



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Formação de Professores

Carla Cristina Martins da Conceição Vasconcellos

**O Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN) e as implicações da política de avaliação externa no segundo segmento do ensino fundamental:
a visão dos professores**

São Gonçalo

2017

Carla Cristina Martins da Conceição Vasconcellos

O Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN) e as implicações da política de avaliação externa no segundo segmento do ensino fundamental: a visão dos professores



Dissertação apresentada, como requisito para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração. Processos Formativos e Desigualdades Sociais, Linha de Pesquisa: Políticas, Direitos e Desigualdades.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lúcia Velloso Maurício

São Gonçalo

2017

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

V331 Vasconcellos, Carla Cristina Martins da Conceição.
TESE O Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN) e as
implicações da política de avaliação externa no segundo segmento do
Ensino Fundamental: a visão dos professores / Carla Cristina Martins
da Conceição Vasconcellos. – 2017.
138f. : il.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Lúcia Velloso Maurício.
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado
do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores.

1. Educação- Teses. 2. Avaliação educacional – Niterói, RJ. I.
Maurício, Lúcia Velloso, II. Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Faculdade de Formação de Professores.

CDU 371

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

Assinatura

Data

Carla Cristina Martins da Conceição Vasconcellos

O Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN) e as implicações da política de avaliação externa no segundo segmento do ensino fundamental: a visão dos professores

Dissertação apresentada, como requisito para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração. Processos Formativos e Desigualdades Sociais, Linha de Pesquisa: Políticas, Direitos e Desigualdades.

Aprovada em: 27 de março de 2017.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Lúcia Velloso Maurício (Orientadora)
Faculdade de Formação de Professores – UERJ

Prof.^a Dr.^a Alicia Bonamino
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Prof.^a Dr.^a Márcia Soares de Alvarenga
Faculdade de Educação - UERJ

Prof.^a Dr.^a Vania Finholdt Angelo Leite (Suplente)
Faculdade de Educação - UERJ

São Gonçalo

2017

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho à minha querida e amada mãe, Ádila Martins da Conceição (*in memoriam*), que sempre esteve ao meu lado em todas as caminhadas, me incentivando e acreditando sempre na vitória.

Aos meus queridos filhos Angelo e Augusto, que são a minha grande fonte de felicidade, força e inspiração diária para alcançar os pequenos/grandes desafios. Crianças maravilhosas que compreenderam as minhas ausências decorrentes das horas de estudo.

AGRADECIMENTOS

O desejo e a realização dessa pesquisa só foram possíveis graças às infinitas colaborações de pessoas que de algum modo contribuíram para a concretização desse trabalho. A essas pessoas dedico meus sinceros agradecimentos.

Ao meu prezado pai, que sempre fez tudo que esteve ao seu alcance para que eu seguisse me dedicando aos estudos.

Ao meu amado esposo, que compreendeu de forma incondicional a importância desse momento, me incentivando e dando o suporte diário e necessário para que essa pesquisa se concretizasse.

À estimada Tia Lilinha, por sua dedicação à minha família há muitos anos com amor e carinho.

Aos dedicados e comprometidos professores e servidores do PPG-EDU – Programa de Pós-Graduação em Educação – Processos Formativos e Desigualdades Sociais, que oferecem o seu melhor em prol de uma educação que possa fazer a diferença na vida dos alunos.

À querida professora Dr.^a Lúcia Velloso Maurício, minha orientadora, com quem sempre pude contar nessa longa e prazerosa caminhada e quem com muita paciência e dedicação contribuiu para minha formação acadêmica e pessoal.

À Professora Dr.^a Alicia Bonamino e à Professora Dr.^a Márcia Soares de Alvarenga, pelas ricas e valiosas contribuições a esta pesquisa.

Aos amigos da turma do Mestrado de 2015 que ingressaram e seguiram comigo nessa caminhada, e a tantos outros amigos que fiz nessa Universidade.

Aos 14 queridos e estimados amigos professores da Rede Municipal de Niterói que emprestaram suas vozes a esta pesquisa, representando em seus depoimentos o universo de educadores do segundo segmento do ensino fundamental. Sem vocês esse estudo não seria possível.

