no contexto da produção do texto para adequar a linguagem aos interesses do público, o que materializa os textos para formas variadas, como documentos oficiais, pronunciamentos e outras linguagens que possibilitem a difusão das ideias (LIMA, 2018).

Esclarecidos os contextos de influência, de produção do texto e da prática, prossigo para a Teoria da Atuação da Políticas ou *Theory of Policy Enactment*. Ball, Maguire e Braun (2016) defendem que as políticas não são implementadas, mas sim atuadas/encenadas pelos atores – professores, trabalhadores e estudantes da escola.

Lopes (2016) esclarece que *Policy Enactment* remete à ideia de encenação, que ocorre no palco discursivo em que os atores da escola encenam, traduzindo, interpretando e produzindo sentidos para a política. Assim, na encenação da política, há uma decodificação que constrói significados (interpretação) que se materializam no contexto da prática (tradução). A partir de uma leitura inicial (*making sense*), os/as professores/as realizam algumas perguntas, como: “O que este texto significa para nós? O que devemos fazer? Devemos fazer alguma coisa?” (LOPES, 2016, p.43). Assim, ocorre uma decodificação que sofre influência da história e da cultura da instituição que, no entanto, possui a tentativa de captar os sentidos fixados no texto político, recontextualizando-os por diferentes articulações, num processo “político-institucional”, capturando a linguagem da política (LOPES, 2016).

Em seguida, segundo Lopes (2016, p. 48), ocorre a tradução, numa tentativa de adequar o texto à prática, com uma leitura “ativa, um processo de re-representação, re-ordenação e re-fundamentação através de práticas discursivas e materiais, um processo de deslocamento, tanto espacial – *displacement* – quanto subjetivo – *dislocation*”.

As políticas são constituídas de discursos primários e de discursos-mestres que constroem as ideias a respeito do que vem a ser bom aluno, bom professor, boa escola e a qualidade. Para Lopes (2016, p. 7), “um discurso só exerce seu poder colocando este mesmo poder em questão, submetendo-se à tradução”, logo nenhum discurso inicia-se do nada. Há sempre discursos anteriores que disputam com os discursos passados (LOPES, 2016, p. 6).

Corroboro com a ideia de que a política é encenada com os textos (legislações e planos nacionais), submetidos à tradução e a interpretações diferenciadas, bem como quando afirmam que a política é “feita pelos e para os professores” (BALL, MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 13), em uma atuação em que são ao mesmo tempo “atores e sujeitos, sujeitos e objetos da política” (idem, p.13). As políticas, então, são escritas nos corpos, ou seja, estão sujeitas a diversos sentidos, produzem diferentes posicionamentos dos sujeitos/atores que atuam nesse processo de tradução e interpretação. É importante destacar que o processo de tradução/interpretação não acontece de maneira pacificada e envolve diversas lutas, contestação e negociações no contexto da prática.

Ao fazer a atuação da política, os sujeitos realizam a tradução, que é entendida por Ball, Maguire e Braun (2016, p. 64-74) como uma espécie de terceiro espaço entre a política e a prática, colocando o texto em ação, recodificando em processos interativos como reuniões, eventos, conversas e outros momentos de participação. Ao fazer uma distinção heurística entre tradução e interpretação, os autores explicam que, na interpretação, ocorre uma decodificação por meio das experiências, dos valores, das tomadas de decisões que dão sentidos à política, criando, assim, uma agenda institucional.

A política, portanto, não deve permanecer como *commodity*, ou seja, uma “mercadoria a ser comprada ou vendida, nem tão pouco ser vista como uma oportunidade de lucro” (BALL; MAINARDES, 2011, p.13), pois envolvem:

[...] confusão, necessidades (legais, institucionais), crenças e valores discordantes, incoerentes e contraditórios, pragmatismos, empréstimos, criatividade e experimentações, relações de poder assimétricas (de vários tipos), sedimentação, lacunas e espaços, dissenso e constrangimentos materiais e contextuais (idem).

O discurso mundial de elevar padrões induz a um sistema de regulação em que os corpos são submetidos à tirania da conformidade no micromundo das salas de aula para os objetivos macro. Como consequência, surgem técnicas de controle de reforma no setor público. A *deliverology*, “uma ciência de entrega” (BALL, MAGUIRE E BRAUN, 2016, p. 111), faz uso de bons dados, balanços e relatórios para formulação de trajetórias que alcancem os objetivos de produtividade aliados às técnicas de performatividade, com pressões a padrões e metanarrativas de consciência e foco.

Nessa lógica, há pouquinho nenhum espaço para pensamentos diferentes, uma vez que o discurso trata como óbvio o alcance das metas traçadas para o desempenho e a produtividade com diversas estratégias para atender às demandas macrossociais da sociedade capitalista e da cidadania empreendedora, o que nos faz pensar que a escola que temos está constituída, em sua história, por uma sociedade de origem eurocêntrica, escravocrata, conservadora e pelo sistema capitalista. Pensar nessa escola e na qualidade que ela almeja é uma tarefa dinâmica e desafiadora, em especial quando temos a construção de um Estado subordinado ao agenciamento e ao mercado, submetido a agendas transnacionais.

Assim, no entendimento de que as políticas educacionais se relacionam pela organização da prática e de princípios que estão sujeitos a diferentes interpretações e traduções que procuram dar respostas a problemas da prática, fluem com os “atores da política” as declarações, demandas e expectativas imersas nos contextos em que estão inseridas (BALL; MAINARDES, 2011, p.14). É importante destacar que os contextos importam e sobre os contextos trataremos no próximo capítulo, ao situar o município.

3 O MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO

De acordo com o sítio da Prefeitura, São Gonçalo é um município localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e fica a cerca de 20 km da capital fluminense. É um dos municípios que margeiam a Baía de Guanabara. A Figura 1 mostra a localização do município no Estado do Rio de Janeiro.

Figura 1: Localização do município de São Gonçalo no Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Google-maps/place: São Gonçalo.

A fundação da cidade de São Gonçalo tem uma longa história e sua origem situa-se em meados do século XVI, quando o colonizador Gonçalo Gonçalves iniciou a ocupação do território, antes habitado pelos povos indígenas tamoios. Ainda hoje é possível encontrar na cidade marcas de sua história, lembranças de seu passado colonial, dentre os quais se destacam: a fazenda Nossa Senhora da Boa Esperança; a propriedade do capitão Miguel Frias de Vasconcelos, no Engenho Pequeno; a capela de São João; o porto do Gradim e a Fazenda da Luz.

Entre os séculos XVI e XVIII, a localidade viu o progresso econômico crescer pela grande produção nos engenhos de açúcar e aguardente e nas fazendas de lavouras de mandioca, feijão, milho e arroz. O comércio desenvolvia-se na mesma proporção das atividades agrícolas, e as dezenas de barcos de transporte de gêneros e passageiros davam maior movimento ao litoral, em constante intercâmbio com outros portos das diversas freguesias e com os do Rio de Janeiro.

Ao longo de sua história, foi sesmaria, freguesia e vila e, em 1890, atingiu a condição de município. No ano de 1929, foi elevada à categoria de cidade, em especial em função do progresso econômico que apresentava. Nos anos 1940-1950, iniciou as instalações de fábricas e indústrias na cidade. Nesse período, seu parque industrial foi de tal forma significativo para a economia local e brasileira que a ela lhe valeu o apelido de Manchester Fluminense (uma referência à cidade de Manchester, na Inglaterra, caracterizada pelo seu grande desenvolvimento industrial).

São Gonçalo é uma cidade com muita história de riquezas. Já foi considerada parque industrial e teve um passado que orgulhava os gonçalenses, conforme vemos no hino da cidade:⁸

Tens usinas com muitas chaminés que logo dizem prontas quem tu és;
Oficina onde bate rijo o malho... Macedo, Palmier, eis o talento, Estephânia,
ó que grande monumento, eis homens fortes, prontos ao trabalho...
Teu passado, cidade, foi honroso, teu futuro será maravilhoso, e o teu
presente fúlgido verdade. Teu povo sempre ordeiro e liberal. Semeia no teu
seio maternal as propícias sementes da bondade... (Hino de São Gonçalo).

O trecho acima revela que na história passada havia uma cidade próspera. Contudo, no presente, temos um município marcado pela violência que tira da convivência da sua família e da sua comunidade os “Joãos e Marias”, como o caso recente que comoveu o Estado, do menino João Pedro, negro, com 14 anos, morto dentro de casa, por uma truculência policial, comum em vários bairros da cidade. Desigualdades acentuadas que impõem ciclos de violências.

No ano de 2010, a renda per capita atingiu o percentual de 34,5% de ½ salário mínimo e, no mesmo ano, apresentou o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) igual a 0.739. Esse índice mede os níveis de longevidade, educação e renda, variando entre 0 a 1: quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

Com relação à educação, o município apresentou, entre os anos de 2013 e 2015, um aumento nas proficiências em Língua Portuguesa, de 10%, e em Matemática, de 2%, para o 5º ano do Ensino Fundamental, segundo a série histórica do Inep (INEP, 2018).

Neste capítulo, apresento um panorama dos indicadores da cidade de São Gonçalo, disponíveis nas páginas do Censo escolar, do Inep e do documento

⁸ Composição: Prof. Geraldo Pereira Lemos. Música: Maestro Joyleno dos Santos - https://www.saogoncalo.rj.gov.br/simbolos_civicos.php

denominado Relatório do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Trago ainda um pouco da discussão da Conferência Municipal de Educação, ocorrida em 2018. A análise desses indicadores e dos documentos me possibilitaram contextualizar as políticas e os contextos e a entender a cadeia de entrega por resultados na cidade.

3.1 Os indicadores em São Gonçalo, segundo o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

De acordo com as informações prestadas ao Tribunal de Contas de São Gonçalo, houve um investimento de R\$ 6.599/ano por estudante da Rede Municipal de Ensino em 2015. Com isso, passa a ocupar a 47ª posição entre os jurisdicionados ao TCE dos municípios fluminenses. Já em 2016, caiu para a “62ª posição”, totalizando R\$ 251,10 milhões com despesas na área. Em relação ao percentual de despesas com educação, houve uma redução de 2,88% na despesa empenhada de 2015 para 2016, enquanto a despesa com educação diminuiu 3,46% e a despesa com alunos matriculados diminuiu 3,46%, no mesmo período (IEGM/TCE, 2018, p. 6). Essa redução de investimento por alunos matriculados é reforçada pelo aumento de matrículas que, segundo o documento (IEGM/TCE, 2018, p. 7), totalizavam 39.413 alunos matriculados na Rede Municipal de ensino em 2015 e, em 2016, passou para 41.918 matrículas. Essa variação no número de matrículas foi acompanhada de diminuição de 9,23% nas despesas por aluno. A Tabela 3 apresenta os investimentos financeiros, totais e na educação, ao longo de dois anos (2015-2016), para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

Tabela 3 – Despesas empenhadas – Município de São Gonçalo

Despesa	2015 [R\$]	2016 [R\$]	Variação [%]
Total	1.115.027.327,82	1.082.937.716,09	-2,88
Com educação	260.103.498,46	251.099.094,54	-3,46
Com alunos matriculados	260.103.498,46	251.099.094,54	-3,46

Fonte: TCE-RJ (2016, 2017).

Em novembro de 2018, o relatório do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro destacou que os gestores municipais precisavam melhorar os resultados em relação ao “sistema de ensino para que as crianças e os jovens de São Gonçalo recebam melhores serviços públicos em sua formação como estudantes e cidadãos” (IEGM/TCE, 2018, p. 7), visto que “a inflação foi superior à variação das despesas

por aluno entre 2015 e 2016. Desta forma, a razão de investimento municipal em educação por aluno matriculado não acompanhou a taxa inflacionária de custo de vida entre 2015 e 2016” (idem). Em relação às metas do IDEB, o relatório apresenta que, “entre 2015 e 2017, houve distanciamento entre as metas traçadas e os resultados alcançados para os Anos Iniciais” (IEGM/TCE, 2018, p. 11). Ao tratar da proficiência em Língua Portuguesa, o TCE indicou, com base nas informações do INEP, que no 5º ano do Ensino Fundamental a proficiência dos estudantes do município era adequada e em matemática estava no nível básico.

A partir da página 16, o TCE apresenta o indicador denominado Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)⁹, que aponta os esforços da gestão municipal.

O Índice Municipal de Educação (i-Educ) compõe a dimensão educação do IEGM e destina-se à avaliação e ao monitoramento dos esforços empregados no aperfeiçoamento do sistema de educação pública municipal.

O i-Educ é composto por dados coletados pelo TCE-RJ junto às administrações municipais jurisdicionadas por meio de 59 questões alinhadas, direta ou indiretamente, com as 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Informações relativas ao sistema de ensino municipal prestadas pelo município de São Gonçalo possibilitaram o mapeamento de esforços de seus gestores voltados ao progresso da educação pública em 2016 e 2017, considerados nos resultados do i-Educ de 2017 e 2018 (IEGM/TCE, 2018, p. 17).

Esse panorama, realizado pelo TCE, conclui que em relação ao acesso à rede de ensino, entre 2014 e 2016, o número de matrículas aumentou em 6,16%, de 11.971 para 12.708 estudantes no Ensino Fundamental. Todavia, havia outros temas de análise que tratavam de instalações físicas, alimentação, material didático, absenteísmo, formação e capacitação, que não puderam ser analisados por falta de informações no sistema. Para cada tema, o relatório traz a relevância e acrescenta que:

indicadores para análise de esforços empregados pelo gestor público para a efetividade de políticas, como o IEGM e o i-Educ, são exemplos de ferramentas contemporâneas de governança e gestão – modeladas na Rede Nacional de Indicadores (Rede Indicon) – para esse contexto em que o TCE-RJ se volta para a consolidação de dados e a produção de informações úteis ao gestor. Entretanto, a produção de informações depende das associações e correlações de diversos dados financeiros e

⁹ O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é um índice estruturado em sete dimensões da gestão pública municipal com vistas a proporcionar uma visão ampla da realidade modelada: educação, saúde, planejamento, fiscal, ambiente, cidade e governança de tecnologia da informação (p.16).

operacionais dos municípios, muitas vezes de difícil disponibilização (IEGM/TCE, 2018, p. 32).

O relatório concluiu com a manifestação de que há um desejo de que ocorra a contribuição dos gestores nos lançamentos de informações no sistema, com a finalidade de auxiliar e orientar o município para que supere as dificuldades e atinja as metas, “e do TCE-RJ em considerar os conteúdos apresentados neste relatório como subsídios para futuros Termos de Ajustes de Gestão (TAG) a serem firmados entre o Controle Externo e os jurisdicionados do TCE” (IEGM/TCE, 2018, p. 32).

Ao administrador público cabem as medidas de aprimoramento da qualidade da gestão do gasto público. As avaliações do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro a respeito de ações implementadas pelo governo local e sobre os respectivos resultados objetivam colecionar dados e informações interdisciplinares capazes de auxiliar o gestor em suas melhores decisões (IEGM/TCE, 2018, p. 3).

Cabe destacar que os investimentos em educação são focos de um longo debate que envolvem Custo Aluno Qualidade (CAQ) e Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), arrecadação municipal, FUNDEB e outras receitas. Como o financiamento não é o foco de estudo aqui apresentado, essa temática não é discutida. Apenas desctaco que é um tema importante para viabilizar insumos para que a educação municipal possa ofertar melhores condições para estudantes e professores.

Durante a leitura e análise do relatório, há clara intencionalidade de pressionar o município a realizar políticas públicas para a qualidade da educação mensurada, ou seja, o relatório do TCE/RJ provoca os gestores municipais (Prefeito e Secretário da pasta) a se dedicarem ao aumento das médias do IDEB, conforme vemos nesse destaque.

Estatísticas acerca de demandas por vagas, índices de inflação, dados relativos à infraestrutura de escolas, dentre outros fatores, apontam para a importância da ampliação da despesa com a educação básica no Brasil. No entanto, há evidências de que gastos mais altos não garantem melhores desempenhos dos alunos e indicam que determinados esforços da rede municipal podem reduzir distâncias entre as metas do IDEB e os resultados alcançados. Aprimorar a formação acadêmica do corpo docente, cumprir o prazo de entrega do material didático, combater a evasão escolar, tratar da qualidade da alimentação, elaborar soluções para o absenteísmo docente são alguns deles (IEGM/TCE, 2018, p. 3).

Nessa perspectiva, o relatório traz o termo “qualidade da educação” por 16 vezes estando associado a recomendações: de criação de indicadores específicos de avaliação da educação especial, com ênfase na educação de surdos; seguir a Meta 7 do Plano Nacional da Educação, com a melhoria de fluxo escolar e da

aprendizagem para alcançar as metas do IDEB; construção e reformas de quadras esportivas; investir na boa infraestrutura dos prédios escolares; manter e criar bibliotecas e salas de leitura; ofertar alimentação com cardápio feito por nutricionista; realizar a entrega de material didático antes do início do ano letivo; criar um programa de inibição ao absenteísmo dos professores; incentivar e cobrar formação superior dos professores; fomentar capacitação dos professores e adaptar para acesso às crianças com deficiência.

Assim, por fim, anuncia aos gestores jurisdicionados do TCE que é desejável que, após o diagnóstico, ocorra o empenho do gestor e da equipe com a finalidade de atingir as metas e a superar as dificuldades apontadas pelo relatório, com a proposição do Termo de Ajustes de Gestão (TAG) entre o Controle Interno e o município, que objetiva realizar um acordo entre o controlador e o controlado, no entendimento de que o não cumprimento e a inobservância de normas e regras da Constituição Federal e que, mediante o não alcance das metas estabelecidas, poderá sofrer sanções. Assim, promove a necessidade do pacto entre os órgãos para a correção dos rumos, incluindo a oferta de formação para a equipe promovida pelo TCE/RJ. Em função do grande destaque que o documento dá à busca de metas, impostas pelas instituições, realizei um levantamento dos indicadores educacionais da cidade. É o que se apresenta na próxima seção.

3.2 As políticas e os contextos das escolas reais

De acordo com o livro “Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias”, de Ball, Maguire e Braun (2016), os contextos devem ser levados a sério, no entendimento de que o contexto pode ser criado pela política, mas o contexto também a precede. Assim, mesmo que ocorram semelhanças entre as escolas, o que com certeza há, existem nuances do contexto local que as diferenciam. Nesse cenário, mesmo que as escolas sejam do mesmo porte, ou seja, tamanho, no que se refere ao espaço físico ou à quantidade de estudantes a que atendem, mesmo que sua rotina de organização interna seja semelhante, não as tornam iguais jamais, não apenas pelas diferenças que temos marcadas em nossa individualidade, mas também pelo contexto pelo qual as instituições escolares são compostas.

Existem várias formas de descrever e identificar os contextos, como por exemplo no caso das pesquisas sobre escolas eficazes, em que apontam para contextos comunitários e familiares mais amplos (RUTTER *et al.*, 1979 *apud* BALL, MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 36). No entanto, há predominância de estudos com foco nos resultados, como a maioria dos estudos que abordam sobre a eficácia escolar.