À minha querida equipe da Assessoria de Avaliação Institucional pelas contribuições, apoio e estímulo, e por gestarem comigo o objeto deste trabalho: Cristina Campos, Cristina Padilha e Tatiana Freire.

Aos companheiros da Diretoria do 3º e 4º ciclos, lugar de muito aprendizado: foi nesse espaço que comecei a ter um olhar para as questões abordadas nessa pesquisa.

À minha querida e estimada amiga Dayse Fontenelle, que sempre me motivou e sempre acreditou na minha capacidade.

À minha amiga Aline Javarini pelo incentivo, pelas contribuições e pela leitura atenta, desde os primeiros esboços desta dissertação.

A todos os companheiros de trabalho da SEMECT/FME que direta ou indiretamente me incentivaram e contribuíram para esta pesquisa.

Aos meus amigos queridos que compreenderam todas as minhas ausências.

A todos vocês muito obrigada!

A mudança é uma *construção local apoiada* e não uma *transferência* desde um órgão central para a “ponta” do sistema.

Sordi e Freitas (2013)

RESUMO

VASCONCELLOS, Carla Cristina Martins da Conceição. O Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN) e as implicações da política de avaliação externa no segundo segmento do ensino fundamental: a visão dos professores. 2017. 138f. Dissertação (Mestrado em Educação: Processos Formativos e Desigualdades Sociais). Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2016.

A presente dissertação trata de uma pesquisa sobre o Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN), instituído em 2013. Este estudo se inclui na conjuntura educacional brasileira a partir da criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que tem seu início no final da década de 1980. Objetivamos depreender e analisar quais foram os efeitos do SAEN, que cria no seu arcabouço uma avaliação externa local – o Programa Avaliar para Conhecer – caracterizado por ser parte da diagnose do estado de conhecimento dos alunos do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Educação de Niterói. O estudo em questão tem como objetivos: analisar a incorporação pelos professores do segundo segmento do ensino fundamental das políticas públicas educacionais no que tange à avaliação na Rede Municipal de Educação, nos últimos 20 anos, desde aquelas que antecederam ao SAEN até as mais recentes (avaliação continuada; 1ª proposta de ciclos; 2ª proposta de ciclos); discutir o SAEN como abordagem de avaliação institucional, com base na legislação que o institui e o normatiza. Para tanto, realizamos a análise documental; entrevistas com os professores das diferentes áreas do conhecimento que compõem o currículo do segundo segmento do ensino fundamental e a observação como método, uma vez que a pesquisadora faz parte do universo da pesquisa, interagindo com os sujeitos. Recorremos ao referencial teórico analítico da abordagem do *Ciclo de Políticas*, sugerido por Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; 1994), e explorada por Mainardes (2006a) para analisarmos os documentos e as entrevistas. Para fundamentar esse estudo, utilizamos as contribuições de Bonamino (2002; 2013; 2016); Bonamino e Souza (2012); Oliveira (2007); Freitas (2004; 2013); Dias Sobrinho (2003; 2012); Balzan e Dias Sobrinho (2011) e outros. Esperamos que essa análise possa contribuir para outras pesquisas relacionadas à avaliação externa, no âmbito das gestões municipais de educação. Este estudo se insere na linha de pesquisa Políticas, Direitos e Desigualdades, do Mestrado em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Palavras-chave: Avaliação Externa. Avaliação Institucional. Sistema de Avaliação da Educação de Niterói – SAEN. Programa Avaliar para Conhecer. Gestão das Aprendizagens.

ABSTRACT

VASCONCELLOS, Carla Cristina Martins da Conceição. The Niterói Education Assessment System (EESN) and the implications of the external evaluation policy in the second segment of elementary school: the perspective of teachers. 2017. 138f. Dissertação (Mestrado em Educação: Processos Formativos e Desigualdades Sociais). Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2016.

The present work is about the Niterói Education Assessment System (EESN), established in 2013. This study is part of the national context of the Brazilian education since the creation of the Basic Education Evaluation System, in the late 1980s. We aim at comprehending and analysing which the effects of the EESN have been, once it develops a local external evaluation process – the *Avaliar para Conhecer* Program – characterized by being part of the diagnosis of students' knowledge status in the Elementary School of the Municipal Education Network of Niterói. Our purposes are: to analyse the incorporation by teachers of the second segment of primary education of public educational policies in relation to the evaluation in the Municipal Education Network of Niterói, in the last 20 years, since those policies that have preceded the EESN until the latest ones (continued evaluation; first cycles proposal; second cycles proposal); to discuss the EESN as an institutional evaluation approach, based on its specific legislation. For this, we perform the documentary analysis; interviews with teachers from the different areas of knowledge that make up the curriculum of the second segment of elementary education and the observation as a method, for the researcher is part of the research environment and interacts with subjects. We have used the theoretical analytical framework of the Policy Cycle, suggested by Ball and contributors (BOWE; BALL; GOLD, 1992; 1994), and explored by Mainardes (2006a), to substantiate the analyses of the interviews and documents. To support this study, we have used the contributions from Bonamino (2002; 2013; 2016); Bonamino and Souza (2012); Oliveira (2007); Freitas (2004; 2013); Dias Sobrinho (2003; 2012); Balzan and Dias Sobrinho (2011) and others. We hope that this analysis can contribute to other researches related to the external evaluation, in the scope of municipal education management. This study is part of the Policy, Rights and Inequalities research line of the Master Course in Education in the State University of Rio de Janeiro.

Key-words: External Evaluation; Institutional Evaluation; Education Evaluation System of Niterói; *Avaliar para Conhecer* Program; Learning Management.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Estados que possuem sistemas próprios de avaliação.....	20
Tabela 2 –	Metas Nacionais propostas para o Ideb.....	30
Tabela 3 –	Taxas de reprovação de 2007-2015 – anos finais do ensino fundamental da rede pública municipal de Niterói em comparação com a rede pública municipal do Brasil.....	61
Tabela 4 –	Taxas de distorção idade-série de 2007-2015 – anos finais do ensino fundamental da rede pública municipal de Niterói em comparação com a rede pública municipal do Brasil.....	60
Tabela 5 –	Níveis de desempenho dos alunos no PApC	84
Tabela 6 –	Metas do Ideb para o Município de Niterói.....	116
Tabela 7 –	Proficiência das Escolas do 2º Segmento do Ensino Fundamental na Prova Brasil.....	117
Tabela 8 –	Fluxo Escolar das 11 escolas que possuem turmas de 9º ano.....	118
Tabela 9 –	Resultados do Programa Avaliar para Conhecer: nível de desempenho dos alunos: comparativo de 2013 e 2015.....	119
Tabela 10 –	Sistematização do resultado da pesquisa realizada no Banco de Teses e Dissertações da CAPES.....	133
Tabela 11 –	Cronograma de entrevistas.....	136
Tabela 12 –	Região Metropolitana do Rio de Janeiro – Comparativo de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	136
Tabela 13 –	Número escolas da Rede Municipal Pública de Niterói, por polo (2015).	137
Tabela 14 –	Município e forma de organização do ensino fundamental – Ciclo – Ano Escolar (Série)	138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAI	Assessoria de Avaliação Institucional
AEPE	Assessoria de Estudos e Pesquisas Educacionais
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BIB	Blocos Incompletos Balanceados
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de Nível Superior
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
EJA	Educação de Jovens e Adultos
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCE	Instituto Nacional de Qualidade e Avaliação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IQG	Índice de Qualidade Educacional
MCR	Matrizes Curriculares de Referência
MEC	Ministério da Educação
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PAPC	Programa Avaliar para Conhecer
PCA	Programa de Consolidação das Aprendizagens
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PMN	Prefeitura Municipal de Niterói
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEN	Sistema de Avaliação da Educação de Niterói
SAEP	Sistema de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau
SAERJ	Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro
SEMECT/FME	Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia e Fundação Municipal de Educação

SIMAVE	Sistema de Mineiro de Avaliação da Educação Pública
SIMECAL	Sistema de Medição e Avaliação da Qualidade da Educação
SINAES	Sistema Nacional de Educação Superior
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
TCT	Teoria Clássica dos Testes
TRI	Teoria da Resposta ao item
U. E.	Unidade de Educação
UMEI	Unidades de Educação Infantil