Ball, Maguire e Braun (2016), no livro citado acima, afirmam a importância de se entender os contextos das escolas e fundamentam, com pertinência, as diversas variáveis, ou as dinâmicas dos contextos, o quê e “como” ocorrem as atuações da política, em um processo de política. Os autores apresentam um quadro das dimensões contextuais que reproduzo aqui:

Quadro 2 – Dimensões contextuais da atuação da política

Dimensões contextuais	
Contextos situados	Localidade, histórias escolares e matrículas
Culturas profissionais	Valores, compromissos e experiências dos professores e “gestão da política” nas escolas
Contextos materiais	Funcionários, orçamento, edifícios, tecnologia e infraestrutura
Contextos externos	Grau de qualidade do apoio das autoridades locais, pressões e expectativas de contexto político mais amplo, como classificações do ofsted ¹⁰ , posição na tabela de classificação, requisitos legais e responsabilidades.

Fonte: Reproduzido na íntegra do livro de Ball, Maguire e Braun (2016, p. 38).

Ao apresentarem o quadro das dimensões contextuais, explicando cada uma das dimensões, os autores alertam que, para análise das políticas, é necessário considerar os conjuntos de condições, para uma melhor compreensão das atuações políticas feitas pelas instituições. Esclarecem, também, que os conjuntos a serem considerados são de ordem das condições objetivas que se relacionam com as dinâmicas interpretativas subjetivas, ou seja, devem incorporar as questões de ordem material, estrutural e relacional.

[...] um quadro de atuações das políticas precisará considerar um conjunto de condições objetivas em relação a um conjunto de dinâmicas “interpretativas” subjetivas. Assim, o material, o estrutural e o relacional precisam ser incorporados na análise de políticas, a fim de compreender melhor atuações das políticas no âmbito institucional (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 37).

¹⁰ Ofsted – Office for standards in education (departamento de normas/padrões de educação) – Organismos nacionais que julgam com as autoridades locais exercendo pressões com as tabelas classificativas.

A partir desse entendimento, há uma conceituação dos contextos em que os autores agrupam em contextos situados, culturas profissionais, contextos materiais e externos, esclarecendo que os contextos podem se sobrepor e se inter-relacionar, exemplificando o caso da matrícula escolar, que pode ser identificada como contexto situado, mas que também pode ser apresentada como cultura profissional, se a perspectiva for se referir à gestão da política, como os valores, compromissos e experiências de professores. Assim, as dimensões contextuais referem-se a fatores ligados a determinados aspectos, visto que “as políticas são colocadas em ação em condições materiais, com recursos variados, em relação a determinados problemas” (idem, p. 37).

Ao tratar sobre os contextos situados, os autores explicam que, como os alunos são selecionados, a trajetória de sua chegada até a instituição, a localização geográfica, a história do estabelecimento e das famílias são fatores importantes para a interpretação e tradução das políticas. Essas diferenças podem, inclusive, ser extremas, como, por exemplo, estudantes de uma determinada escola poderem ser, em sua maioria, de família com baixa escolarização, enquanto em uma outra as famílias podem apresentar escolarização que ultrapasse a Educação Básica. Alguns estudantes podem apresentar, também, diferenciados níveis de pobreza, de classes econômicas, e algumas escolas podem ter matrículas de maioria brancos e outras em que predominam estudantes negros. A localização da escola é outro fator que pode resultar em oportunidades e vantagens diferenciadas para os seus estudantes.

Em relação às culturas profissionais, os autores explicam que as variáveis são menos tangíveis que nos contextos situados, pois o interesse desse contexto está em verificar os hábitos, costumes, valores e o envolvimento dos professores. Não se trata de liderança e líderes, mas sim da ênfase nas culturas profissionais de forma ampliada. Em cada escola, ocorrem respostas particulares, distintas, de acordo com as perspectivas e atitudes dos atores envolvidos. Os atores da política estão posicionados em um determinado tempo e espaço histórico e, assim, poucas são as políticas que conseguem ser relevantes para todas as escolas e seus atores.

Ao tratar dos contextos materiais, os autores abordam as questões relacionadas aos aspectos físicos, ou seja, os prédios, os orçamentos, os funcionários e sua formação, os espaços tecnológicos e outras condições que dizem respeito à infraestrutura, o que me leva a entender que cada instituição possui contextos materiais muito diferentes uma da outra, apesar das semelhanças que

aparentam ter. Destacam, nesse contexto, a questão das políticas de financiamento que tentam moldar as decisões em que as prioridades são deixadas em segundo plano e os gastos se voltam para as oportunidades que aparecem durante os gastos do recurso, assim, os financiamentos e os gastos levam a resultados desiguais entre as escolas (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

Algumas escolas podem até possuir semelhanças em seus desenhos arquitetônicos, tais como os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP)¹¹ e os Centros Educacionais Unificados (CEUS)¹², porém as formas como essas escolas e as demais são equipadas diferenciam-nas e impactam no processo de ensino e aprendizagem, logo, nas atuações de políticas. Além disso, a questão dos recursos humanos é considerada pelos autores “o principal recurso de uma escola”, pois trata-se dos funcionários e, assim, atrair e manter bons profissionais é uma preocupação de todas as escolas e torna-se, inclusive, desafiador em determinadas localidades, devido à violência local, falta de transporte e distanciamento das zonas mais populosas.

Ao explicarem sobre o último contexto, os autores destacam que os contextos externos tratam das questões relativas a pressões, expectativas, classificações em ranqueamentos de avaliação em larga escala, grau de apoio das autoridades locais e até relações que possuem com outras escolas. Chamam a atenção para as questões referentes, por exemplo, ao grau de apoio das autoridades locais, que por vezes é ignorada na maioria dos relatos e das pesquisas.

Portanto, os contextos não podem ficar apenas como pano de fundo, em que as escolas devem operar, pois eles não só iniciam e ativam os processos políticos como também são impulsionadores das políticas, como uma força ativa, constituindo, continuamente, e desenvolvendo interna e externamente os imperativos e expectativas do processo de políticas (BALL; MAGUIRE; BRAUN,

¹¹ Os **Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs)**, popularmente apelidados de **Brizolões**, foram um projeto educacional de autoria do antropólogo Darcy Ribeiro, que os considerava “*uma revolução na educação pública do País*”.^[1] Implantado inicialmente no estado do Rio de Janeiro, no Brasil, ao longo dos dois governos de Leonel Brizola (1983 – 1987 e 1991 – 1994), tinha como objetivo oferecer ensino público de qualidade em período integral aos alunos da rede estadual. https://pt.wikipedia.org/wiki/Centros_Integrados_de_Educa%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica

¹² Os Centros Educacionais Unificados (CEU) são equipamentos públicos voltados à educação criados pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo e localizados nas áreas periféricas da Grande São Paulo, no Brasil. https://pt.wikipedia.org/wiki/Centro_Educacional_Unificado

2016, p. 43). O contexto é um fator único para cada escola, apesar das semelhanças que podem apresentar em uma simples análise. É, assim, o contexto um mediador do trabalho de atuação de políticas feito nas escolas, sempre específico, dinâmico, incerto, volátil e conflitante, portanto, é necessário sempre considerá-lo.

Os autores terminam o capítulo destacando que há outra dimensão no contexto escolar, importante, que está relacionada com o capital emocional da escola, seu *ethos*, ou seja, o conjunto de hábitos e costumes de uma determinada coletividade. Nessa dimensão, encontro as diversas formas de defesa e proteção que ocorrem entre as equipes, em relação aos estresses relacionados às políticas e diferenças emocionais, como: confiança, intimidação, gerencialismo ostensivo, transparência, capacidade de diálogo etc. (BIBBY, 2010, *apud* BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 64).

Os laços de afetividade entre os membros das equipes podem manter as pessoas em uma escola, gerando compromisso e dando condições para o enfrentamento das “tempestades da política” (MOORE, 2006, *apud* BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 64). As dimensões afetivas são apontadas pelos autores como responsáveis pelo envolvimento e incentivo das pessoas para trabalhar e inovar, mesmo que as condições estejam estressantes e problemáticas. O capital emocional traz uma capacidade de superação para a atuação política nas escolas reais.

Para Ball (2011, p. 13), “a política flui/circula através de incalculáveis capilaridades transnacionais” e, assim, são escritas como se existissem os contextos ideais, como se as escolas estivessem todas em boas condições de trabalho e infraestrutura, desconsiderando as particularidades, as desigualdades regionais, as variações em termos de acesso a recursos (pedagógicos, financeiros, estruturais etc.) e a seus contextos.

Para o autor, as políticas são encenadas/atuadas em um contínuo ir e vir de tradução e interpretação em que os elaboradores de políticas descaracterizam as escolas e seus contextos, padronizam-nas como se elas estivessem em contextos ideais, com os mesmos e melhores recursos, sendo esse um cenário distante da maioria das escolas públicas brasileiras.

Para Ball *et al.* (2016), os professores não são apenas receptores, mas atores/negociadores políticos; são objeto e sujeito da maravilhosa máquina da política. Na perspectiva do autor, parte dessa máquina pode ser entendida pelo que

denomina cadeia de entrega ou *delivelorogy*, que é uma ciência de entrega para responder aos desafios da produtividade, que acontece no espaço de negociações e contestações que são estreitados, relativizados e dominados, na maioria das vezes, pela necessidade e pela responsabilidade de os professores realizarem o seu melhor, com autodisposição e ganhos de produtividade.

Com a intenção de exemplificar como ocorre a “cadeia de entrega”, trago na próxima seção os acontecimentos que marcaram a Conferência Municipal de Educação (VComesg). A Semed/SG e o Conselho Municipal de Educação (CME/SG) organizaram, no ano de 2015, a conferência local que se propunha a adequar a Lei 13.005/2014, que trata do Plano Nacional da Educação, às peculiaridades do município.

3.3 Os desafios da Conferência Municipal de Educação

A Semed/SG e o Conselho Municipal de Educação (CME/SG) organizaram, no ano de 2015, a conferência local que se propunha a adequar a Lei 13.005/2014¹³às peculiaridades do município. A Lei 658/2015, sancionada com algumas divergências e inconsistências, foi fruto de uma Conferência Municipal de Educação (Comesg/2015), planejada para durar três dias, e pela necessidade de maior debate estendeu-se e concluiu-se o documento após seis dias de intensos debates. Antes da Comesg, ocorreram também debates nas escolas municipais, segundo registros em Atas do Conselho Municipal de Educação, da Secretaria Municipal de Educação e de escolas municipais.

Durante esse período, estive envolvida de forma direta no processo de construção do Plano Municipal de Educação de São Gonçalo – RJ (PMESG), pois, à época, era membro da equipe coordenadora da Secretaria Municipal de São Gonçalo e mediadora nos fóruns de discussão. Portanto, como representante da SME, integrei a comissão técnica de monitoramento e avaliação do PMESG (2014-2024).

Desde o início, tinha consciência de que minha atuação, nesse processo, envolvia a organização do trabalho, o estudo rigoroso do Plano e o monitoramento contínuo das metas e das estratégias estipuladas no Documento. Durante o processo

¹³ Lei que institui o Plano Nacional de Educação.

de formação, tínhamos a responsabilidade de sermos relatoras, frente à comissão de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação da Rede Pública Municipal de São Gonçalo (RAMIRO; VOLOTÃO, 2019).

A elaboração do Plano Municipal de Educação da Rede Pública Municipal de São Gonçalo (2014-2024) foi realizada com a participação de toda a Rede Municipal, em um movimento participativo de discussões, e muitos embates, em especial com aqueles que defendem a privatização da educação e os que desqualificavam os espaços públicos de educação. Para isso, pretendia transcrever algumas das inúmeras passagens referentes a esse processo histórico, porém a memória não conseguirá ser tão prescritiva. Cabe dizer algumas poucas histórias, guardadas na falha memória de alguns momentos amplos e participativos.

A V Conferência Municipal de Educação de São Gonçalo (V Comesg/2015) foi precedida de encontros os quais chamamos de Fórum, ocorridos em todas as escolas municipais. A cada unidade foi encaminhado o Plano Nacional de Educação e solicitado que cada equipe gestora disponibilizasse tempos de discussões com a comunidade sobre as metas e estratégias do documento, com proposições de adaptação, adequação, supressão e proposição. Naquela época, eu atuava no quadro da Subsecretaria de Ensino e Apoio Pedagógico e era (e ainda sou) do quadro efetivo de Professoras Supervisoras Educacionais, um local que nos traz uma experiência de coordenação de fóruns e elaboração de documentos, em outros momentos da história das políticas na Rede Municipal.

Após os fóruns internos nas escolas e com a constituição de delegados(as), que são representantes das unidades com direito a voto na plenária, foram organizados dias e horários, em grupos de trabalhos (GT). Os encontros dos GT (pré-conferência) se propuseram a ser momentos de discussão, sendo ampliados para todo o território com representações de todos os setores da sociedade com interesse na pauta da educação.

A V Comesg/2015 foi planejada para três dias, no entanto, a riqueza das discussões políticas e as disputas traçadas entre teorias, filosofias, ideologias e crenças levaram-nos a ampliar o período dos encontros para seis dias de conferência. Durante a Comesg/2015, ocorreram vários debates, mas foi como Subsecretária de Educação que fui ainda mais desafiada, pois fui convocada a estar por diversas vezes nos gabinetes de secretários, vereadores e demais lideranças do Executivo e Legislativo para explicar o que pretendíamos com tal plano. Nessas

conversas, esses sujeitos reforçavam, com frequência, o discurso de que tais metas eram inviáveis para o território. Muitos deles questionavam tal Lei e pediam vetos a palavras como “gênero” e “desenvolvimento sustentável”. Também resistiam a trechos que apontavam para eleição de diretores nas escolas, percentual de recursos próprios para a educação e constituição do Fórum Municipal de Educação como instância de participação. À época, ocorreu uma audiência pública na Câmara de Vereadores para tratar desse assunto e muitos parlamentares discursaram contra o que chamaram de “ideologia de gênero” e “desenvolvimento sustentável”.

Nesse cenário, após conflitos e suspensões, o documento-base – que pode ser identificado como resultado de debates abertos com a sociedade –, por fim, originou a Lei pelo Executivo do Plano Municipal de Educação da Rede Pública Municipal de São Gonçalo (2014-2024), o atual PMESG (2014-2024).

Nesse processo, o Plano Municipal de Educação de São Gonçalo foi concebido como uma modalidade primária que na atuação das políticas é convertida e transformada em outra modalidade denominada prática. Segundo Ball, Maguire e Braun (2016), no processo de atuação, só é possível a efetivação da política pela prática, estando a modalidade da prática sempre atravessada por valores (pessoais/locais) em que as disputas estão envolvidas por constantes lutas, acordos e ajustes (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305).

As metas que mais apresentaram estratégias na Comesg foram a meta quatro (Meta 4) – Educação Especial, que soma 30 estratégias, seguida pelas metas dois (Meta 2 – Fundamental), Meta 11 (Profissionalizante) e Meta 20 (Financiamento e Gestão), que apresentaram 28 estratégias. Após a Comesg, o PME foi submetido ao Executivo e depois ao Legislativo, sofrendo modificações no texto aprovado na Conferência. Em especial, a Meta 1 (um) da Educação Infantil e a Meta 4 (quatro) da Educação Especial foram as que mais sofreram modificações.

A Meta 7 (sete) do Plano Nacional de Educação estabelece o fomento da qualidade da Educação Básica, com a proposição de melhoria da aprendizagem e do fluxo escolar. As estratégias que compreendem essa meta no Plano Nacional não estão sendo cumpridas.

De acordo com o Plano Municipal de Educação de São Gonçalo (PME/SG), materializado pelo texto político da Lei nº 658, de 2015, vemos algumas estratégias na Meta 7, sinalizando como deve ser tal procedimento nas unidades escolares, dentro do território gonçalense. O ponto um dessa meta aponta para que haja

políticas públicas que busquem ir além do alcance das metas estabelecidas no IDEB, que garantam a equidade e a diminuição de diferenças entre as médias das escolas, referenciando-se em “um ensino de qualidade com foco na aprendizagem significativa”. No ponto 2, destaco que o Plano de Ações Articuladas (PAR), para dar cumprimento às metas de qualidade, deve dar apoio técnico e financeiro para uma melhoria na formação de profissionais das escolas, bem como a melhoria da gestão educacional, a viabilidade da ampliação dos recursos pedagógicos e das infraestruturas das escolas da Rede Municipal.

Na estratégia 7.3, a legislação compromete o município com a revisão da matriz curricular a cada cinco anos, considerada como forma de monitorar a melhoria da qualidade da escola, devendo ser observados os seguintes critérios:

O Conselho Municipal de Educação-CME provocará a Secretaria Municipal de Educação-SEMED para assegurar o cumprimento dessa revisão; b) A Secretaria de Educação executará a revisão e encaminhará as alterações para serem discutidas nas Unidades Escolares-U.E; c) As discussões acontecerão nas U.E.s pelos profissionais de educação; d) Através de assembleias as U.E.s elegerão um representante, que participará da votação final, juntamente com o CME (SÃO GONÇALO, 2015, Lei 658/2015).

No entanto, é na estratégia 7.4 que o PME/SG determina que ocorra um processo de autoavaliação contínuo nas escolas, por meio de “instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas” (SÃO GONÇALO, 2015), sendo destacados a formação continuada e o aprimoramento da gestão democrática, em um planejamento estratégico para a melhoria da qualidade da educação.

Não há clareza de como e nem quais instrumentos devem ser utilizados para a realização das autoavaliações e/ou avaliações institucionais no Plano Nacional ou no Plano Municipal de Educação, porém há indicativos de que essas avaliações são relevantes para que as escolas alcancem a qualidade na educação. Faz-se necessário lembrar que a educação é uma prerrogativa do Estado, prevista na Constituição Federal de 1988, e que é ele quem regula todas as ações, não devendo haver ingenuidade quanto ao grau de autonomia que é relativa, pela estrutura federativa e regime de colaboração, em especial quando nos referimos aos municípios, e ainda mais às unidades de ensino.

Temática abordada na Meta 19, em que a plenária aprovou a estratégia 19.2, que impunha 30% (trinta por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos

municipais na manutenção e no desenvolvimento do ensino público municipal, que passou pelos trâmites legislativos, logo, aprovada no texto, importa dizer que esse percentual supera o exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal, que é de, no mínimo, 25% da arrecadação.

A Meta 20, que trata do financiamento da educação, entra em destaque também nessa investigação pelo retrocesso a que é submetida pela Emenda Constitucional 95/2016, que congela os gastos sociais por 20 anos, a partir da data da publicação, e que inviabilizará a execução na totalidade do Plano Nacional da Educação.

Retomando a discussão da Meta 7, pela ênfase dada à medição da qualidade da educação, na perseguição de médias estabelecidas pelo IDEB, o território de São Gonçalo – envolvendo as Redes Estadual, Municipal e Privada – obteve, em comparação com os anos de 2013 com 2015, aumento de 10 pontos percentuais em Língua Portuguesa nos quintos anos e três pontos percentuais nos nonos anos. Já em matemática, os quintos anos aumentaram 2 pontos e os nonos anos não obtiveram nenhum aumento.