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	14
1	PRESSUPOSTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS.....	24
1.1.	Concepções de Avaliação.....	24
1.2.	Avaliação Institucional.....	28
1.3.	Contexto global e local: influências para o surgimento de um sistema de avaliação no Brasil.....	33
1.4.	Metodologia.....	40
1.4.1	<u>O Contexto da Pesquisa.....</u>	44
2	OS ANTECEDENTES DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO DE NITERÓI.....	51
2.1.	A Avaliação Continuada (1995-1998).....	51
2.2.	A Primeira Proposta de Ciclos.....	54
2.3.	Da Segunda Proposta de Ciclos até os dias atuais.....	57
3	O SAEB E O SAEN.....	62
3.1.	O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).....	63
3.2.	A Prova Brasil/ANRESC.....	68
3.3.	O Ideb.....	70
3.4.	O Contexto local da pesquisa: a Educação Pública Municipal de Niterói – segundo segmento do ensino fundamental.....	72
3.5.	O SAEN como abordagem de Avaliação Institucional.....	76
3.5.1.	<u>As Dimensões do SAEN.....</u>	80
3.5.2.	<u>A Dimensão Gestão das Aprendizagens.....</u>	81
3.5.3.	<u>A Avaliação Externa Municipal: o Programa Avaliar para Conhecer (PApC)....</u>	82
4	A AVALIAÇÃO EXTERNA: A PERCEPÇÃO DOS PROFESSORES DO SEGUNDO SEGMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI.....	87
4.1.	O SAEN no contexto nacional.....	87
4.2.	Os impactos do SAEN no cotidiano escolar: a percepção dos professores do segundo segmento do ensino fundamental.....	94
4.3.	Programa Avaliar para Conhecer: sob a ótica dos professores do segundo	

segmento do ensino fundamental.....	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
REFERÊNCIAS.....	121
APÊNDICE.....	131
ANEXO 1	133
ANEXO 2	136
ANEXO 3	136
ANEXO 4	137
ANEXO 5	138

INTRODUÇÃO

Considerando a complexidade da educação brasileira e como esta vem sendo conduzida ao longo dos anos, uma das questões que têm suscitado muitas tensões no cotidiano escolar, principalmente para gestores e professores, é a avaliação externa, uma vez que coloca em pauta a eficácia escolar e a qualidade da educação no Brasil. Tais tensões têm relação direta com a política de *accountability*¹, ou seja, de responsabilização, que utiliza os resultados de avaliações em larga escala para punir, premiar e responsabilizar escolas e professores pelos resultados obtidos.

Cabe destacar que qualidade é um termo de caráter polissêmico (SILVA, 2009). Esse estudo não pretende discutir a qualidade da educação, pois entendemos que qualidade é uma expressão dinâmica, provisória e circunstancial, ou seja, necessita de um contexto histórico, para que seja analisado. Na educação brasileira o termo qualidade da educação vem sofrendo deslocamentos ao longo do processo e da história da educação.

O conceito de qualidade da educação pode se modificar de acordo com os diferentes espaços/tempos, isto é, um sistema de avaliação de abrangência nacional terá dificuldade em alcançar e retratar as particularidades e as múltiplas qualidades inerentes de cada escola. “A qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos” (SILVA, p. 225, 2009).

A discussão no cenário nacional está pautada em pesquisas educacionais sobre a eficácia escolar, já bastante consolidada e difundida em outros países como Estados Unidos, Inglaterra, além da América Ibérica. No Brasil, os estudos relacionados a esse tema ainda têm pouca tradição. Entretanto, o debate tem figurado de forma cada vez mais latente, principalmente no que se refere à qualidade da educação, pois, no Brasil, à medida que o acesso à escola, sobretudo na faixa etária entre 6 a 14 anos, foi universalizado, essa pauta foi substituída pela discussão em torno da qualidade da educação.

Murillo (2008) discute as dificuldades de aceitação por alguns pesquisadores educacionais da América Latina quanto à legitimidade da temática da eficácia escolar.

¹Essa exigência por maiores informações sobre os resultados dos sistemas escolares tem sido respondida pela implementação de políticas de *accountability*, ou seja, de responsabilização, mediante as quais se tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição (BROOKE, p. 378, 2006).

Segundo o autor, essa dificuldade está associada a um equívoco de entendimento do conceito de “eficácia escolar”, que é confundido com o conceito de “produtividade escolar”.

Enquanto os estudos sobre produtividade têm raízes e desenvolvimento estritamente economicistas e buscam otimizar os insumos para conseguir os resultados, os trabalhos sobre eficácia escolar são estudos pedagógicos, centrados na análise de processos com o objetivo de obtenção de melhores resultados dos alunos. No entanto, não se pode deixar de registrar que muito da resistência é de caráter ideológico, já que o paradigma da escola eficaz é também o da responsabilização, que coloca aos pés da escola a responsabilidade pelos bons ou maus resultados (p. 461).

Tal resistência em torno da temática da eficácia escolar tem relação com o panorama bastante desigual, no que tange aos entes federados no Brasil: a União, os Estados e principalmente os Municípios. Essa desigualdade se expõe, sobretudo, diante do processo de descentralização do ensino fundamental, ou seja, sua municipalização que ocorre em concomitância com a universalização do acesso à escola, a partir dos anos 90. (LEME; PAREDES; SOUZA, 2009).

O debate em torno da ampliação do acesso à escola, que durante muitos anos ocupou lugar central nas discussões e nas políticas educacionais no Brasil, vem dando lugar a políticas que se propõem a aferir a qualidade da educação, com destaque para os resultados do rendimento escolar, obtidos através das avaliações externas, estabelecendo novos parâmetros de gestão para os sistemas de ensino. É uma política relativamente recente, que se apresenta em consonância com uma agenda internacional.

Os estudos relacionados à eficácia escolar, apesar das inúmeras críticas recebidas, contribuíram e apontaram para alguns indicadores educacionais em outros países e serviram de incentivo para que pesquisadores brasileiros, a partir da década de 1990, iniciassem estudos educacionais de cunho quantitativo. Dentre esses estudos, destacamos aqueles relacionados à exploração das avaliações nacionais, especialmente vinculados à avaliação dos sistemas educativos. Sobre isso, Murillo (2008) destaca:

na atualidade, todos os ministérios de nossos países criaram um instituto de avaliação ou um departamento para a avaliação de seus sistemas educativos (é o caso do Sistema de Medição e Avaliação da Qualidade da Educação – SIMECAL boliviano, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB brasileiro,

ou mesmo do Instituto Nacional de Qualidade e Avaliação – INCE espanhol [...] (p. 473).

No Brasil, a produção de estudos relacionados ao efeito escola associados à eficácia escolar começou a partir da metade dos anos de 1990. Sobre isso, Alves e Franco (2008) destacam que os grupos de pesquisa formados nas universidades tiveram papel essencial, pois tinham “competência para análise de dados de avaliações em larga escala, como os do SAEB. Assim, muitos estudos publicados tiveram origem em relatórios de pesquisa produzidos por demanda induzida, sendo que alguns deles se encontram disponíveis no sítio do INEP” (p. 490).

Como iniciativa no Brasil, podemos destacar a criação de um sistema de avaliação entre os anos de 1985 e 1986, que, num primeiro momento, surgiu da necessidade identificada pelo Ministério da Educação (MEC) de avaliar o desempenho dos estudantes que participavam do Projeto Edurural², voltado ao atendimento dos alunos de escolas da área rural da Região Nordeste, financiado à época com recursos do Banco Mundial.

Nesse cenário, surge o SAEB, em 1988, cuja primeira edição foi em 1990, com o objetivo de dar clareza à sociedade sobre a qualidade da educação brasileira em várias instâncias, além de subsidiar as tomadas de decisões no que diz respeito à melhoria da educação no Brasil.

Sobre o SAEB, Pestana (1998b) destaca que:

um sistema nacional de avaliação poderia trazer informações úteis sobre: o que estava sendo gerado no setor educacional, como, onde, quando e quem era responsável pelo produto obtido. Foi dessa forma que surgiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), como uma atribuição do Ministério da Educação e do Desporto, com o objetivo de coletar informações sobre a qualidade dos resultados educacionais, sobre como, quando e quem tem acesso ao ensino de qualidade (p. 66).