O direito à educação gratuita e obrigatória das pessoas de quatro a dezessete anos está definido no inciso I do artigo 208, na Constituição Federal de 1988, como direito de todos e dever do Estado. O acesso à escola pública também está previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que preceitua que todas as pessoas devem ter oportunidades de estar em escolas, em condições apropriadas para possibilitar o aprendizado com qualidade, justiça social e o exercício da cidadania.

No contexto da produção de texto, o Plano Nacional da Educação (PNE – Lei 13005/2015) tem como prerrogativa ser uma política de Estado e, para que seja possível a sua efetivação, prevê em seu próprio texto a avaliação e o monitoramento das metas e estratégias estabelecidas. Durante a tramitação, ocorreram lutas ideológica e política para a construção do documento final. Todavia, os conflitos, acordos e debates não findam com a publicação da lei, pois os textos são traduzidos na pluralidade, submetidos a diversas interpretações na atuação das políticas.

As metas que mais apresentaram estratégias na Comesg foram a Meta 4 (Educação Especial), a Meta 2 (Fundamental), 11 (Profissionalizante) e 20 (Financiamento e Gestão). Comparando o texto final da Comesg com o texto da Lei publicada em Diário Oficial, segundo o relatório da equipe de monitoramento do

PME/SG, as estratégias sofreram 58 supressões e 19 alterações textuais no âmbito do Executivo e Legislativo.

Destaco que, para o cumprimento do PNE, algumas pautas julgo importantes, dentre as quais cito a necessidade da revogação da Emenda Constitucional 95/2016, que congela os gastos públicos primários com saúde e educação em 20 anos; a revogação da Portaria nº 369, de 2016, sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB), que trata de uma proposta que pode ampliar o debate sobre o Sistema Nacional de Avaliação no país; e a necessidade urgente de uma regulamentação do Sistema Nacional de Educação, prevista no artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

Na próxima seção, apresento a cadeia de entrega por resultados, a partir dos autores do livro “Como as escolas fazem política: atuação em escolas secundárias”, de Ball, Maguire e Braun (2016).

3.4 A “cadeia de entrega” na Rede Municipal: o jogo das dominações

Os implementadores da política entendem que os professores são sujeitos da política e por isso estão como receptores. Adaptei à minha percepção a “cadeia de entrega” ou “delivelorogy” (BARBER, 2007, *apud* BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 110), descrita pelos autores Ball, Maguire e Braun (2016, p. 110), em que afirmam que os professores não são apenas receptores, mas, atores – objeto e sujeito da máquina da política. A delivelorogy/cadeia de entrega é uma ciência de entrega para responder aos desafios da produtividade, que acontece no espaço de negociações e contestações que são estreitados, relativizados e dominados, na maioria das vezes, pela necessidade e pela responsabilidade de os professores realizarem o seu melhor, com autodisposição e ganhos de produtividade.

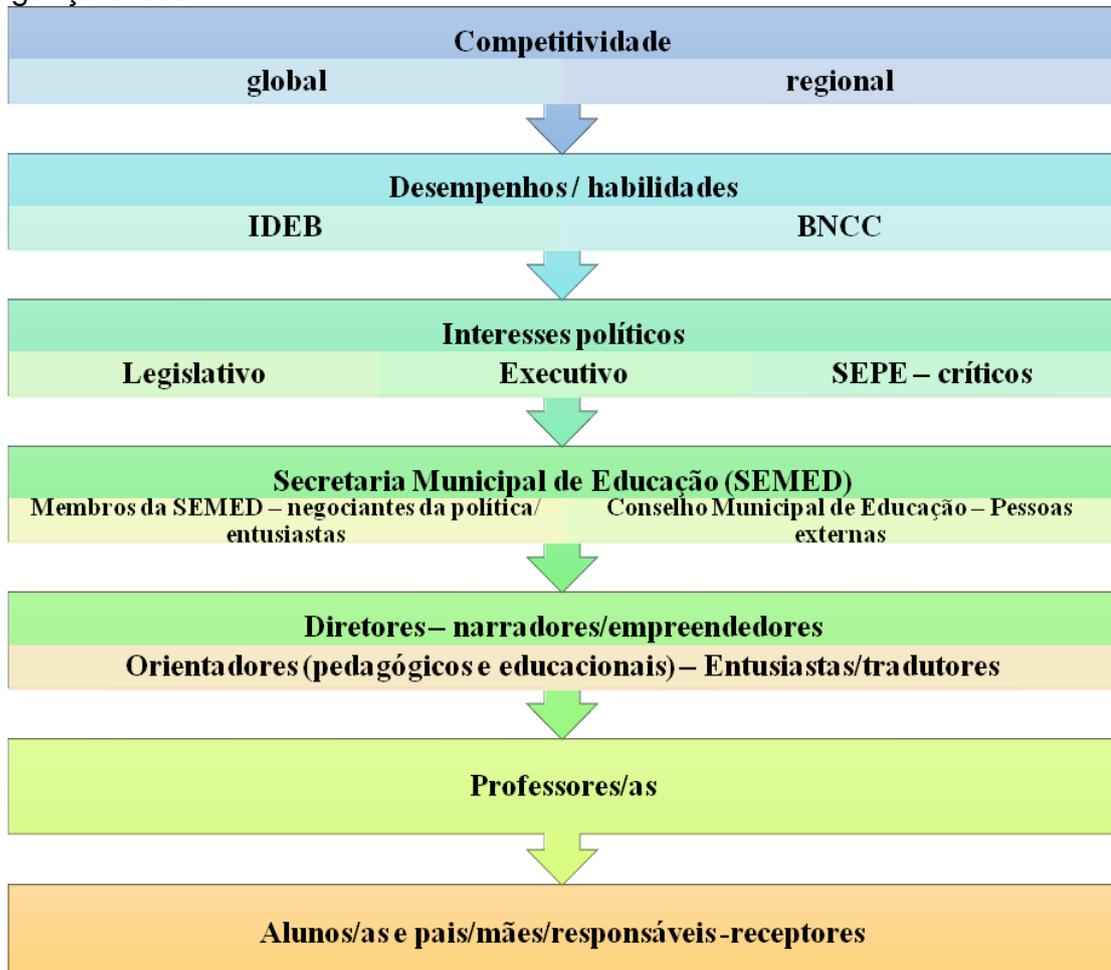
Na tentativa de responder à questão “Como a política educacional está sendo encenada pelos diferentes atores políticos do município?”, me propus a entender como ocorre a pressão da política por resultados e, para isso, utilizei a “cadeia de entrega” (BARBER, 2007, *apud* BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 110), adaptando-a para a Rede de São Gonçalo.

A “cadeia de entrega” gonçalense envolve as pressões de desempenho com base no discurso da produtividade que ora serve à política local, quando os sujeitos da escola estão submetidos aos desejos, mandos e desmandos dos Poderes

Executivo e Legislativo; ora, por outros momentos, serve à pressão da demanda nacional em atender às exigências de metas preestabelecidas pelos indicadores do INEP, por meio do IDEB. É impossível superestimar a importância da “cadeia de entrega” no cotidiano escolar, pois essa se coloca em cena acrescida de minúcias que tornam o monitoramento normal nas escolas como parte do poder e do equilíbrio para obter bons resultados, que independem se são regidos pelos interesses políticos locais ou nacionais, conforme explicado no início deste parágrafo (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 119).

Fiz uma configuração sobre a minha leitura de como ocorre, nas escolas gonçalenses, as transmissões de pressão para o desempenho dos/as estudantes e a execução de políticas propostas pelos poderes, em práticas de artefatos e relações de forças, por entender que essas pressões influenciam nos sentidos em disputa pela qualidade da educação. O Quadro 3 sintetiza essas ideias.

Quadro 3 – “Cadeia de entrega” de desempenho – Execução de políticas gonçalenses



Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Para melhor entendimento quanto aos atores da política representados na “cadeia de entrega”, trago para discussão o quadro de atores de política e trabalhos com política, estando a primeira nem sempre ligada a posições fixas e únicas de determinados indivíduos, podendo esses ser movidos de papéis que dependem das especificidades do trabalho e podendo, inclusive, combinar outros aspectos do trabalho com política na interação, que ocorre de forma natural com outros atores na escola, da mesma forma que as posições podem modificar, dependendo da dinâmica de cada escola. A ideia é localizar de forma temporária esses indivíduos para o entendimento da “cadeia de entrega” sob uma perspectiva limitada do contexto. Assim, Ball, Maguire e Braun (2016) apresentam os atores de política e seus respectivos trabalhos com a política, reproduzidos aqui:

Quadro 4 – Atores de políticas e “trabalho com política”

Atores da política	Trabalho com política
Narradores	Interpretações, seleção e execução de significados
Empreendedores	Defesa, criatividade e integração
Pessoas externas	Empreendedorismo, parceira e monitoramento
Negociantes	Contabilidade, relatórios, acompanhamento/apoio, facilitação
Entusiastas	Investimento, criatividade, satisfação e carreira
Tradutores	Produção de textos, artefato e eventos
Críticos	Representantes de sindicatos: acompanhamento da gestão, manutenção de contradiscursos
Receptores	Sobrevivência, defesa e dependência

Fonte: Reprodução do quadro da página 75 do livro “Como as escolas fazem política” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

Diante da análise desse quadro que interage com a “cadeia de entrega” apresentada no início desta seção, pretendi compreender e refletir sobre a ação de cada ator com base nas seguintes características descritas no livro:

Os narradores/empreendedores foram colocados nessa “cadeia de entrega” como os atores-diretores, pois são, em sua maioria, os defensores da política, até pela condição de serem nomeados para a função – conforme já escrito neste trabalho, são provenientes de indicação de vereadores e nomeados pelo Executivo, com troca de apoio na Câmara – e, também, por atuarem como entusiastas da política, produzindo textos e/ou narrativas que levem a mudanças na prática, recorrendo a ideias díspares, ou seja, a (re)produção de boas práticas, por filtrarem, explicarem e realizarem interpretações da política para melhor se adaptarem aos discursos dos demais atores da escola que dirigem. Cabe esclarecer, conforme

acrescentam os autores do livro, que não são em todas as escolas que se encontram os empreendedores e que esse papel pode ser atuado por outros atores dentro e fora da escola.

Diante do trabalho com as políticas, descrito pelos autores, em relação aos negociantes da política e entusiastas, esses foram colocados na “cadeia de entrega”, como os profissionais da Secretaria Municipal de Educação (Semed), pois trabalham de forma direta na produção de dados para a prestação de contas (accountability), gerando informações que fabricam as políticas que se destinam a respostas das práticas, tornando, por vezes, visíveis algumas informações julgadas mais pertinentes no momento, em detrimento de outras, as quais não interessam ser focadas. Exemplo disso pode ser a produção de dados como o alto custo com folha de pagamentos, excluindo informações pertinentes às condições de trabalho dos profissionais da educação.

Esses são responsáveis por interpretar a política “em relação aos recursos e definem limites ou abrem possibilidades para o trabalho de tradução”, decidindo a respeito do dinheiro e dos destinos a serem dados aos recursos. Nesse grupo, os autores informam que há outros tipos de negociantes que exercem o papel de serem os facilitadores das políticas e que se dedicam ao apoio dentro e fora da escola para tornar efetiva e possível a produtividade da escola.

Em relação às pessoas externas, atribuí ao papel que exercem os membros do Conselho Municipal de Educação (CME), apesar de não serem tão externas, visto que, em seu quadro, o CME possui membros indicados pelo Poder Executivo. Algumas cadeiras são ocupadas por representantes dos sindicatos, universidades, associações e lideranças, e assim os membros se enquadram nas características anunciadas pelos autores que esclarecem “que algumas políticas só podem ter sucesso incluindo membros externos” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 82). Muitas vezes, esses atores são omitidos do processo da política, o que não os tira o poder de fazer parte do jogo político. Esses atores estão atuando fora da escola na maioria das vezes e são escolhidos para representar determinadas instituições que envolvem as privadas e as públicas, além de serem lideranças da comissão de educação da câmara e presidentes de associações de bairros. Todos, em suas instituições de atuação, exercem algum tipo de poder e liderança que influencia a política que é produzida para a escola. No jogo de interpretação das políticas, atuam

como intérpretes, consultores e fiscalizadores dos atos políticos do Executivo e, por consequência, da Semed.

Entusiastas e tradutores, na “cadeia de entrega” de São Gonçalo, estão os profissionais da chamada equipe técnico-pedagógica, que são formados pelos orientadores educacionais e pedagógicos, cujo papel, em muitos momentos, enquadra-se nas características apresentadas pelos autores do livro, isto é, exercem influência nas políticas, compondo-a na sua prática como forma de ser exemplo aos demais, traduzindo-as, animando e incentivando os outros colegas para a encenação das políticas, como especialistas que possuem responsabilidades em colocá-las em ação.

Os sindicatos possuem um papel delineado em Ball, Maguire e Braun (2016) de representantes críticos da política, ativistas que contribuem para o trabalho e interpretações das políticas, e podem, no processo, ser significativos em momentos em que ocorrem ameaças aos interesses da categoria. São, no entanto, silenciados e, em geral, sua relação acaba sendo insignificante, pois não costumam ser citados pelos professores “como importantes ou influentes” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 90). Os sindicatos atuam na tradução das políticas de forma crítica, monitorando, traduzindo e interpretando as políticas para equilibrar o trabalho com a vida das pessoas, as condições, o bem-estar e as relações de serviço, questões importantes e tão negligenciadas pela maioria das políticas educacionais.

Cabe destacar que os papéis aqui apontados não estão engessados nesses atores e tampouco são características de todos/as que estão nos cargos e funções apontados, porém sua intenção é desenhar a “cadeia de entrega” de forma que nos seja possível visualizar como ocorre o funcionamento de deliverology, apresentada pelos autores do livro e recriada aqui neste trabalho para a encenação das políticas educacionais gonçalenses.

Dada a “cadeia de entrega”, lembrando que o enquadramento dos atores políticos é, em sua totalidade, limitado, procuro ilustrar o movimento perceptível nos documentos e nas experiências descritas nos processos políticos apurados nesta dissertação.

No fim da “cadeia de entrega”, os/as professores/as e os/as alunos/as estão como receptores, dependentes da política, com “altos níveis de conformidade”, exibindo “dependência política” (p. 93). Conforme explicam os autores, por vezes, até mesmo os professores mais experientes atuam na conformidade, aguardando

“receitas” de como devem agir e ensinar em suas turmas, prática quase sempre comum entre os professores recém-formados. Quase não há espaço para pensar de outras formas e assim os/as professores/as tendem a se conformar com o sistema de regulação, por questão de sobrevivência a curto prazo e por se sentirem oprimidos.

Essa lógica de conformidade não se estabelece com todos/as professores pois, como sujeitos da política no processo de tradução/interpretação, podem deixar escapar a política, inclusive ignorando-a, posto que a escola não é um espaço generalizado, mas, sim, um lugar geográfico complexo, em que há diversidade, identidades e culturas diferentes, criatividade, ritmos, pressões que variam, além de espaços diversos que possibilitam que ocorram a evasão de ideias e práticas que fogem do que se pretende padronizar.

Até aqui, apresentei a pesquisa, seus objetivos e a abordagem metodológica priorizada. Discuti os fundamentos da pesquisa e apresentei uma breve descrição do contexto onde a pesquisa foi realizada. No próximo capítulo, apresento a análise dos três conjuntos de documentos considerados no estudo, descritos no início desta dissertação. Esses documentos foram relevantes para entender a atuação da política educacional no município de São Gonçalo.

4 ANÁLISE DOS DOCUMENTOS EM BUSCA DOS SENTIDOS EM DISPUTA PELA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO EM SÃO GONÇALO/RJ

Neste capítulo, é apresentado e discutido o conteúdo dos documentos considerados nesta pesquisa, a saber: avaliação, desempenho e monitoramento (ADM/2015), e os registros do Fórum Municipal de Educação (2017) e dos questionários das reuniões de autoavaliação (2019).

Como já anunciado, a ideia foi a de buscar compreender sentidos de qualidade atribuídos pelos profissionais que atuam na educação do município de São Gonçalo. Busco identificar os indicadores associados por esses atores às ideias de qualidade emanadas desses documentos.

Os documentos analisados são diferentes e carregam intencionalidades diferenciadas em suas proposições. Nas propostas de elaboração/organização da ADM e da Autoavaliação das equipes gestoras das escolas, ficam evidentes a intencionalidade de direcionar a discussão para a análise dos resultados da avaliação externa, em especial para os IDEBs das escolas. Essa intencionalidade produz uma discussão que tenta direcionar a ideia de qualidade como aquela expressa por esse indicador, uma ideia, certamente, restrita de qualidade. Na realização do Fórum, com o debate nas escolas e com o tema do evento, a Semed/SG, junto à equipe de monitoramento do PME, direciona a discussão para ideias de qualidade associadas à qualidade social da educação. Portanto, os contextos que geraram os eventos, possivelmente, impactaram a condução das discussões ocorridas em cada um deles.

É pelas vias democráticas que surgem caminhos para que a comunidade escolar se posicione na atuação das políticas educacionais, com resistência ou acomodação do discurso referente à nova gestão pública. Por isso, trago aqui a possibilidade do questionamento das políticas educacionais e de atuações contra as reformas que levam à mercantilização da educação e, concomitantemente, à precarização e à padronização da formação dos estudantes brasileiros.

Nos textos políticos, existe um enlace em relação às avaliações em larga escala e ao currículo. Cumpre destacar que no Brasil temos “uma extrema direita” no comando do Governo Federal, que faz constantes declarações que excluem pessoas, com tons arbitrários, autoritários e antidemocráticos. Desconsideram as políticas afirmativas, as lutas pela promoção das igualdades, da universalização da

educação, a inserção curricular de temáticas como a história e cultura afrodescendentes, quilombola, indígenas, e priorizam um currículo para uma economia global. O Estado Brasileiro vive tempos de retrocessos e tensão (PONCE, 2018, p. 4).

Outro ponto importante é pensarmos que o desconhecimento ou o simples ignorar dos processos que envolvem o ensino-aprendizagem movimentam as políticas nos sistemas de educação dos entes federativos no Brasil para uma inconsequente corrida pela “qualidade”, inspirada na governabilidade da Nova Gestão Pública (NGP). Refletir sobre a “qualidade” projetada pelo modismo da NGP nos provoca a questionar sobre que tipo de qualidade estamos perseguindo em nossas escolas e sistemas educacionais.

Por intermédio da análise documental, foi possível inferir que os encontros viraram um espaço de levantamentos de demandas que dependiam, na maioria das vezes, das políticas governamentais e do próprio órgão central, emergindo as dificuldades de comunicação com as famílias dos estudantes que estavam evadindo, a falta de infraestrutura e manutenção dos prédios, a inviabilidade de atendimento adequado aos estudantes com deficiências e os desafios impostos pela diversas violências em que as comunidades escolares estavam inseridas.

Após a organização de todas as respostas nos três grupos de documentos, foi possível perceber que os atores representantes das escolas demandavam atenção da gestão pública para todas as categorias do quadro, o que demonstra que nenhuma das categorias é contemplada em sua totalidade.

As categorias que mais demandaram foram “Acesso e permanência”, “Valorização do magistério” e “Relações e equidade”. Todavia, cabe dizer que as categorias “Pedagógico” e “Gestão Escolar” também aparecem, porém são mais tímidas, visto que a maior parte dos atores que preenchem tais documentos são profissionais que estão em cargo de gestão e do pedagógico.

Nas próximas seções, apresento os três documentos pesquisados e as suas análises.

4.1 ADM 2015: uma reflexão sobre a qualidade da educação gonçalense

Os encontros de ADM's foram organizados de maneira a relacionar as questões apresentadas com as intenções anunciadas nos Projetos Político-

Pedagógicos (PPP) e no Plano de Ação, sendo registradas em atas as opiniões dos sujeitos sobre o cotidiano, as dificuldades, o clima escolar, a avaliação da aprendizagem, a reprovação, a falta dos insumos e as dificuldades no acompanhamento pedagógico aos estudantes com defasagem curricular. Há uma tendência, a partir da existência da avaliação externa, a entender as escolas como se fossem dotadas de autonomia, ignorando outros elementos que dependem mais do poder central do que das decisões das escolas, como o grau de adequação das instalações, espaços e equipamentos (LIMA, 2015). Na intenção de melhoria das escolas, a Semed/SG decidiu provocar esses encontros de gestores (diretores, supervisores educacionais, orientadores pedagógicos, orientadores educacionais, dirigentes e secretárias) por escola.

Para a realização das reuniões de avaliação ADM's, a gestão municipal consolidou dados dos relatórios das avaliações externas nacionais e do Censo Escolar de 2014, propondo, a partir deles, a discussão e o levantamento de demandas que impediam a qualidade da escola.

À época, havia uma “determinação” do que era qualidade, por parte da equipe da Semed/SG, pois havia o propósito de elevar as médias do IDEB das escolas, seguindo uma tentativa de fixação do conceito qualidade da educação, por meio das políticas de avaliação em larga escala.

Matheus e Lopes (2014, p. 340) explicam que há diferentes sentidos de qualidade na atualidade, capazes de reunir demandas diferenciadas e mobilizar sujeitos em sua causa. As autoras constatarem que, de forma óbvia, não existem atores sociais que não defendam a qualidade da educação, mas o sentido dado ao termo difere de forma considerável e acrescentam que os discursos estão tão hibridizados que não é mais possível diferenciar o discurso do empresariado e do trabalhador.

Há, nesse cenário de lutas de sentidos, tentativas de adjetivar o termo “qualidade” como, por exemplo, qualidade social, qualidade total, qualidade negociada, entre outras. Os discursos de qualidade total e social, por exemplo, “se consolidam porque se ampliam, produzem equivalências entre múltiplas demandas constituídas” (MATHEUS; LOPES, 2014, p. 342).

Na análise das Atas das reuniões de avaliação ADM's, foi possível observar, como afirma Lima (2015), que nesses relatórios de avaliações externas os espaços de discussão das questões educacionais são poucos e acabam ignorando os

constantemente processos de decisões que acontecem dentro das unidades escolares, ocorrendo, assim, distanciamento entre as avaliações externas e internas.

Participaram dos encontros as 107 escolas municipais que registraram em atas os encontros, sendo arquivadas na Semed/SG. A ideia era que ocorresse entre a equipe gestora da escola uma reflexão e análise sobre os resultados, com uma proposta de avaliação mais ampliada, acreditando que, com a contribuição das avaliações de larga escala, seria possível estabelecer uma relação entre os testes padronizados e a aprendizagem dos estudantes, agregando os indicadores do IDEB a uma proposta de avaliação multidimensional, incentivando que cada escola definisse quais dimensões eram prioritárias, respeitando suas características e os fatores que interferem e/ou contribuem para sua atuação (DALBEN; ALMEIDA, 2015).

As ADM's foram constituídas com os registros em atas dos encontros entre a equipe da Subsecretaria de Ensino e Apoio Pedagógico e as escolas. Os registros dos encontros das ADM's permitem perceber que esses são espaços privilegiados de escuta e trocas entre as equipes técnico-pedagógica-administrativas nas suas dificuldades cotidianas, pois promovem diálogo com pares, um atributo difícil no cotidiano, por haver constantes queixas de que tais diálogos são inviabilizados pelo cotidiano tumultuado, pela burocracia e pelas urgências. Os levantamentos de demandas proporcionaram reflexões também sobre as ações da Semed/SG.

A realização desses encontros foi projetada para revisão semestral, porém não ocorreu. Os encontros de ADM, em 2015, foram organizados de maneira a articular as demandas apresentadas, as declarações dos Projetos Político-Pedagógicos e as expectativas do Plano de Ação.

A partir da leitura dos registros das atas de 2015, analiso as políticas traduzidas e interpretadas pelos atores, nos documentos das ADM's, em busca de identificar os sentidos dados à qualidade da educação dentro dos contextos, seguindo a teoria da atuação elaborada por Ball, Maguire e Braun (2016), com o entendimento de que a política pode até criar o contexto, mas esse precede a política e, assim, não é possível haver políticas desvinculadas dos contextos.

Após a leitura, para identificar os contextos, frente aos recortes realizados nas Atas de Registro das reuniões de Avaliação, Desempenho e Monitoramento (ADM) de 2015, foi realizada uma síntese dos assuntos selecionados nas Atas de 2015, escrita pela Semed/SG, pelos gestores da Rede Municipal e pelos representantes

das escolas, com o entendimento de que fluem, ao lado das políticas, demandas, declarações e expectativas, no processo de se tornarem algo mais, sujeitas às interpretações e traduções a partir da compreensão da prática que está de maneira direta relacionada aos contextos que descrevo na seção 3.4 deste texto (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

Realizando uma análise documental, utilizo Ball, Maguire e Braun (2016) para caracterizar os contextos situados (origem e números de matrículas), a cultura profissional (valores, experiência/compromisso dos professores e gestão), os contextos materiais (infraestrutura e pessoal) e os contextos externos (apoio dos órgãos e poderes locais, avaliação externa e responsabilização/ranqueamento).

Observo, então, que das respostas dos representantes das escolas em análise 18 escritos apresentaram fluxos da política em contextos situados; 20, contextos materiais; 23, culturas profissionais; e 21, contextos externos.

A escola D7 enfatiza na Ata que a greve trouxe prejuízo a uma turma de 2º ano, com a seguinte declaração:

Para resolver o problema da greve do ano passado, a escola montou uma turma especial para o segundo ano, pois estes ficaram prejudicados no 1º ano (Ata ADM 2015, escola D7).

Aparece nesse destaque clara intenção de justificativa do resultado negativo atribuído à greve dos professores, isentando os representantes de tal “culpa” pelo fracasso, pois é incomum que a adesão à greve aconteça por meio dos atores que foram consultados na ADM.

Na mesma lógica, a escola E13 afirma em um momento da ata que “Os professores não aderem a greves” (Ata ADM 2015, escola E13). Cabe lembrar que as atas foram escritas por membros da Semed e que os atores presentes foram os professores/as que faziam parte da gestão da escola no ano das reuniões de avaliação e que esses são, em sua maioria, ocupantes de cargos de poder interno. Com exceção dos cargos de concurso (orientação educacional, pedagógica e supervisão educacional), os demais estão sujeitos à indicação de pessoas que ocupam lugares de poder dentro e fora da Semed, como o Legislativo e o Executivo, por exemplo.

Por isso, identifico esses autores como narradores/empreendedores da política no Capítulo 4, seção 4.1, em que trato da “cadeia de entrega” ou

“delivelorogy” (BARBER, 2010, *apud* BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 105-111), e os membros da Semed como negociantes e entusiastas da política.

Digo em sua maioria porque em algumas atas temos funcionários que atuam em cargos efetivos de supervisão, orientação pedagógica e educacional que não demandaram indicação para estarem nessas funções, ou seja, participaram de processo seletivo. No entanto, não são esses a maioria dos que escrevem e/ou declaram as demandas e as expectativas das unidades escolares. Isso justifica o tom de prejuízo apontado aos estudantes na ata, devido à dificuldade de unificar a luta pela escola com condições adequadas para atendimento que possibilite a qualidade. A greve é percebida pela maioria dos atores que escrevem as atas como uma forma de atrapalhar o andamento da escola, pois precisam repor as aulas em dias e horários não previstos no calendário escolar inicial. Vale esclarecer que essa reposição de aula não acontece de maneira pacífica e que permanecem os mesmos contextos nas escolas que dificultam o bom andamento do trabalho.

Com a leitura das atas da ADM, observo que as temáticas evasão, reprovação, infrequência, violência e carência de pessoal foram assuntos apontados nas 15 atas analisadas. Outros assuntos foram abordados também, porém estes foram os que reincidiram, conforme vemos na Tabela:

Tabela 4 – Análise documental das atas da ADM/2015

Dificuldades	Menções nas Atas
Evasão	9
Reprovação	5
Infrequência dos estudantes	4
Violência das escolas	4
Carência de Pessoal	15

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Destaco que a questão de carência de pessoal, ou seja, professores e apoio como coordenadores, merendeiras, inspetores e pessoal de limpeza, foi apontada 14 vezes, porém a única escola que não fala de carência de pessoal revela que vê a necessidade de substituir uma professora que dobra¹⁴ no 4º ano para que essa possa assumir a sala de recursos, declarando: “A professora da sala de recursos é muito boa e dobra no 4º ano” (Ata ADM 2015, escola E6).

¹⁴ Dobra: O professor dobra o seu tempo de trabalho e recebe mais um salário base da categoria em troca.

Assim, a demanda de carência de pessoal passa por todas as escolas, sendo observada em todas as atas das reuniões. Informo que nesse ano havia contrato de pessoal por processo seletivo simplificado e que em 2016¹⁵ foi realizado o concurso público.

Em quatro momentos aparece a questão da violência da comunidade como impedimento para uma educação de qualidade:

Foi relatado que a escola não está conseguindo cumprir os sábados letivos em razão da violência no entorno. A equipe ADM sugeriu que nestes sábados as atividades sejam fechadas a comunidade escolar, contudo deixou a cargo da equipe diretiva decidir junto com sua equipe pedagógica e, a partir de então, comunicar a Semed (Ata ADM 2015, escola D14). Hoje a clientela da escola é basicamente de filhos de traficantes, tornando o trabalho sobre drogas delicado de se tratar (Ata ADM 2015, escola E27).

Esses dois fragmentos nos remetem à reflexão sobre o espaço da escola exposto à violência urbana. É obvio que, em uma comunidade marcada pela violência e tráfico de drogas, isso vai estar inserido na escola, sem nenhuma possibilidade de a escola estar distanciada da realidade que a sua comunidade vive. Não faltam relatos e noticiários locais que expõem essa situação. Há vários bairros de São Gonçalo em que as comunidades convivem com tiros e invasões policiais, ações de milícias e medo do poder paralelo, como são chamadas as pessoas envolvidas com tráfico de drogas.

Por várias vezes, recebi, enquanto Subsecretária de Educação, ofícios de escolas alegando o não funcionamento do dia letivo e até da semana devido a ações de luto decretadas pelos chefes do tráfico e pela ação de combate realizada pela Polícia Militar.

As atas da ADM, por serem descritivas, fizeram vir à tona outros assuntos, como, por exemplo, a escola E4 pedir para a equipe da Semed/SG um transporte escolar para que diminua a infrequência dos estudantes.

A escola E6 declara que há fila de espera por vaga na escola, anunciando, assim, à equipe Semed/SG que há uma demanda reprimida¹⁶ na comunidade em que está localizada.

¹⁵ Edital do concurso publicado em Diário Oficial em 24/02/2016 - http://www.saogoncalo.rj.gov.br/diario/2016_02_24.pdf

¹⁶ Na Rede, chama-se demanda reprimida a existência de pessoas na comunidade que necessitam estudar determinado segmento e não conseguem por não ter disponível nas escolas do bairro. Exemplo: Pessoas em idade escolar para o segundo segmento, ou seja, Ensino Fundamental 2, e não há oferta desses anos de escolaridade nas escolas próximas às suas residências.

De acordo com os contextos apresentados por Ball, Maguire e Braun (2016), observo que aparecem alguns registros do contexto sobre a Cultura Profissional, apontando a forma como os representantes das escolas percebem a atuação dos profissionais nas escolas em que trabalham sinalizando o que consideram como valores, compromissos e experiências. Exemplos são esses fragmentos, retirados das Atas:

Vale ressaltar que esta equipe é antiga na escola, fato este que contribui para o bom funcionamento da unidade escolar. A equipe ADM ficou de tentar ajudar neste problema. A Orientadora Pedagógica (OP) e a secretária colocaram como positivo o trabalho integrado da SEMED que está sendo observado com clareza. A escola também trabalha de forma bastante integrada e a supervisora ressaltou a constante presença da equipe na escola. A equipe ADM parabenizou esta equipe por este compromisso e também pelo Plano de ação (Ata ADM 2015, escola D7).

A direção afirma que possui profissionais competentes e comprometidos. A professora da Hora da Virada é muito comprometida (Ata ADM 2015, escola E4).

O trabalho na escola funciona de forma integrada...Os índices da escola estão ótimos e em crescimento (Ata ADM 2015, escola E12).

Os professores não aderem a greves...Os professores são comprometidos, mas necessitam de condições mínimas para trabalharem (Ata ADM 2015, escola E13).

A necessidade de valorização do trabalho da equipe gestora e dos docentes aparece nessa categoria como uma forma de defesa das ações e dos seus próprios cargos, visto que dialogam entre gestores de escolas e da Rede. Assim, aparece também o conflito dos sentidos de qualidade da educação.

Os contextos situados, quando surgem, quase sempre estão na esfera das dificuldades que os representantes das escolas, em suas funções de gestores escolares, encontram em relação aos conflitos e fatores que envolvem as famílias dos estudantes, a comunidade, o nível socioeconômico, a violência externa à escola, queixas de que as famílias não valorizam a educação e números elevados de estudantes com necessidades educacionais especiais.

A Rede Municipal de São Gonçalo, em 1999, por meio da Portaria n.º 003/Semec/1999, experimentou a eleição direta para diretores, porém isso não mais ocorreu na cidade.¹⁷ Todavia, a referida escola mantém, diferente da maioria das unidades da Rede Municipal, a mesma diretora.

¹⁷http://www.saogoncalo.rj.gov.br/diario/1999_06_03.pdf

A diretora pontuou que foi eleita pela comunidade, fato este que aumenta sua responsabilidade e compromisso com a escola; colocou ainda que dá autonomia para seus funcionários trabalharem como gestores de suas funções (Ata ADM 2015, escola E7).

É curioso o fragmento que faz referência à eleição direta para direção escolar, em especial pelo fato de ter sido uma política pontual, ocorrida há mais de 10 anos; e desde 2000 não há registro de eleição para direção na Rede em questão.

Cabe destacar que essa temática já foi estudada anteriormente em dois trabalhos nos quais fui uma das autoras.

O estudo debruçou-se em uma abordagem qualitativa, que privilegiou a análise de documentos e levantamento de dados do Diário Oficial (DO), entre janeiro de 2017 e junho de 2018. Nesse período, foram observadas alterações do cargo de diretores em todas as escolas da rede pública municipal de ensino, no entanto, após a análise do levantamento, constatou-se que uma das escolas passou por processo de troca de direção por cinco vezes em apenas 18 meses e por isso ganhou destaque nesse trabalho (VOLOTÃO; GUIMARAES, 2018).¹⁸

Assim, a indicação política partidária para o provimento do cargo de diretor escolar em São Gonçalo, no Estado do Rio de Janeiro, dá o tom do clientelismo e das barganhas políticas, que subdividem as escolas em áreas de atuação de vereadores, que as subjugam ao seu comando e vontade (GUIMARÃES; VOLOTÃO; BORDE; BERNADO, 2018).¹⁹

Nessa análise, das atas de 2015, podemos notar a demanda em relação às condições de trabalho, uma realidade que os elaboradores da política nem sempre levam em conta, ignorando que as escolas são imersas em uma complexa dinâmica. As unidades escolares não são entidades simples, pelo contrário, são compostas por uma diversidade de pessoas, práticas e atividades por vezes incoerentes e precárias (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 143).

Na próxima seção, analiso as Atas do Fórum Municipal de Educação e a carta aberta à comunidade escolar com base na discussão realizada no encontro.

4.2 O Fórum Municipal de Educação de 2017

O Fórum Municipal de Educação “Qualidade Social e Educação Pública: tecendo relações e construindo identidade da Rede Pública Municipal” elaborou uma

¹⁸ *O Provimento do Cargo de Diretor em São Gonçalo: Gestão Democrática?* https://www.editora realize.com.br/revistas/conedu/trabalhos/TRABALHO_EV117_MD4_SA2_ID1399_01092018133438.pdf

¹⁹ *O Provimento do Cargo de Diretor em uma Escola Brasileira: Gestão Democrática?* Em <http://redeestrado.org/wp-content/uploads/2018/02/Anais-Redestrado-2018.pdf>

carta aberta. Primeiro, foi iniciado um chamado para toda a Rede realizar um debate, movimento denominado “Escola em debate”, que culminou em um dia de encontro na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Faculdade de Formação de Professores (FFP-UERJ), local que foi sede do Fórum.

Os debates aconteceram, primeiro, nas escolas municipais, a partir das discussões realizadas nas escolas com a participação de profissionais da educação e responsáveis, onde cada unidade escolar montou sua dinâmica e construiu atas dos debates ocorridos. A representação foi eleita/indicada para participar do dia do Fórum. Para este estudo, selecionei as atas que foram escritas apenas no Fórum por serem as que basearam a escrita da Carta da Comunidade Escolar (CCE).²⁰

O primeiro momento do Fórum contou com uma mesa de debate, em que os convidados apresentaram a importância do debate, da existência e da formação de fórum permanente de discussão para a qualidade da escola pública. No turno da tarde, os representantes foram direcionados para salas identificadas por cores para o diálogo sobre qualidade e a construção da ata do encontro com as demandas apresentadas por cada escola.

No documento de abertura das atas de registro do Fórum constava a sua finalidade explícita:

[...] de participar dos debates sobre Educação no município, a partir de relatos das experiências vivenciadas em cada unidade escolar no dia 18/10/2017, no movimento denominado Escola em Debate, ocasião em que a comunidade escolar teve a oportunidade de manifestar-se sobre os aspectos que interferem no cotidiano escolar e que devem ser considerados no planejamento de políticas públicas para a construção de uma escola participativa e de qualidade (Fragmento do texto inicial das Atas do Fórum/2017).

O documento de abertura esclarece, então, que ocorreu um espaço de discussão local, que antecede ao Fórum, chamado de “Escola em debate”, e que o encontro do Fórum culminava nessa ação, com um debate entre os representantes das escolas. Ao fim do Fórum, havia a intencionalidade de escrever um manifesto que pudesse ser direcionado às autoridades locais, a fim de que tomassem ciência das demandas apontadas pelos profissionais e o que esses atores entendiam como fundamentais para o atendimento com qualidade nas escolas. A partir dos relatos das escolas, foi construída a carta da comunidade escolar, dirigida às autoridades municipais.

²⁰ Anexo 2 – Carta da Comunidade Escolar - na íntegra.