Nesse período, o país estava passando por processo de redemocratização, com discussões sobre as definições e atribuições dos entes federativos, o que se refletia na

²Voltado para as escolas da área rural do nordeste brasileiro. Com o objetivo de se ter um instrumento que pudesse medir a eficácia das medidas adotadas durante a sua execução, estudou-se a elaboração de uma pesquisa que avaliasse o desempenho dos alunos que estavam frequentando as escolas beneficiadas pelo Projeto e compará-lo com o dos alunos não beneficiados. EDURURAL-NE foi instituído pelo Decreto n. 9 85.287, de 23 de outubro de 1980, para executar o Acordo nº 1867/ BR firmado entre o Governo Brasileiro e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/me002392.pdf>. Acesso em 07/11/2017.

educação, cuja abordagem girava em torno da democratização do ensino, no tocante ao acesso à escola, que se intuía que havia avançado.

Essa dissertação ao qual venho me dedicando nasceu de algumas observações cotidianas diante de uma realidade latente encontrada na Rede Estadual do Rio de Janeiro, na qual atuo como professora docente de Geografia há mais de dezoito anos, e na Rede Municipal de Niterói, em que atuei como professora por oito anos e por outros seis anos (2009-2014) integrei o corpo técnico da Coordenação de 3º e 4º ciclos, ligada à Diretoria de Ensino Fundamental³. Desde 2015 componho a equipe da Assessoria de Avaliação Institucional (AAI), criada em 2014, para tratar especificamente da implementação do Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN).

O trabalho na coordenação expandiu meu olhar para além da docência, pois fazendo parte de um corpo gestor, as perspectivas ampliam-se para questões relacionadas ao acompanhamento pedagógico sistemático das unidades escolares, bem como para a pesquisa, desenvolvimento e monitoramento de projetos, além da implementação de políticas públicas relacionadas a ensino, avaliação e formação de professores.

Em 2009, participei efetivamente do planejamento e execução das diversas ações adotadas pela Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME)⁴, com vistas à melhoria do ensino de seus estudantes. Dentre elas, podemos destacar a organização e aplicação de simulados para os alunos do 9º ano de escolaridade, numa perspectiva de familiarizá-los com a Prova Brasil que havia sido criada em 2005.

A partir da divulgação do Ideb de 2009, assim como dos seus próprios resultados de fluxo escolar, a rede municipal de educação inicia projetos/programas com o objetivo de melhorar a aprendizagem dos alunos, principalmente, nos anos finais do ensino fundamental.

Esses programas eram voltados para o reforço escolar, tais como:

- Quartas Intensivas – ação direcionada aos alunos do 9º ano de escolaridade, que trabalhava com questões baseadas nos descritores da Prova Brasil nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. As aulas eram realizadas no horário destinado ao

³ A Rede Municipal de Educação de Niterói adota o sistema de ciclos. Os 3º e 4º ciclos correspondem aos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano).

⁴ “Foi criada a FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI, com base na Lei nº 924/91 e no Decreto nº 6.172/91, visando a garantir o aperfeiçoamento da gestão educacional e a autonomia necessária para a efetivação de atos administrativos ágeis, especialmente no tocante aos processos relativos às unidades municipais de educação”. Disponível em: <http://www.educacaoniteroi.com.br/2011/05/historico-desativado/>. Acesso em: 04/06/2016.

planejamento dos professores e contava com a atuação de estagiários das respectivas disciplinas, sempre orientados pelos coordenadores de disciplinas⁵ da FME (2011-2012);

- Reorientação da Aprendizagem – funcionou entre os anos de 2010 e 2012. Ocorria no contraturno e oferecia reforço escolar nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Geografia, História e Ciências;

As ações supracitadas foram desenvolvidas ao se constatar, através dos dados educacionais da rede, que, principalmente, os anos finais do ensino fundamental apresentavam taxas desfavoráveis de reprovação e distorção idade-série, conforme anexos 1 e 2. Ambas as ações mencionadas tinham como objetivo melhorar o fluxo escolar no segundo segmento do ensino fundamental e conseqüentemente melhorar o Ideb.