De acordo com o critério, definido no início por mim, em que defini que a análise dos documentos seria das escolas que atendiam apenas às turmas do Ensino Fundamental I, Anos Iniciais, cabe informar que dessas: 4atendem de 401 a 700 alunos, 10 escolas com atendimento entre 201 a 400 estudantes e apenas uma classificada pelo limite de até 201 matrículas, sendo todas classificadas pela Portaria 019/SEMED/2019 como de pequeno porte.

Os grupos de trabalho foram definidos de maneira prévia pelos membros da equipe da Semed/SG, divididos por distritos e proximidades entre as unidades escolares e, após, transcorrido o primeiro momento do encontro, na parte da tarde, os representantes foram direcionados para os GT's. Os nomes dos Grupos de Trabalho foram definidos também antecipadamente, ficando denominados pelas cores Azul, Amarela, Branca, Vermelha, Lilás, Rosa e Laranja.

A análise dos documentos do Fórum, no âmbito desta pesquisa, contemplou escolas de todos os grupos, embora a maioria esteja situada no grupo Azul. O fragmento a seguir foi retirado da Ata deste grupo:

Melhoras Estruturais nas escolas, Merenda escolar de qualidade, reuniões constantes com a comunidade escolar, eleição direta para diretores, desafios das famílias em relação a escola, condições adequadas para a inclusão de alunos com deficiência, atualização do PPP com participação dos pais, reconhecimento do trabalho dos professores e melhoria das condições de trabalho (salário e recursos), continuidade do “Mais Educação”, oferta de novos projetos, término das obras inacabadas. A rotatividade de funcionários é negativo para a escola. A SEMED deve dar condições para a escola proporcionar uma educação inclusiva. Há falta de professores docentes e de apoio, 1/3 de planejamento efetivamente posto em prática, aulas de reforço escolar, disponibilizar outros momentos para debates nas escolas, criação de núcleos para atendimento educacional especializado mais próximo, projeto específico de leitura a ser ofertado e amparado pela Semed, formação continuada na área de inclusão(Ata do Grupo de Trabalho Azul, elaborada no Fórum/2017).

Nesse trecho, escrito pelo Grupo de Trabalho Azul, notamos que há direcionamentos de políticas públicas que os atores consideram importantes, demandando ações imediatas em que as expectativas e as declarações compõem o fluxo de políticas. Conforme Ball, Maguire e Braun (2016, p.13), “os fluxos da política são também fluxo do discurso” e são essas metalinguagens que orientam as pessoas a se organizarem e viverem em sociedade, estando, assim, por consequência, sendo recriadas por novas narrativas que são articuladas e validadas pelos sujeitos que atuam na política.

Em uma tentativa de sintetizar as informações extraídas dos documentos (Atas do Fórum e Carta Aberta), em conformidade com as dimensões contextuais sugeridas por Ball, Maguire e Braun (2016, p. 38), apresento o quadro a seguir para consolidar as informações. Assim, dividi as declarações escritas nas atas do Fórum e na carta aberta em dimensões contextuais de Ball, Maguire e Braun (2016, p. 38).

Quadro 5 – Contextos identificados nas Atas ADM/2015

Contextos Situados	Culturas Profissionais	Contextos Materiais	Contextos Externos
Implementar o 2º segmento do Ensino Fundamental, considerando a demanda local;	Efetivar a matriz da rede com as atividades diversificadas, com a inclusão de professores para ministrar essas atividades;	Recursos tecnológicos para a sala de informática;	Instituir de maneira permanente o Fórum Municipal de Educação e atividades como a realizada no movimento intitulado Escola;
	Viabilizar maior envolvimento da comunidade nas questões da escola, fortalecendo a gestão democrática e promovendo campanhas que favoreçam a participação;	Reestruturar a unidade, considerando o amplo espaço da unidade;	Falta de garantia de tempo de planejamento;
		Adquirir computadores para as unidades escolares, permitindo a utilização pelos professores no momento do planejamento;	Melhorar a comunicação entre a SEMED e escolas;
		Rever a parte da infraestrutura que apresenta infiltrações, problemas elétricos, entre outras questões;	Promover formação continuada com liberação dos professores para participarem dos cursos e eventos;
			Estabelecer uma política verdadeira de valorização dos professores, garantindo remuneração, considerando o piso nacional;
			Instituir um programa de saúde dos professores;
			Atualizar os valores do auxílio-transporte;
			Falta de investimentos;
			Falta de planejamento;
			Políticas de formação;
			Existência de ingerências externas;
			Descontinuidade de políticas públicas;
			Valorização dos profissionais da educação.

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora a partir das Atas dos GT's e Carta Aberta.

Na categoria “Contextos situados”, a única sugestão proposta foi acrescentar um segmento na escola, visto que havia uma demanda reprimida nesse sentido. Em culturas profissionais, aparece a necessidade da gestão democrática e do tempo de planejamento dos professores, com o pedido de professores para atuar na parte diversificada da matriz. Na categoria “Contextos materiais”, os documentos apontam a necessidade de recursos tecnológicos e infraestruturas nas escolas. Nos contextos externos, observo que existe uma lacuna em relação ao tempo de planejamento, formação continuada, valorização dos profissionais, descontinuidade das políticas públicas e melhoria na comunicação entre a Semed/SG e as escolas. O trecho a seguir ilustra parte da demanda discutida no Fórum.

Neste contexto, destaca-se a falta de investimentos, de planejamento, de políticas de formação e de valorização dos profissionais da educação, bem como a existência de ingerências externas, de descontinuidade de políticas públicas, que se perfilam como fatores complexos que precisam ser enfrentados de forma coletiva e comprometida por todos. Urge, portanto, uma tomada de decisão, agora, neste momento, que possa redefinir os rumos da Educação na cidade e possa assegurar-lhe a devida qualidade socialmente referenciada (Fórum Municipal de Educação “Qualidade Social e Educação Pública: tecendo relações e construindo identidade da Rede Pública Municipal”, Carta da Comunidade Escolar, 2017, p. 1-2).

Nesse fragmento, a Carta da Comunidade Escolar, escrita após o Fórum, revela que, ao ignorar ou deixar de lado os contextos na formulação de políticas educacionais, ocorre um negligenciamento sobre as condições reais em que as escolas se encontram, seja pelas questões que envolvem os recursos diferenciados, as condições materiais, as culturas profissionais que estão em cena e a não autonomia plena para resolver questões que estão fora de suas possibilidades, como sociais, econômicas e familiares (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

Esse movimento na Rede Municipal gerou um documento que se propunha a causar uma rede de influências no planejamento das políticas locais. O documento foi denominado Carta Aberta e foi escrita, após o término do Fórum, na tentativa de reunir as informações das atas dos Grupos de Trabalho (GT), o que dá uma amplitude de toda a discussão realizada no dia.

No entanto, apesar de ocorrer a articulação do contexto de influência e da produção do texto para adaptar a linguagem e produzir os discursos na propagação das ideias, para os autores (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016) existe ainda o contexto da prática em que defendem ser esse o momento da política posta em

ação. Nesse contexto, a política se submete aos atores locais que as interpretam e as recriam, transformando, modificando e atuando.

A Secretaria Municipal de Educação se encarregou de enviar por email às escolas a Carta e após essa ação não há registro de nenhum outro passo dado para prosseguimento aos demais atores políticos. Há apenas um apontamento na própria Carta elaborada de que haveria outro Fórum em 2018, conforme escrito neste fragmento:

Enfim, observadas as considerações elencadas nas Atas, entende-se ser interessante que possamos assumir o compromisso de instituir como prática educativa o Fórum Permanente de Educação Municipal de São Gonçalo a fim de consolidar essa interlocução na cidade. Estamos propondo para 18 de novembro de 2018 novo encontro para prosseguir avaliando a educação municipal (Fórum Municipal de Educação “Qualidade Social e Educação Pública: tecendo relações e construindo identidade da Rede Pública Municipal”, Carta da Comunidade Escolar, 2017, p. 2).

Cabe registrar que em 2018 houve troca do Secretário de Educação e a Semed retorna a temática “qualidade” em um outro momento, em 2019, com as reuniões de dados do Inep, nas reuniões de autoavaliação das escolas que trago na próxima seção.

4.3 Reuniões de Autoavaliações das Escolas – 2019

Em 2019, a Rede Municipal de São Gonçalo, retomando esses momentos que ocorreram em 2015, realizou encontros com as unidades escolares, utilizando a mesma metodologia de levantamento dos indicadores para discutir com as equipes administrativas e pedagógicas sobre os resultados das avaliações em larga escala pelo INEP que resultaram no IDEB de 2017.

Cabe esclarecer que nos encontros de Autoavaliação das escolas em 2019 foram apresentados os indicadores educacionais disponíveis no INEP, com ênfase nas médias alcançadas no IDEB por cada unidade escolar e nos participantes representantes das escolas. Como forma de sintetizar as respostas, os atores responderam aos membros da Semed/SG o questionário denominado Autoavaliação.

Essa ação de análise dos dados gerados pelo INEP é uma ação comum, praticada em diversas redes de ensino. Com o aporte dos dados gerados pela avaliação em larga escala, entendem a escola como uma unidade de gestão insular, atomizada, como se as escolas fossem dotadas de total autonomia, ignorando

outros contextos que dependem mais do poder central do que das decisões das escolas, como o grau de adequação das instalações, espaços e equipamentos (LIMA, 2015). Como monitoramento das escolas, a gestão do sistema municipal decidiu promover os encontros que envolveram os gestores das escolas (diretores, supervisores educacionais, orientadores pedagógicos, orientadores educacionais, dirigentes e secretárias), encontros esses separados por escola.

Para a realização das reuniões de avaliação ADM's, a gestão municipal apresentou dados das avaliações externas nacionais de 2017, propondo, a partir deles, a autoavaliação da instituição e sua equipe. Na análise desses encontros, registrados em um questionário próprio, foi possível observar, como afirma Lima (2015), que as avaliações externas não dão lugar para ampliar o debate de questões educacionais pertinentes ao processo de ensino-aprendizagem, ignorando as decisões que ocorrem no cotidiano e no interior das escolas, distanciando a avaliação externa das internas.

Em 2019, por meio da Subsecretaria de Ações Pedagógicas, com o uso dos indicadores e das metas do IDEB atualizados pela avaliação de 2017 foi realizado um questionário denominado (Auto)avaliação das escolas com um conjunto de perguntas fechadas e uma escala de respostas variando de 1 a 10, para facilitar a análise criei uma escala das respostas, escolhi que o 1 equivale a Insuficiente e 10 equivale a Muito Satisfatório. Mais à frente apresento a tabela com a escala das respostas para a análise.

Os representantes das escolas, participantes dos encontros, responderam ao questionário, posicionando-se na escala apresentada para cada uma das perguntas contidas no instrumento que foi dividido em quatro categorias, seguindo as variáveis ou fatores associados à eficácia escolar²¹ organizados por Alves e Franco, no livro organizado por Brooke e Soares (2008).

A opção pelas variáveis e fatores associados à eficácia escolar foi da equipe da Semed/2019, que organizou as perguntas seguindo as orientações dos autores acima citados. Sigo essas categorias no momento em que faço a análise dos questionários de autoavaliação.

²¹Eficácia escolar não é o tema a ser tratado nesta investigação. Todavia, foi o embasamento utilizado pelo questionário da Semed/2019.

A primeira categoria tratou sobre os recursos escolares, contendo três perguntas. Seguindo da numeração e letra: 1a) Condições do prédio (salas: aula, professores, direção, orientação, auditório/multifuncionais e recursos – apoio aos estudantes com necessidades educacionais especiais, quadra, pátio e banheiros); 1b) Ambiente propício para planejamento dos professores, como: computador, internet, impressora e livros para estudos nas áreas de atuação; 1c) Materiais para os estudantes, como livros para consulta e estudos, laboratórios, bibliotecas e outros recursos de apoio como momentos de reorientação de estudos e/ou reforço escolar.

A segunda categoria foi sobre a organização e gestão da aprendizagem, com as questões a seguir: 2a) No planejamento das aulas, o professor conta com algum membro da equipe gestora; 2b) A escola avalia os estudantes com critérios claros definidos coletivamente e/ou por área/etapa/série; 2c) Uso de dados ou modelos das avaliações externas (Saeb, Provinha Brasil, ANA, Prova Brasil e provas de concursos para seleção de entrada nos ensinos médios).

A organização e gestão da escola foi abordada na terceira categoria, com os questionamentos: 3a) Reuniões do Conselho Escolar são divulgadas e acontecem com frequência (ao menos quatro vezes ao ano); 3b) A liderança da gestão escolar (diretor, orientadores, dirigentes e secretário/a) e 3c) Prestação de contas das verbas.

Como última categoria, o questionário abordou o Clima Acadêmico, com perguntas sobre: 4a) Absenteísmo (professor); 4b) Frequência de dever de casa; 4c) Dedicção e exigência dos professores quanto ao aprendizado dos estudantes; 4d) Clima de respeito entre a equipe gestora, funcionários, professores e estudantes e 4e) Disciplina (comportamento favorável à aprendizagem) dos estudantes.

No processo de análise, as respostas foram reagrupadas e sintetizadas em cinco categorias, como mostra o quadro a seguir:

Quadro 6 – Legenda de classificação por nível

NÍVEL	RESPOSTA	RESULTADO
Nível 1	1-2	Insuficiente
Nível 2	3-4	Baixo
Nível 3	5-6-7	Regular
Nível 4	8-9	Satisfatório
Nível 5	10	Muito satisfatório

Fonte: Legenda criada pela pesquisadora a partir da escala de resposta da ADM/2019.

Com a escala de respostas, resumida no quadro de nível criado pela pesquisadora, foi possível realizar a análise das respostas. Apresento, a seguir, as respostas marcadas por nível, considerando a legenda, na primeira categoria do questionário.

Conforme a legenda criada pela pesquisadora, os representantes das escolas marcaram na questão 1a, que trata das condições do prédio, o nível regular; outras quatro representações das escolas avaliaram como baixa a qualidade da infraestrutura; três avaliaram que os prédios estavam satisfatórios e apenas uma equipe de representantes considerou a estrutura da escola como ideal.

A equipe da escola E4 preencheu todas as variáveis como ideal e trago como contribuição que, de acordo com o estudo feito no capítulo dos indicadores educacionais, que trata sobre a média do IDEB, essa unidade manteve a nota nas duas últimas edições (2015 e 2017).

Três equipes de representantes avaliaram como satisfatória essa questão e tiveram sua média de IDEB instável nas edições pesquisadas (2013, 2015 e 2019).

Nessa categoria, apenas os representantes da escola E4 se avaliaram com o nível 5 e destaque que foi a mesma escola que marcou nas demais perguntas o mesmo nível. Outras escolas também igualizaram nas demais questões dessa categoria, estando a escola F1 no nível 2, ou seja, baixo; as escolas D1, E27, E6, E9 e F3 no nível 3 (regular); e as escolas D4, E13 e E8 como nível 4 (satisfatório). No entanto, a escola E12 não marcou essa questão e fez a seguinte observação no questionário:

Necessitamos com urgência da troca de toda parte elétrica da escola, por motivo de sobrevivência, bem como telhado. Não temos auditório multifuncional e nem quadra (Anotação feita em reunião com membros da Semed pela equipe da escola – 2019).

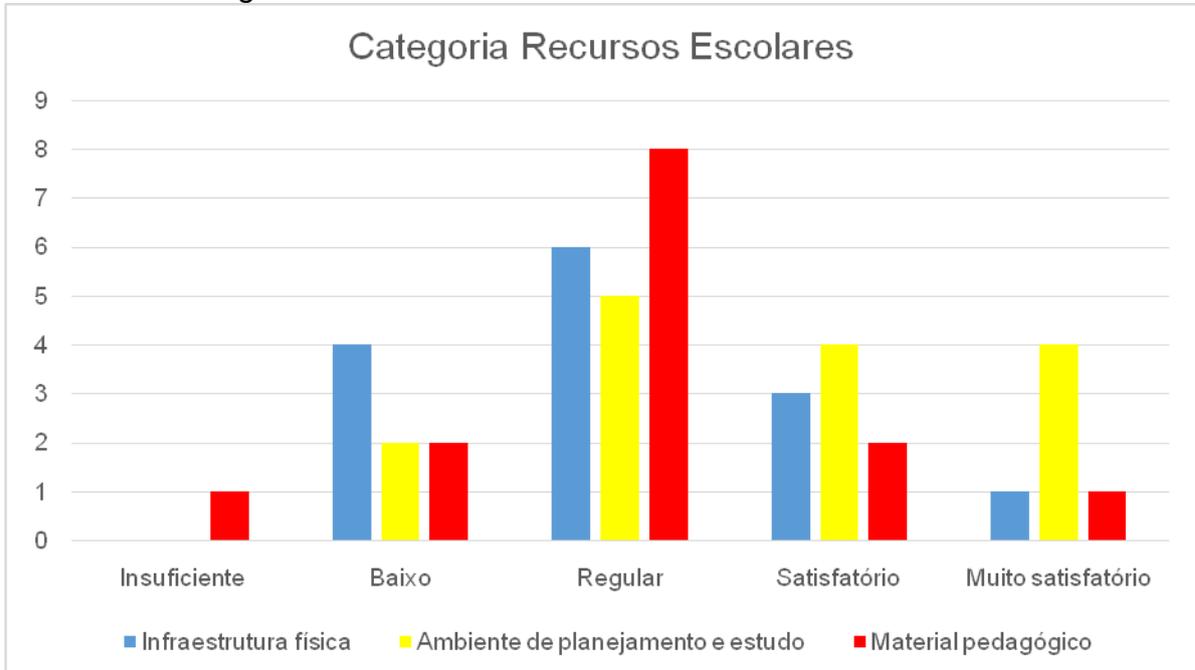
Destaco aqui que, na Ata das Reuniões de Avaliação ADM, em 2015, a escola E12 havia apresentado dificuldades nessa questão, com a seguinte escrita:

A infraestrutura da escola é precária, não possui refeitório, este funciona em uma varanda improvisada, não tem quadra de esportes, sala de professores e nem banheiro para os mesmos, assim como biblioteca (Ata da ADM de 2015).

Nesse cenário, desde 2015, a equipe da escola queixa-se em relação à infraestrutura, pedindo atenção à falta de espaços na primeira ADM e, na segunda, faz um pedido de socorro em relação à falta de manutenção aos espaços existentes, permanecendo o apontamento de que esses são insuficientes para um atendimento

de qualidade. O Gráfico 2 apresenta os resultados para a categoria Recursos escolares, com as respostas reagrupadas como informado logo acima.

Gráfico 2 – Categoria Recursos Escolares



Fonte: Levantamento feito pela pesquisadora a partir da escala de resposta do questionário/2019.

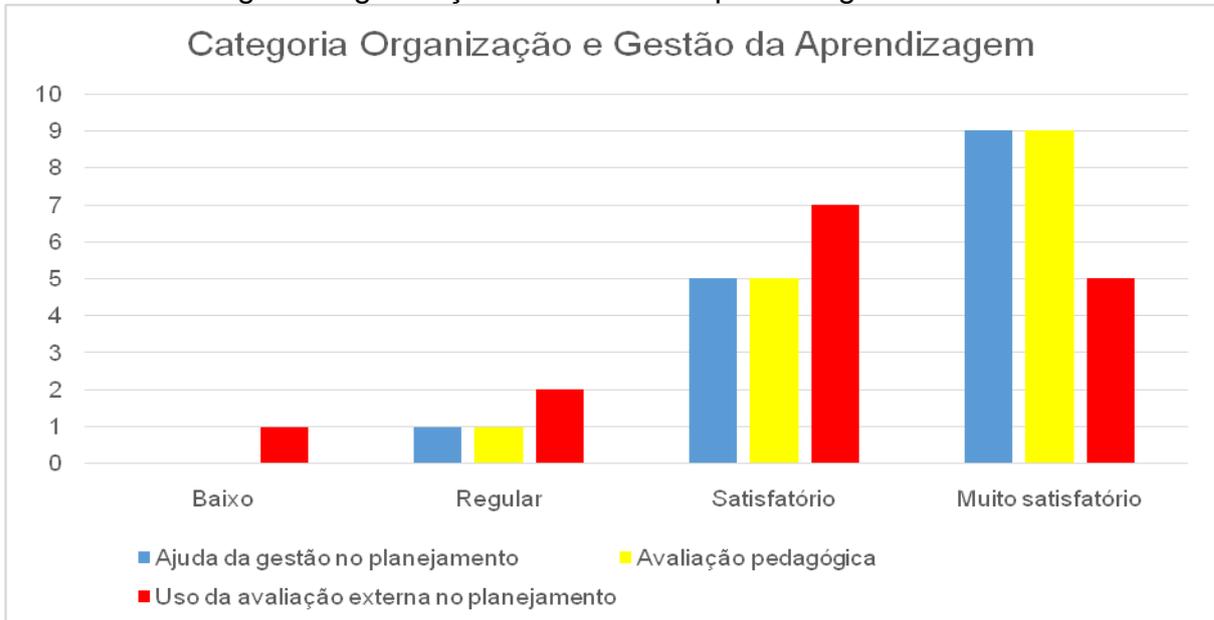
Em relação à questão (1b), em que abordava sobre o ambiente propício para o planejamento dos professores, como computador, internet, impressora e livros para estudos nas áreas de atuação, cinco escolas selecionaram o equivalente ao nível 3 (regular), duas ao nível 2 (baixo), quatro ao nível 4 (satisfatório) e quatro ao nível 5 (muito satisfatório), o que me faz pensar o quanto estão diferenciadas as escolas no que diz respeito aos ambientes para que o professor possa planejar as aulas.

Das que marcaram como nível 2, uma é da classe D, que atende de 401 a 700 estudantes; e a outra da classe F, que atende, no máximo, a 200 estudantes.

Ao tratar da questão (1c), sobre os materiais para os estudantes, como livros para consulta e estudos, laboratórios, bibliotecas e outros recursos de apoio como momentos de reorientação de estudos e/ou reforço escolar, observo que oito escolas se consideraram nível 3 nessa questão, duas no nível 4 e também duas no nível 2. A escola D13 se considerou nível 1, a E12 não marcou essa questão no questionário e apenas uma escola (E4) se avaliou com nível 5. Podemos observar, por meio do gráfico, que essa questão, (1c), alcançou oito escolas no nível 3, o que

revela que, para a maioria, os representantes das escolas pesquisadas, os insumos relacionados a livros e materiais para consulta e estudos, bem como estruturas de apoio aos estudantes, são avaliados como regular.

Gráfico 3 – Categoria Organização e Gestão da Aprendizagem



Fonte: Levantamento feito pela pesquisadora a partir da escala de resposta do questionário/2019.

Na questão 2a, perguntam sobre o planejamento das aulas e se o professor conta com algum membro da equipe gestora. Em nove questionários, os representantes das escolas avaliaram que alcançaram o nível 5, logo, muito satisfatório. Vale sempre lembrar que a resposta foi dada pela equipe gestora da escola, composta por direção, secretário/a, dirigente de turno, supervisor, orientação pedagógica e educacional.

Cinco questionários escritos pelos representantes de escolas se consideraram nível 4, demonstrando que reconhecem que falta um pouco da atenção de membros da equipe gestora. Porém, uma escola revela que se encontra no nível 1, a D13, o que traz a reflexão de que não há, nos momentos de planejamento de professores, a participação dos profissionais da equipe gestora.

Em 2b, a pergunta foi se as equipes das escolas avaliam os estudantes com critérios claros definidos coletivamente e/ou por área/etapa/série. Para essa questão, temos nove questionários informando estar no nível 5, cinco no nível 4 e uma equipe gestora se avalia como nível 1. A escola D14, apesar de ter membros da equipe gestora participando do planejamento, conforme respondida na questão

anterior, nessa questão, 2b, marca que não possui critérios definidos coletivamente para avaliar os estudantes.

É possível que, para essa unidade escolar, ao usar o termo “coletivamente”, tenha o entendimento de que ao juntar em reuniões todos os demais professores há um trabalho coletivo. No entanto, as respostas não revelam que ocorre participação da equipe gestora para um planejamento de gestão de aprendizado dos/as estudantes matriculados/as.

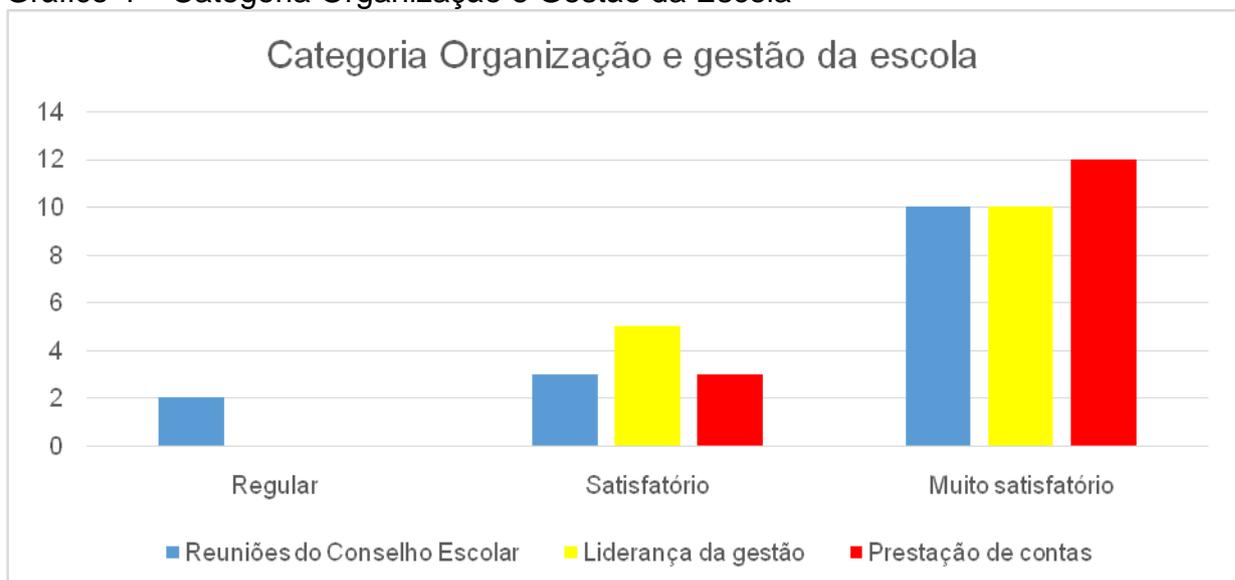
A pergunta 2c tratou sobre o uso de dados ou modelos das avaliações externas (Saeb, Provinha Brasil, ANA, Prova Brasil e provas de concursos para seleção de entrada nos ensinos médios). Para essa questão, sete questionários foram marcados no nível 4, dois no nível 3, cinco no nível 5 e um no nível 2.

A escola D14 não revela o motivo, mas se considera pouco atenta ao uso das avaliações em larga escala. Cabe destacar que essa unidade escolar tem elevado de forma tímida o IDEB, estando com a média 4,0 no ano de 2013, 4,2 em 2015 e 4,3 na última aferição, que foi em 2017.

Essa escola também revelou, na ata de 2015, que a violência “no entorno” era um problema que gerava faltas de professores e alunos; revelou também que fazia o trabalho com distorção com turma do projeto “A Hora da Virada” e que não conseguia fazer atividades aos sábados, devido à violência local.

A seguir, o Gráfico 4 apresenta os resultados das respostas sobre a organização e gestão escolar.

Gráfico 4 – Categoria Organização e Gestão da Escola



Fonte: Levantamento feito pela pesquisadora a partir da escala de resposta do questionário/2019.

Na questão 3a), o questionário pergunta sobre as reuniões do Conselho Escolar, se essas são divulgadas e se acontecem com frequência (ao menos quatro vezes ao ano). Duas equipes gestoras das escolas realizaram a avaliação e confirmaram estar no nível 3 e dez dos questionários foram marcados no nível 5, nessa questão.

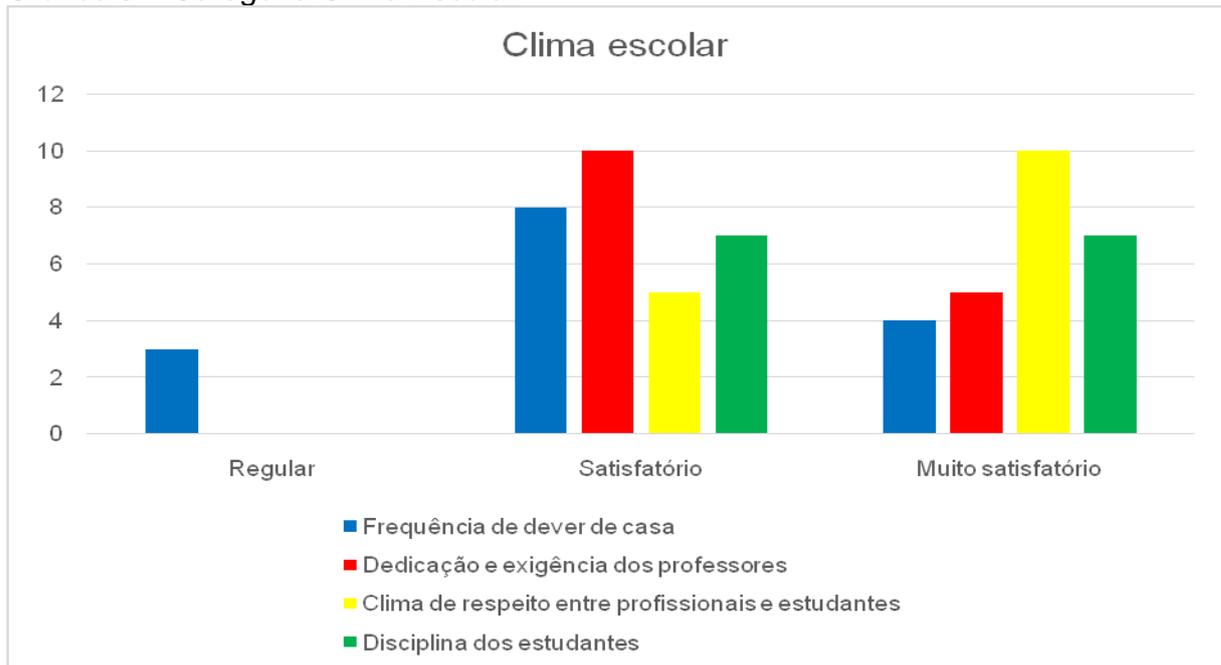
Aqui, retomo a lembrança de que o questionário foi respondido por membros da gestão, podendo ser falho, se comparado com a percepção de outros membros das escolas. Todavia, três unidades escolares marcaram nível 4, demonstrando que não há tanta constância de encontros do conselho escolar e das divulgações dos momentos de reuniões entre os membros.

Na 3b), o assunto foi sobre a liderança da gestão escolar (diretor, orientadores, dirigentes e secretário(a)). Logo, nessa questão, as equipes das escolas parecem quase ter consenso, avaliando no nível 4 um total de cinco gestores das escolas e dez se autoavaliando com o nível 5, autodeclararam-se como boa liderança.

A 3c) pergunta a respeito da prestação de contas das verbas, e as respostas revelam que a prestação de contas está em dia na maioria das escolas, de acordo com o questionário, onde doze equipes das escolas selecionaram o nível 5. No entanto, três revelam ter algum tipo de dificuldade para a prestação de contas, pois se enquadram no nível 4.

A última categoria trata sobre o Clima Acadêmico, no entanto, esclareço que a primeira questão tratou do absenteísmo dos professores e entendi que não cabia aplicar a legenda criada para as escalas de respostas, por isso, retirei do Gráfico 5. Nessa questão, os representantes da escola E4 marcaram o nível 1 sobre a questão das faltas de professores; em contrapartida, os demais representantes das escolas revelam que os gonçalenses foram marcados como nível 3 em duas escolas (D13 e D14), atingindo nível 4 em nove escolas e nível 5 em três unidades escolares.

Gráfico 5 – Categoria Clima Escolar



Fonte: Levantamento feito pela pesquisadora a partir da escala de resposta do questionário/2019.

A segunda questão foi sobre a frequência de dever de casa. Oito das equipes das escolas declararam estar no nível 4 (satisfatório). Para três equipes, a estratégia não é muito utilizada, visto que selecionaram como nível 3; e quatro afirmaram estar no nível máximo 5, que reporta que a estratégia de dever de casa tem sido constantemente utilizada pelos professores.

Sobre a dedicação e exigência dos professores quanto ao aprendizado dos estudantes, as equipes das escolas, se autoavaliam como Muito satisfatório e satisfatório, cabe lembrar que se referem ao seus próprios trabalhos como equipe gestora das unidades escolares.

Sobre o clima de respeito entre a equipe gestora, funcionários, professores e estudantes, as equipes das escolas repetiram o resultado da questão anterior e se avaliaram como nível 5 em 10 dos questionários realizados com as escolas e nível 4 em cinco. Apesar do quantitativo ser quase o mesmo, ocorreu variação nas respostas entre as duas questões, se fizermos uma comparação da escola com ela mesma.

Ao tratar sobre a disciplina dos estudantes (comportamento favorável à aprendizagem), observo que sete escolas marcaram nível 5 e outras sete, nível 4. No entanto, a equipe da escola E12 não conseguiu definir entre esses dois níveis, marcando duas opções e escrevendo uma observação no questionário, forçando um

espaço que não existia no formulário, para destacar que a indisciplina dos/as alunos/as com idades maiores interfere na aprendizagem, apontando para a dificuldade em lidar com os estudantes em distorção idade-série.

Ball, Maguire e Braun (2016, p. 24) explicam que o desempenho e o comportamento dos estudantes podem ser, em sua maioria, o “discurso mestre” da educação deste século (p. 202). A eficácia encontra espaço nos discursos que se estruturam em metas, referências, tabelas de classificação, por médias e controle, trabalhando “para oprimir ou deslocar valores e princípios e para subverter as relações sociais”.

Nessa perspectiva, a maioria dos atores volta-se para os discursos de preocupação com a melhoria da educação dos/as estudantes, com a visão simplificada em resultados de aprendizagem padronizados, porém ocorre que, nessa arena, surgem também os discursos ético-democráticos que estremecem a estrutura simplória de resultados apenas em exames de larga escala e provas com currículos enrijecidos.

De acordo com os documentos analisados, apresento no próximo capítulo as considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS MICROPOLÍTICAS DAS RESISTÊNCIAS

Procurei, nesta pesquisa, compreender como as políticas de avaliação para a qualidade se articulam na atuação das políticas no município de São Gonçalo. Em seu desenvolvimento, foram analisados os seguintes documentos: avaliação, desempenho e monitoramento (ADM/2015), registros do Fórum Municipal de Educação (2017) e questionários das reuniões de autoavaliação (2019).

Diante de uma variedade e quantidade de material, precisei fazer algumas escolhas e delineamentos que me dessem a possibilidade de análise dos documentos no tempo do mestrado. A primeira escolha foi em relação ao segmento, decidindo por analisar os documentos das unidades escolares que atendiam de forma exclusiva aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Essa decisão me proporcionou a diminuição de 88 para 65 escolas, apurando a possibilidade de análise. Seguindo para as demais decisões, a investigação se concentrou em 15 escolas.

Nessas análises dos documentos das 15 escolas, pude confrontar e observar os dados gerados pelo INEP e as respostas dadas pelos representantes das unidades escolares nas reuniões de Avaliação, Desempenho e Monitoramento de 2015, no Fórum Municipal de 2017 e no questionário de Autoavaliação de 2019.

Com o propósito de analisar os indicadores de qualidade e a cadeia de entrega no contexto das políticas em São Gonçalo/RJ, realizei o levantamento dos dados disponíveis em sítios, quais sejam, plataformas disponíveis na internet como IBGE, INEP e outras. Fiz o estudo sobre a teoria da atuação e ciclo de políticas, que me possibilitou trazer a cadeia de entrega por resultados em São Gonçalo/RJ, com base no livro “Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias”, de Ball, Maguire e Braun (2016), pude perceber a existência dos “atores na política” e os “atores no trabalho com política”.

No caminho para identificar os sentidos de qualidade em disputa na educação gonçalense nos documentos das reuniões de avaliações em São Gonçalo, escritos pela SEMED e pelos autores das escolas dos Anos Iniciais, busquei o sentido global dado por meio das agendas transnacionais, dos planejamentos das políticas de educação nacional, das legislações, do sistema nacional de avaliação e do Plano Nacional de Educação. Segui para os sentidos de qualidade da educação atribuídos pelos atores que compõem a Secretaria Municipal de Educação e os

representantes/gestores das escolas selecionadas, na tentativa de aproximar o foco dos sentidos.

Ao tratarmos dos sentidos em disputa, dos estudos acadêmicos e das legislações, percebi que há projetos de educação diferentes. Considero aqui todas e todos que atuam na sociedade e na educação, posto que toda ação é política e, como vimos, a educação não é neutra. Logo, esses projetos de educação impõem uma racionalidade que, na maioria das vezes, não é possível na prática, pois há no jogo de dominações diversos atores que submetem aos textos escritos da política a interpretação e tradução, dando novos sentidos, que muitas vezes não são os mesmos dados pelos legisladores.

A partir desse ponto, os sentidos que foram percebidos em disputa, ao tratar da “qualidade da educação” na Rede Municipal de São Gonçalo/RJ, diferem, confrontam e por vezes concordam, pois há, nos atores que escrevem os documentos pesquisados, conflitos sobre o que poderia ser considerado qualidade da educação como um termo que carrega polissemia, descrito no Capítulo 1 deste trabalho.

A discussão sobre qualidade focou fortemente nas dificuldades, na visão dos participantes, que se relacionam com qualidade da educação. Segundo os representantes das escolas, a falta de pessoal (professores e funcionários) foi a questão mais apontada, visto que aparece em todos os 15 documentos analisados; Já a evasão discente foi o segundo mais citado em 5 dos 15 documentos. A reprovação, o absenteísmo docente e a violência são citados em 4 dos 15 documentos.