Após mudanças na gestão⁶ da educação em Niterói em 2013, estas ações foram reformuladas. Passaram, então, a fazer parte do *Programa de Consolidação das Aprendizagens*, cujo objetivo é elaborar estratégias de ensino direcionadas a alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem, detectadas a partir de diagnósticos realizados, sobretudo, nos anos de escolaridade em que há maior índice de retenção.

Esse diagnóstico é realizado, inicialmente, através da identificação do número de alunos que apresentam dificuldades, expresso por meio do conceito que retrata a reprovação em determinada disciplina da matriz curricular, sendo o foco principal a língua portuguesa e a matemática. Após esse levantamento, primeiramente são aplicadas avaliações diagnósticas para analisar a necessidade da inserção do aluno no Programa de Consolidação das aprendizagens. Vale ressaltar que em 2013 e 2015, o Programa Avaliar para Conhecer (PApC) foi usado como avaliação diagnóstica e assinalou em seu resultado as dificuldades dos alunos nos anos de escolaridade avaliados. Este programa faz parte de uma das quatro dimensões do Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN), denominada Gestão das Aprendizagens. Voltaremos a essa dimensão mais adiante no texto.

⁵ A Coordenação de 3º e 4º ciclos, conta com um coordenador para cada disciplina do currículo: Artes, Ciências, Educação Física, Espanhol, Geografia, História, Inglês Língua Portuguesa e Matemática.

⁶ Em 2013, a nova gestão fez a junção da Secretaria Municipal de Educação com a Secretaria de Ciência e Tecnologia, daí a sigla (SEMECT).

Essas ações buscam garantir o acesso e a permanência de todos os estudantes no processo de escolarização, através de iniciativas como o Programa de Aceleração das Aprendizagens, a Progressão Parcial, o Reforço Escolar e o Programa de Iniciação Científica⁷.

As ações mencionadas anteriormente acabaram sendo reforçadas com a criação de um sistema de avaliação institucional da Rede Municipal de Niterói, intitulado Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN), instituído pelo Poder Executivo Municipal, no Art. 22, da Lei Municipal n°. 3.067 de 12 de dezembro de 2013, que estabelece:

um sistema de avaliação institucional da rede municipal de educação formulado e implementado com o protagonismo das unidades de educação e de seus profissionais, com a finalidade de melhor conhecer e aprimorar a aprendizagem dos alunos, a gestão das unidades de educação, a gestão realizada pelos órgãos centrais da administração da educação municipal e o desenvolvimento do trabalho pedagógico nas unidades de educação (NITERÓI, 2013b).

O SAEN foi regulamentado pela portaria municipal conjunta da Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia⁸ e Fundação Municipal de Educação (SEMECT/FME) n°. 005/2015, e “pressupõe a diagnose e a participação, buscando revelar traços, características e tendências da realidade avaliada nos diferentes setores que compõem a Rede Municipal de Educação de Niterói”. O SAEN é composto por quatro dimensões – Gestão da Rede Municipal, Gestão Escolar, Gestão do Trabalho Pedagógico e Gestão das Aprendizagens.

A dimensão que iremos tratar mais especificamente, por abarcar o objeto deste trabalho, diz respeito à Gestão das Aprendizagens, iniciada em 2013, composta pelo Programa Avaliar para Conhecer, o Programa de Formação em Avaliação e o Programa de Consolidação das Aprendizagens, este último regulamentado pela Portaria Municipal FME n°. 126/2014.

⁷ Esses programas estão regulamentados pelas Portarias: FME n° 019 (NITERÓI, 2014b) da aceleração das aprendizagens dos anos iniciais do ensino fundamental; Portaria FME n° 489 (NITERÓI, 2015c), referente aceleração das aprendizagens dos anos finais do ensino fundamental; FME n° 014 (NITERÓI, 2014a), referente à progressão parcial para os anos finais do ensino fundamental; Portaria FME n° 126/2014 (NITERÓI, 2014c), sobre o Programa de Iniciação Científica – PIP.

⁸ Em 2013 a Secretaria Municipal de Educação passa a se denominar Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia, a ela sendo acrescidas as atribuições da Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia (NITERÓI, 2013c). Disponível em: http://www.niteroi.rj.gov.br/downloads/do/2013/01_Jan/02.pdf. Acesso em 13/02/2017.