Em 2017, ocorreu o Fórum Municipal de Educação com o tema “qualidade social e educação pública”. Foram analisadas as 5 Atas do Fórum e a carta aberta. As discussões foram classificadas em 4 contextos, segundo Ball: contextos situados, culturas profissionais, contextos materiais e contextos externos.

Um dos aspectos apontados nos documentos trata da demanda reprimida, ou seja, o não atendimento ao segundo segmento para a comunidade local, deixando uma quantidade de estudantes fora da escola.

Em relação às culturas profissionais, as demandas foram: a falta da eleição de diretores, a necessidade de ampliar a participação nos conselhos escolares e da organização do tempo escolar (um tempo dedicado ao planejamento, conforme previsto na Lei do Piso Nacional).

Segundo os representantes das escolas um ponto relevante à qualidade é a falta de recursos materiais. Os respondentes se referem a falta de recursos tecnológicos e pedagógicos, além da precária infraestrutura física das escolas.

São aspectos relacionados com a qualidade também o número insuficiente de docentes, a ausência de política de formação continuada de professores e a pouca valorização docente.

O Fórum produziu a Carta da Comunidade Escolar, encaminhada aos governantes locais, em que afirma a pouca consideração das condições das escolas na formulação nas políticas educacionais. Ocorre, por parte dos governantes e gestores, um negligenciamento sobre as condições reais em que as escolas se encontram, seja pelas questões que envolvem os recursos diferenciados, as condições materiais, as culturas profissionais, que estão em cena, seja pela não autonomia plena para resolver questões que estão fora de suas possibilidades, como sociais, econômicas e familiares.

A autoavaliação das escolas ocorreu em 2019, por meio de um questionário enviado pela Secretaria aos gestores escolares. As respostas foram agrupadas em 4 categorias: recursos escolares, organização e gestão de aprendizagem, organização e gestão da escola e clima acadêmico.

Para essa apresentação, escolhemos as categorias recursos escolares e gestão da aprendizagem, que estão nos próximos slides, dado o limite de tempo.

Em relação à categoria recursos escolares, tivemos um número maior de escolas apontando a questão da infraestrutura física.

As equipes gestoras apresentaram como regular o ambiente de planejamento de estudo, na maioria das escolas.

Em relação ao material pedagógico que pertence à categoria recursos escolares, os representantes das escolas apontaram como regular os itens: infraestrutura escolar, ambiente de planejamento, material pedagógico e de estudo, bem como os insumos, relacionados a livros e materiais para consulta e estudos, que compõem as estruturas de apoio aos estudantes.

Na categoria gestão de aprendizagem, aparecem as questões relacionadas à ajuda da gestão da escola em relação ao planejamento das aulas e da avaliação pedagógica dos estudantes.

As equipes se autoavaliaram como “muito satisfatório” quanto ao uso da avaliação externa no planejamento. No entanto, revelaram que não ocorre a participação da equipe gestora nos momentos de planejamento das aulas.

A escola D14 não revela o motivo, mas se considera pouco atenta ao uso das avaliações em larga escala. Cabe destacar que essa unidade escolar tem elevado o IDEB, segundo a série histórica, apurada na dissertação.

É interessante perceber que qualidade assume sentidos diferenciados, tantos quantos são os atores em discussão. Daí, seu caráter polissêmico (como nos informam autores dentro de uma perspectiva crítica) ou vazio, como afirmam Frangella, Pereira e Lopes, que assumem uma perspectiva pós-crítica.

É interessante perceber que, inicialmente, sentidos de qualidade estavam marcados pela discussão de resultados – repetência, evasão, violência. A discussão nessa época estava fortemente vinculada à melhoria do IDEB. Uma visão simplista de qualidade marca esse momento.

Num segundo momento, outros sentidos vão ganhando corpo: eleição de diretor, formação e valorização docente, organização do tempo escolar, infraestrutura física, pedagógica e tecnológica. A análise dos documentos evidencia uma verdadeira “arena” de discussões, em que discursos ético-democráticos estremecem a estrutura simplória de resultados apenas em exames de larga escala e provas com currículos enrijecidos.

Esses aspectos são reafirmados no terceiro momento. Juntam-se a esses preocupações com a aprendizagem, denominadas como clima acadêmico pelo questionário. Contudo, a forma como os questionários foram formulados (com perguntas de respostas fechadas) só nos possibilitou uma contagem das respostas. A riqueza da análise esteve nas respostas fornecidas por alguns representantes de escolas, que não se contentaram em apenas emitir uma nota de 1 a 10 e com isso foi possível conhecer os argumentos de suas respostas.

A análise dos documentos permitiu levantar aspectos que, na visão dos que atuam na educação pública de São Gonçalo, dificultam o alcance da qualidade educacional. Dentre esses, destacam-se: comunicação com as famílias, absenteísmo de professores e dos estudantes, evasão, violência externa, falta de recursos tecnológicos e outros.

Este trabalho possui algumas limitações, dentre as quais o fato de ter se restringido à análise dos documentos de anos específicos e com atores que

exercem na “cadeia de entrega” um determinado tipo de poder interno. Logo, há mais contextos e diversidades nas escolas públicas que atendem ao Ensino Fundamental, Anos Iniciais, que o todo e/ou qualquer parte deste estudo até agora desenvolvido sobre os sentidos de qualidade.

É importante dizer que a escrita dos documentos sofre modificações, em alguns momentos, dos atores que escrevem e em cada conjunto de documentos na forma como foram registrados, visto que, ao longo dos três conjuntos de registros documentais, nos anos de 2015, 2017 e 2019, tiveram conduções diferentes. No início, em 2015, a equipe da Semed/SG propõe análise dos dados do IDEB e segue para os contextos das escolas, por meio das falas dos gestores/representantes das escolas, os quais justificam o não alcance das metas previstas demandando outras questões que são fundamentais e necessárias para os membros da Semed/SG.

Logo, em 2017, os membros da Semed/SG se lançam para uma construção de um Fórum Municipal de Educação, por meio da influência da Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação, com um título ousado, em que se propunha discutir o termo “qualidade social da educação” no movimento interno nas escolas por meio de encontros denominados “Escola em Debate” e que culminaram em uma construção de uma carta aberta às autoridades, com todas as demandas, expectativas e declarações ouvidas nos momentos internos e de debate dos grupos de trabalho por distrito, ocorridos na FFP-UERJ. Carta essa de que não temos registros de ter sido levada a qualquer autoridade local, além do Secretário de Educação da época.

Cabe dizer que no mesmo ano o Secretário de Educação foi substituído por outro que, na época, ocupava o cargo de Secretário de Administração e que permaneceu até a data-fim para sair e se pré-candidatar à vereança, sendo substituído pelo, até então, Subsecretário de Infraestrutura ao fim desta escrita.

Na intenção de realizar essas considerações finais, com o propósito de conquistar o título de Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – ProPEd, coloco-me como parte integrante dos contextos escritos nesta dissertação, da qual tive a oportunidade de ser pesquisadora e participante de todo processo aqui escrito.

Este estudo não termina aqui e por isso me remeto às questões que me fizeram escrever este texto, conforme uma famosa frase de Robin Williams, que diz:

“Assim que você pensar que sabe como são realmente as coisas, descubra outra maneira de olhar para elas” (WILLIAMS *apud* RISTUM, 2010).

Tratar sobre a qualidade da educação foi um aprendizado significativo, posto que hoje posso perceber que a política educacional é encenada por diferentes atores políticos do município e que nessa intenção, com o aporte da Teoria da Atuação de Ball, Maguire e Braun (2016), foi-me possibilitada a chance de responder como ocorre a atuação dos atores, baseada na “cadeia de entrega”.

Atuam na política, além dos membros dos cargos eletivos, os seus indicados, os concursados e os representantes de instituições públicas, privadas, filantrópicas e sindicais, exercendo influência e pressão aos resultados exigidos, na perspectiva de uma educação de qualidade mensurável.

Incluí, nesta dissertação, a pressão externa também com as situações da Conferência Municipal de Educação e o Relatório do TCE, que pressiona a gestão pública com o discurso da efetividade em uma qualidade mensurável.

Como escrevi no início deste texto, faço parte desta pesquisa como funcionária da Rede Municipal, como munícipe e como professora pesquisadora. Nesse cenário, destaco que os profissionais da Rede que participaram da escrita desses documentos fizeram-no de forma responsável e dedicada, revelando os problemas dos cotidianos das escolas que muitas vezes impedem o bom andamento do processo de ensino-aprendizagem.

Ressalto que as equipes da Semed/SG e da direção/supervisão/orientação pedagógica e educacional que preencheram os documentos que compõem esta pesquisa nos proporcionaram, por meio das escritas, uma excelente oportunidade de conhecer os contextos da Rede e das escolas e nos possibilitaram, nestes escritos, uma percepção ampliada de uma educação que vá para além dos indicadores de IDEB, apontando-nos outras questões fundamentais e importantes para garantir, entre outros direitos sociais, também o direito à educação.

A análise dos documentos permitiu levantar aspectos que, na visão dos que atuam na educação pública de São Gonçalo, dificultam o alcance da qualidade educacional.

Ao tratar dos sentidos em disputa, dos estudos acadêmicos e das legislações, percebemos que há projetos de educação diferentes. Considero aqui todas e todos que atuam na sociedade e na educação, posto que toda ação é política e que a educação não é neutra. Logo, esses projetos de educação impõem uma

racionalidade que, na maioria das vezes, não é possível na prática, pois há, no jogo de dominações, diversos atores que submetem aos textos escritos da política a interpretação e tradução, dando novos sentidos que muitas vezes não são os mesmos dados pelos legisladores. A partir desse ponto, os sentidos que foram percebidos em disputa ao tratar sobre “qualidade da educação” na Rede Municipal de São Gonçalo/RJ diferem, confrontam e por vezes concordam, pois há, nos atores que escrevem os documentos pesquisados, conflitos sobre o que poderia ser considerado qualidade da educação.

Os sentidos dados pelas propostas dos documentos foram mudando. Na ADM e na Autoavaliação, aconteceu uma intencionalidade de direcionar a discussão para as médias do IDEB, promovendo um sentido restrito de qualidade. Na realização do Fórum, com o debate nas escolas e com o tema do evento, a Semed/SG, junto à equipe de monitoramento do Plano Municipal de Educação, direciona para a discussão de um debate local para a qualidade social da educação.

Foi possível inferir que os encontros viraram um espaço de levantamentos de demandas, emergindo as dificuldades de comunicação com as famílias dos estudantes que estavam evadindo, a falta de infraestrutura e manutenção dos prédios, escassez de recursos materiais, humanos, a inviabilidade de atendimento adequado aos estudantes com deficiências e os desafios impostos pelas diversas violências em que as comunidades escolares estavam inseridas.

Destaco o compromisso dos profissionais envolvidos por suas preocupações com a qualidade da educação no município, apesar das adversidades.

Reflexões sobre os contextos: os contextos importam

Antes de concluir esta dissertação, peço a sua permissão para lhe contar o que vi durante essa escrita. Movo-me como educadora, como diz Paulo Freire (FREIRE, 1996, p. 94) e não estou deslocada do mundo, por isso, conto-lhe nessas linhas finais o que vi durante os anos em que me debrucei para escrever e realizar esta análise das políticas.

Enquanto escrevia, revivi o período em que estive como Subsecretária de Ensino e Apoio Pedagógico no município de São Gonçalo, com as leituras das atas das ADM, bem como tive a oportunidade de viver, em 2017, o planejamento e a prática do Fórum Municipal de Educação como Supervisora da Rede Municipal até a

escrita da carta à comunidade, objeto final desta ação. Estive como pesquisadora das reuniões que geraram as respostas aos questionários de autoavaliação da equipe gestora.

Nesse tempo de escrita, também vi chegar ao Governo Federal um governo com discurso que remete a características homofóbicas, fascistas, racistas e antidemocráticas, que vem produzindo discursos de ódio em nossa nação e destruindo os direitos conquistados após anos de lutas; que desmonta a estrutura da pesquisa e da ciência, retirando recursos e promovendo os retrocessos do conhecimento científico.

Vi o mundo se isolar com a ameaça de um vírus denominado SARS-CoV-2, em uma crise sanitária que faz a Ciência, a Saúde e a Pesquisa lutarem todos os dias e horas para o seu combate, na tentativa de salvar vidas, enquanto o vírus mata mais de 773.152 pessoas no mundo e registra mais de 21.826.342 pessoas contaminadas.

Neste momento, em que finalizo o trabalho de escrita, vejo algumas amigas e amigos lutarem pelas suas vidas, após o resultado positivo da Covid-19 e recebo notícias diárias de pessoas que estão morrendo por causa do vírus ou da ação truculenta do Estado, por meio de uma polícia desgovernada que reproduz em atos os discursos de ódio produzidos na conjuntura mundial, nacional e local.

Vi um hospital de campanha contra a Covid-19 não se concretizar até a data-fim desta escrita; e a cidade de São Gonçalo registra mais de 600 óbitos e o Brasil, mais de 108 mil mortos, sendo anunciado como o segundo país do mundo onde mais pessoas morreram por Covid-19 e muitas não tiveram a oportunidade de dizer que venceram a doença.

Vi serem entregues kits-merenda escolar em São Gonçalo com atraso de meses e total descaso com as necessidades básicas das pessoas que neste momento estão vivendo, além da crise sanitária, a crise política e econômica com mais intensidade, devido à desigualdade imposta pela falta de políticas públicas que as incluam de fato. Vi professores se reinventando, em busca de formas de realizar o processo de ensino-aprendizagem de forma virtual e remota. Vi colegas pedirem ajuda ao sindicato dos profissionais da educação para se alimentarem e alimentarem os seus, com ajuda de cestas básicas, em razão de cortes realizados pelo governo municipal.

Explico porque termino assim esta escrita, com os olhos marejados:invisto no discurso de resistências pelas micropolíticas, operando com Ball, Maguire e Braun (2016), com a certeza de que há outras racionalidades e versões para a educação que ainda estão vivas e atuantes entre nós, provocando e possibilitando mudanças profundas nos significados do que seja ser educado, por exemplo.

Contudo, são nas micropolíticas de resistências que vemos um grande potencial de resistência por dentro, onde existem e sempre existirão espaços para o pensar diferente, com outras versões para a educação e, assim, outras tantas possibilidades de qualidade da educação.

Destaco o compromisso expresso, por meio dos documentos, pelos profissionais envolvidos. Os professores demonstram, nos três grupos de documentos pesquisados e na participação da V Comesg, preocupações fundamentais para a qualidade da educação no município. Fica a reflexão de que há mais a fazer na cidade pelos estudantes e pelos professores com atenção para as demandas da educação no município.

Por fim, nesta dissertação, percebo que a investigação de como estão ocorrendo as interpretações/traduições das políticas educacionais nas escolas públicas é um campo fértil de resistências e de aprendizado pelas vias democráticas que nos proporcionam novos tempos de esperança.

Vamos resistir a este tempo de retrocessos. Vai vencer a democracia nas escolas, nas ruas e no país.

Educação, resiste! UERJ resiste!

REFERÊNCIAS

AGUILAR JÚNIOR, C.A. *Reprovação e política de avaliação na escola: um estudo na rede pública de Niterói*. 291F Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=15621. Acesso em 20 nov. 2019.

ALVES, T.G.; FERRÃO, M.E. *Uma década da Prova Brasil: evolução do desempenho e da aprovação*. Fundação Carlos Chagas, Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, 2019.

ARAUJO, G.C. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/83>> Acesso em: 16 abr. 2018.

BABBIE, E. *Métodos de pesquisas de survey*. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BALL, S.J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.2, pp. 99-116, jul./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>>. Acesso em 19 set. 2018.

BALL, S.J. Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the 'competition state'. *Journal of Education Policy*, v. 24, n. 1, p. 83-99, 2009.

BALL, S.J.; MAGUIRE, M. *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, S.J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. *Como as escolas fazem políticas. Atuação em escolas secundárias*. Ponta Grossa: UEPG, 2016.

BARRIGA, A.D. Impacto das políticas de avaliação e de qualidade nos projetos curriculares. In: LOPES, A. C.; ALBA, A. (Orgs.). *Diálogos curriculares entre Brasil e México*. Rio de Janeiro: UERJ, 2014, pp. 147-175.

BAUER, A. et al. Iniciativas de avaliação do ensino fundamental em municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, v. 22 n. 7; 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/320288962_Iniciativas_de_avaliacao_do_ensino_fundamental_em_municipios_brasileiros_Mapeamento_e_tendencias>. Acesso em 27 dez. 2019.

BERNADO, E.S.; CHRISTOVÃO, A.C. Tempo de escola e gestão democrática: o Programa Mais Educação e o IDEB em busca da qualidade da educação. *Educação e Realidade*. Rio de Janeiro: 2016.

BONAMINO, A.; ZÁQUIA, S. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.

35, nº 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em:
<www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aopep633.pdf> Acesso em 03 out. 2018.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. Londres: Routledge, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada e publicada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.

BRASIL. Lei 13.005/2015. De 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial a República Federativa do Brasil*, Brasília, 25 jun. 2014.

BRASIL. Lei 11.738/2008. De 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

BRASÍLIA. Ministério da Educação – MEC. Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/211-noticias/218175739/65791-ministro-da-educacao-anuncia-mudancas-no-sistema-de-avaliacao-a-partir-de-2019?Itemid=164>> Acesso em 07 jul. 2018.

BROOKE, N.; SOARES, J.F. (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CAMPELO, T; GENTILI, P. *Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás*. 2018. Disponível em:
<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042018000700054&tlng=pt> Acesso em 04 jun. 2019.

CEPAL; UNESCO. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília, DF, 1995.

COLEMAN, J.S. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, v.94, p.S95-S120, The University of Chicago Press, 1988. Disponível em:
<<https://faculty.washington.edu/matsueda/courses/587/readings/Coleman%201988.pdf>>. Acesso em 02 mar.2019.

CONAPE 2018. Proposta Documento Base 2018. Etapa Nacional. Maio 2018. Disponível em: <http://fnpe.com.br/docs/documentos/docs-conferencia/proposta_documento_base_plano_de_lutas_final_apreciacao_pleno-22-05-2018.pdf> Acesso em 10 jun. 2018.

DALBEN, A., ALMEIDA L.C. Para uma avaliação de larga escala multidimensional. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 26, n. 61, p. 12-28, jan./abr. 2015 Disponível em:
<<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/3140/2954>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

DIAS, R.E. Políticas de currículo e avaliação para a docência no espaço iberoamericano. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, p. 590604, v. 11, n. 3, set./dez.

2016. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>>. Acesso em 20 mai. 2018

EVANGELISTA, O. *Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional*. I Colóquio A Pesquisa em Trabalho, Educação e Políticas Educacionais. Belém: UFPA, 2009.

FERNANDES, D. *Avaliação em Educação: uma discussão de algumas questões críticas e desafios a enfrentar nos próximos anos*. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v21n78/aop_01113.pdf> Acesso em 08 jul. 2018.

FERNANDES, F.S. Algumas reflexões em torno da análise epistemológica de políticas educacionais. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 3, p. 1-19, 2018 Disponível em: <<https://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/11088>> DOI: 10.5212/retepe.v.3.001. Acesso em 20 mai. 2018

FIRJAN, *Os 16 municípios do Leste fluminense que apresentam desempenho moderado*, 2018 Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/destaques/estados/ifdm-2018-rj-firjan-os-16-municipios-do-leste-fluminense-apresentam-desempenho-moderado-no-ifdm-2018.htm>> Acesso em 10 jul. 2018

FONSECA, M. A experiência de cooperação entre o Brasil e o Banco Mundial: redefinindo o papel da educação e do professor. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 7. nº 12, jan./jun., 2001.

FOLHA, *Gestão Temer barra artigo científico e provoca crise com os pesquisadores*. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/11/1937171-gestao-temer-barra-artigo-cientifico-e-provoca-crise-com-pesquisadores.shtml>> 20 mai. 2018

FREITAS, L.C. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação Sociedade*, Campinas, vol.28, n.100 – Especial, p.965-987, out.2007.

FREITAS, L.C. Meta 7 – Aprendizado adequado na idade certa. *Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024*. Organização: João Ferreira de Oliveira, Andrea Barbosa Gouveia e Heleno Araújo [Livro Eletrônico]. – Brasília: ANPAE, 2018.

FREITAS, L.C. *et al. Avaliação Educacional: caminhando pela contramão*. Petrópolis. RJ: Vozes, 2009.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. 23ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T. da & GENTILI, P. (Orgs.). *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília, DF: CNTE, 1996. Disponível em <<http://static.recantodasletras.com.br/arquivos/4002523.pdf>> Acesso em 23 mar.2019.

GENTILI, P. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1059-1079, set./dez. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302009000400007&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em 20 jan. 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br>> Acesso em: 10 abr. 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em:<<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>> Acesso em: 17 set. 2019.

KARINO, C.A. *et al.* Estudos Brasileiros sobre eficácia escolar: uma revisão de literatura. *Revista Examen* – Brasília, v.1. n.1 – jul.-dez. 2017, p. 95-126.

LIMA, L.C. A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1339-1352, dez. 2015.

LOPES, A.C. A qualidade da escola pública: uma questão de currículo? In: Oliveira, Marcus, A. T. de et al. *A qualidade da escola pública no Brasil*. Belo Horizonte: Mazza, 2012, p. 13-29, 2012.

LOPES, A.C. A teoria da atuação de Stephen Ball: e se a noção de discurso fosse outra? *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 24, nº 25, pp. 1-19, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/296475026_A_teor%C3%ADa_da_atuacao_de_Stephen_Ball_E_se_a_no%C3%A7%C3%A3o_de_discurso_fosse_outra>. Acesso em: 10 nov. 2019.

LOPES, A.C. *Apostando na produção contextual do currículo*. A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas. Organização: Márcia Angela da S. Aguiar e Luiz Fernandes Dourado [Livro Eletrônico]. – Recife: ANPAE, 2018.

LUCKESI, C. C. *Avaliação da aprendizagem: componente do ato pedagógico*. 1ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LYOTARD, J.A *condição pós-moderna*. Tradução Ricardo Corrêa Barbosa. 7. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002.

MACEDO, E. Base Nacional Curricular Comum: novas formas de sociabilidade produzindo sentidos para Educação. *Revista e-Curriculum*, São Paulo, v. 12, n. 03, p.1530-1555, out./dez. 2014. Programa de Pós-graduação Educação: Currículo – PUC/SP. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/article/view/21666>. Acesso em 04 jun. 2018.

MACEDO, E. Base Nacional Comum para currículos: direitos de aprendizagem e desenvolvimento para quem? *Educ. Soc.*, Campinas, v.36, n.º 133, p. 891-908, out.-dez., 2015.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 12, n. 16, agosto de 2018.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M.I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 106, jan.-abr. 2009.

MATHEUS, D.S.; LOPES, A.C.A. Sentidos de qualidade na política de currículo. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v.39, 2014.

MOLANDER, B. Tacit knowledge and silenced knowledge: fundamental problems and controversies. In: GORANZON, B.; FLORIN, M. (Ed.). *Skill and education: Reflection and experience*. London: Springer-Verlag, 1992, p. 9-31.

OLIVEIRA, D.A. Nova Gestão Pública e Governos Democrático-Populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set.2015.

OLIVEIRA, D.A.; JORGE, T.A.S. As políticas de avaliação, os docentes e a justiça escolar. *Currículo sem fronteiras*, v. 15, n. 2, p. 346-364, maio/ago. 2015.

ORTIGÃO, M.I.R. *Currículo de matemática e desigualdades educacionais*. Tese de Doutorado em Educação, Departamento de Educação. Rio de Janeiro, PUC, 2005.

ORTIGÃO, M.I.R.; PEREIRA, T. V. Homogeneização curricular e o sistema de avaliação nacional brasileiro. O caso do Rio de Janeiro. *Educação, Sociedade & Culturas*, Lisboa, n. 47, p. 157-174, jul./dez. 2016.

PACHECO, J.A. (Org.). *Avaliação externa de escolas: quadro teórico/conceptual*. Porto Editora, Portugal, 2014.

PEREIRA, G.; ORTIGÃO, M.I.R. Pesquisa quantitativa em educação: algumas considerações. *Revista Teias*. v.8, jan.-jun. 2016.

PEREIRA, T.V.; VELLOSO L.S.S. Um salto para a performatividade: sentidos atribuídos à qualidade da educação. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. 2012, pp. 73-88. Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, Brasil.

PONCE, B.J. Currículo e Justiça Social: as políticas e os sujeitos do currículo. *Revista Currículo sem Fronteiras*, v. 18, n. 3, p. 785-800, set./dez. 2018.

PNUD. Panorama setorial da Internet. *Agenda 2030*. Ano 9. Número 1. Abril de 2017. Disponível em

<http://cetic.br/media/docs/publicacoes/1/Panorama_Setorial_12.pdf> Acesso em 09 jun. 2018.

RABIBE, M.B.N.; SALDANHA, C.F.A.; VOLOTÃO, G.S.R. *PCR – Plano de Carreira e Remuneração do magistério: avanços e retrocessos no município de São Gonçalo*, 2018.

RAMIRO, R.B.; VOLOTÃO, G.S.R. Meta 6 Do Plano Municipal De Educação São Gonçalo/ RJ – Vozes que não se silenciam. VII Seminário Vozes da Educação: resistências, políticas e poética na vida e na educação. Regina Leite Garcia, presente! 2019.

RISTUM, M. Violência na escola, da escola e contra a escola. In: ASSIS, S.G.; CONSTANTINO, P.; AVANCI, J.Q. (Orgs.). *Impactos da violência na escola: um diálogo com professores* [online]. Rio de Janeiro: Ministério da Educação/Editora FIOCRUZ, 2010, pp. 65-93. ISBN 978-85-7541-330-2. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

SANTOS, A.A.. *O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB): proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação/Alexandre André dos Santos, João Luiz Horta Neto, Rogério Diniz Junqueira*. – Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017. 56 p. – (PNE em Movimento; ISSN 2448-4288; 7) doi: 10.24109/2448-4296.seriepne.2017.7

SÃO GONÇALO. *Avaliação, desempenho e monitoramento*. Atas disponibilizadas do arquivo SEMED, 2015.

SÃO GONÇALO. Lei 658/2015. *Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de São Gonçalo e dá outras providências*. Publicado em Diário Oficial de 07 de dezembro de 2015.

SÃO GONÇALO. Portaria SEMED nº019/2019. Dispõe sobre a classificação das escolas municipais. Diário Oficial de São Gonçalo 08/02/2019, São Gonçalo, 2019.

SILVA F.G.; BERNADO, E.S. Ensino Médio em tempo integral: uma aposta na qualidade de ensino? *Revista de Educação*, PUC-Campinas, v.25, e204574, 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.24220/2318-0870v25e2020a4574>> Acesso em: 20 mai. 2018

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, TCE-Educação. Disponível em <<https://www.tce.rj.gov.br/tcerj-educacao>> Acesso em 06 mar. 2019.

TEDESCO, A.L.; REBELATTO, D.M.B. Qualidade social da educação: um debate em aberto. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v.VIII. n.16, p. .173-197, jul./dez. 2015.

VOLOTÃO, G.S.R. *Práxis e mal-estar docente: práxis e mal-estar docente: em busca do prazer perdido no ofício de educar*. Disponível em: <http://www.seduonline.com.br/repositorio/46_21.pdf> Acesso em 25 dez. 2018.

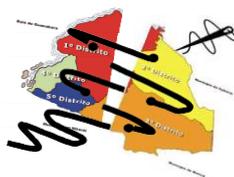
VOLOTÃO, G.S.R. ; GUIMARÃES, T.C.A. *O provimento do cargo de diretor em São Gonçalo: gestão democrática?* Disponível em:

<<http://www.editorarealize.com.br/revistas/conedu/anais.php>> Acesso em 22 jan. 2019.

WILLIAMS, L.C.A. Violência e suas diferentes representações. In G. C. Solfa (Org.), *Gerando cidadania: reflexões, propostas e construções práticas sobre direitos da criança e do adolescente*. São Carlos, SP: Rima, 2004, p.141-154.

ANEXO B – Carta Aberta do Fórum Municipal de Educação (2017)

Fórum Municipal de



Educação Qualidade Social e

Educação Pública

Tecendo Relações e Construindo Identidade da Rede Pública Municipal

CARTA DA COMUNIDADE ESCOLAR

Exmo. Senhores,

Nesta data, a comunidade escolar da cidade de São Gonçalo-RJ, representada por professores, alunos, pais/responsáveis e equipe gestora de todas as unidades de ensino da Rede Pública Municipal, no que lhe compete, considerando os benefícios para a educação na cidade, vem, por meio deste documento, expressar o resultado das reflexões e discussões realizadas no Fórum Municipal de Educação de São Gonçalo e, com base nestas interlocuções, propor medidas capazes de inserir a educação municipal em novos patamares.

Historicamente, sabemos que a educação sempre esteve na pauta de debates da sociedade, de pesquisadores, de políticos e de profissionais da educação, todos, em princípio, almejando uma Educação de qualidade. Neste processo, esta também tem sido uma das lutas de nossa cidade, sustentada pelo espírito da Constituição Nacional de 1988 que, no rol dos direitos sociais, inclui o direito à Educação.

Assume-se como pressuposto que o conhecimento e a educação tornam os sujeitos mais competentes para a luta desigual, marcada pela desvalorização das potências culturais das classes desfavorecidas e do pleno desenvolvimento do ser humano. O direito social à Educação revela, então, uma concepção democrática do Estado de direito, consoante com o princípio da dignidade da pessoa humana (inciso III, artigo 1º) e os objetivos da nação (art. 3º).

Entretanto, observa-se que esse direito social e o pleno desenvolvimento do ser humano não têm sido garantidos na forma como estão instituídos em nossa Carta Magna, considerando as condições atuais da educação na rede pública municipal em particular e na educação na cidade em geral. Não há dúvidas de que muitos são os fatores que interferem neste processo.

Neste contexto, destaca-se a falta de investimentos, de planejamento, de políticas de formação e de valorização dos profissionais da educação, bem como a

existência de ingerências externas, de descontinuidade de políticas públicas, que se perfilam como fatores complexos que precisam ser enfrentados de forma coletiva e comprometida por todos. Urge, portanto, uma tomada de decisão, neste momento, que possa redefinir os rumos da Educação na cidade e assegurar-lhe a devida qualidade socialmente referenciada.

No dia 18 de outubro de 2017, foi realizado um grande encontro na Rede Pública Municipal de Educação denominado *Escola em Debate*, que mobilizou alunos, pais/responsáveis, professores, funcionários e equipe gestora para discutir a escola que temos e a escola que queremos. Naquele dia, as unidades escolares da Rede Pública Municipal procuraram avaliar as questões que afetam o cotidiano escolar.

Na esteira desse processo, neste Fórum, procura-se dar prosseguimento a este debate, construindo no coletivo um panorama geral da Rede Pública Municipal, apontando suas necessidades e anseios para consolidar um planejamento para o próximo ano, fundamentado em bases que expressam o desejo real da sociedade gonçalense.

Assim, em nome da efetividade do direito à Educação, considerado uma força normativa em nossa Constituição, de aplicabilidade imediata, buscando fortalecer os princípios elencados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, as premissas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) e aquelas já deliberadas no Plano Municipal de Educação de São Gonçalo, encaminhamos as Atas produzidas em cada Grupo de Trabalho, resultado das reflexões e discussões promovidas neste Fórum.

Enfim, observadas as considerações elencadas nas Atas, entende-se ser interessante que possamos assumir o compromisso de instituir como prática educativa o Fórum Permanente de Educação Municipal de São Gonçalo a fim de consolidar essa interlocução na cidade. Estamos propondo para 18 de novembro de 2018 novo encontro para prosseguir avaliando a educação municipal.

Respeitosamente,
Fórum Municipal de Educação de São Gonçalo

São Gonçalo, 14 de novembro de 2017

ANEXO C – Autoavaliação da equipe gestora da Unidade Escolar



ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
SUBSECRETARIA DE AÇÕES PEDAGÓGICAS
(Auto) Avaliação da Unidade Escolar

Marque apenas uma opção da escala de 1 a 10

1- Quanto aos recursos escolares

- a) Condições do prédio (salas: aula, professores, direção, orientação, auditório/multifuncionais e recursos – apoio aos estudantes com necessidades educacionais especiais, quadra, pátio e banheiros).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

- b) Ambiente propício para planejamento dos professores, como: computador, internet, impressora e livros para estudos nas áreas de atuação.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

- c) Materiais para os estudantes como livros para consulta e estudos, laboratórios, bibliotecas e outros recursos de apoio como momentos de reorientação de estudos e/ou reforço escolar.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

2- Quanto à organização e gestão da aprendizagem

- a) No planejamento das aulas, o professor conta com algum membro da equipe gestora.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

- b) A escola avalia os estudantes com critérios claros definidos coletivamente e/ou por área/etapa/série.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

- c) A escola utiliza dados ou modelos das avaliações externas (Saeb, Provinha Brasil, ANA, Prova Brasil e provas de concursos para seleção de entrada nos ensinos médios).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

3- Quanto à organização e gestão da escola

- a) Reuniões do Conselho Escolar são divulgadas e acontecem com frequência (ao menos quatro vezes ao ano).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

- b) Sobre a liderança da gestão escolar (diretor, orientadores, dirigentes e secretário(a)).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

- c) Há prestação de contas das verbas.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

4- Quanto ao clima acadêmico

- a) Absenteísmo.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

- b) Frequência de atividades enviadas para casa.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

- c) Dedicção e exigência dos professores quanto ao aprendizado dos estudantes.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

- d) Há um clima de respeito entre a equipe gestora, funcionários, professores e estudantes.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

- e) Disciplina (comportamento favorável a aprendizagem) dos estudantes.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Obrigada por sua presença, participação e dedicação por uma educação pública municipal de melhor qualidade.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
SUBSECRETARIA DE AÇÕES PEDAGÓGICAS

ANEXO D – Recorte das notas técnicas: Complexidade da Gestão e INSE/2015

1) O indicador classifica as escolas em níveis de 1 a 6 de acordo com sua complexidade de gestão. Níveis elevados indicam maior complexidade. Com base nos dados disponíveis do Censo da Educação Básica, considerou-se que a complexidade de gestão está relacionada às seguintes características: porte da escola, número de turnos de funcionamento, quantidade e complexidade de modalidades/etapas oferecidas.

2) Como o horário de início das turmas com mediação didático-pedagógica semipresencial ou a distância (EAD) não é coletado no Censo Escolar, as escolas que ofertam uma ou mais turmas nessas mediações têm o número de turnos de funcionamento (definido pelo horário de início das turmas) tratado como ausente.

3) Os níveis de complexidade de gestão são descritos abaixo de acordo com as características predominantes das escolas pertencentes a cada um deles:

- Nível 1 – Escolas que, em geral, possuem porte inferior a 50 matrículas, funcionam em único turno, ofertam uma única etapa de ensino e apresentam a Educação Infantil ou os Anos Iniciais como etapa mais elevada*.

- Nível 2 – Escolas que, em geral, possuem porte entre 50 e 300 matrículas, funcionam em 2 turnos, com oferta de até 2 etapas de ensino e apresentam a Educação Infantil ou os Anos Iniciais como etapa mais elevada*.

- Nível 3 – Escolas que, em geral, possuem porte entre 50 e 500 matrículas, funcionam em 2 turnos, com oferta de 2 ou 3 etapas de ensino e apresentam os Anos Finais como etapa mais elevada*.

- Nível 4 – Escolas que, em geral, possuem porte entre 150 e 1000 matrículas, funcionam em 2 ou 3 turnos, com oferta de 2 ou 3 etapas de ensino e apresentam o Ensino Médio, a Educação Profissional ou a EJA como etapa mais elevada*.

- Nível 5 – Escolas que, em geral, possuem porte entre 150 e 1000 matrículas, funcionam em 3 turnos, com oferta de 2 ou 3 etapas de ensino e apresentam a EJA como etapa mais elevada*.

- Nível 6 – Escolas que, em geral, possuem porte superior a 500 matrículas, funcionam em 3 turnos, com oferta de 4 ou mais etapas de ensino e apresentam a EJA como etapa mais elevada*.

*Considerou-se como a etapa mais elevada ofertada pela escola aquela que atenderia, teoricamente, a alunos com idade mais elevada.

O indicador de Nível Socioeconômico possibilita, de modo geral, situar o público atendido pela escola em um estrato ou nível social, apontando o padrão de vida referente a cada um de seus estratos. Esse indicador é calculado a partir da escolaridade dos pais e da posse de bens e contratação de serviços pela família dos estudantes. Para melhor caracterizar as escolas, foram criados seis Grupos, que englobam desde as escolas que possuem nível socioeconômico Muito Baixo (Grupo 1) até as que possuem nível Muito Alto (Grupo 6).

Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse):
http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2015/nota_tecnica/nota_tecnica_inep_inse_2015.pdf

ANEXO E – Autorização da pesquisa –Semed

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA DE SÃO GONÇALO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

AUTORIZAÇÃO 004/2020

A Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo, através da Subsecretaria de Planejamento Educacional, autoriza a aluna de Mestranda, **Graciane de Souza Rocha Volotão**, matriculada no Curso de Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, sob o nº de identidade 11.521.367-0, DETRAN/RJ e nº do CPF.:074.770.257-88, a realizar Projeto de Pesquisa intitulado: **Qualidade nas Políticas de Avaliação da Educação Básica: A experiência da Rede Municipal de São Gonçalo – RJ**, coordenado pela Orientadora Professora Doutora, Maria Isabel Ramalho Ortigão, nas Unidades de Ensino e setores da Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo, conforme descrito no projeto, sem que isto implique em apoio financeiro de nenhuma espécie e nem vínculo empregatício por parte da Prefeitura Municipal de São Gonçalo, com previsão de término em 30 de julho de 2020.

São Gonçalo, 02 de junho de 2020.

FERNANDO MANOEL PERES CRUZ
Subsecretário Municipal de Planejamento Educacional

Fernando M. Peres Cruz
Subsecretário de Planejamento
Educacional
Mat.: 19.366