A relevância da temática diz respeito à centralidade que a avaliação externa vem ocupando nas discussões educacionais e, conseqüentemente, se refletindo no cotidiano escolar.

Nesse sentido, a quantidade de estados e de municípios que criaram sistemas próprios de avaliação é reveladora, demonstrando como essa política vem sendo incorporada às diferentes realidades da educação brasileira. No entanto, percebem-se muitos debates a respeito da política pública de avaliação, apesar de passados quase vinte e cinco anos da sua concepção, tal como se apresenta hoje.

Dezenove estados brasileiros, atualmente, possuem sistemas próprios de avaliação, conforme tabela 1:

TABELA 1 – Estados que possuem sistemas próprios de avaliação

REGIÃO	ESTADOS
NORTE	Acre, Amazonas, Pará, Rondônia e Tocantins
NORDESTE	Alagoas, Bahia, Ceará, Pernambuco, Paraíba e Piauí
CENTRO-OESTE	Goiás, Mato Grosso do Sul
SUDESTE	Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo
SUL	Paraná e Rio Grande do Sul

Fonte: tabela confeccionada pela autora, a partir dos dados de (MACHADO; ALAVARSE; ARCAS, 2015, p. 671-672).

Não há levantamento de quantos municípios brasileiros que já possuem seus sistemas próprios de avaliação. Sabe-se, contudo, que experiências municipais começaram a aparecer, não só apenas em grandes centros, como São Paulo (Prova da Cidade e Prova São Paulo), Campinas (Prova Campinas), Rio de Janeiro (Prova Rio) e Distrito Federal (Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino – SIADE), mas em municípios de médio e pequeno porte como Vitória (ES), Recife (PE), Petrolina (CE), Castro (PR), Angra dos Reis e Piraí (RJ), João Monlevade (MG) e Igrejinha (RS) (BAUER; TAVARES, 2013, p. 14).

Essa discussão ganha maior destaque, a partir de 2005, com a instituição da Prova Brasil (ANRESC) e, principalmente, a partir de 2007, com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

A Prova Brasil é uma “avaliação censitária bianual envolvendo os alunos da 4ª série (5º ano) e 8ª série (9º ano) do Ensino Fundamental das escolas públicas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nas séries/anos avaliados”⁹.

Lançado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), o Ideb “surge com o objetivo de ancorar um sistema de metas educacionais” (FERNANDES, 2016, p. 103). Esse indicador passou a ser olhado como sinônimo de qualidade do ensino, provocando de certa maneira inquietações no sistema educacional brasileiro.

Nesse sentido, diversas esferas da sociedade brasileira têm recebido a divulgação de informações relacionadas à qualidade do ensino nas instituições educacionais brasileiras, sobretudo, a partir dos anos de 1990, em que se consolida uma política de avaliação que

engloba diferentes programas, tais como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb, o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, o Exame Nacional de Cursos – ENC, conhecido como Provão e, posteriormente, substituído pelo Exame Nacional de Desempenho do Ensino Superior – Enade, o Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos – Enceja, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – Sinaes, a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. Em conjunto, estes sistemas, ao lado da Avaliação da Pós-Graduação da Capes – o mais antigo sistema de avaliação do país no setor da educação –, configuram um macrossistema de avaliação da qualidade da educação brasileira (CASTRO, 2009, p.5).

Essa política tem como desdobramento a criação de sistemas de avaliação estaduais e municipais, na tentativa de reconfigurar a qualidade da educação apresentada pelos resultados das avaliações nacionais, associando-se a qualidade aos índices de desempenho dos alunos nos testes padronizados.

Tendo por base a política de avaliação externa instituída pelo governo federal, a partir dos anos de 1990, esse estudo tem como objetivos: (a) analisar a incorporação, pelos professores do segundo segmento do ensino fundamental, das políticas públicas educacionais no que tange à avaliação na rede municipal de educação de Niterói, desde aquelas que antecederam ao SAEN, até as mais recentes; (b) discutir o SAEN como abordagem de avaliação institucional na educação básica, com base na legislação que o institui e o normatiza.

⁹ Brasil, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sobre-a-anresc>. Acesso em 28/01/2017.

Mais especificamente, busca-se analisar as políticas públicas educacionais que antecederam o SAEN nos últimos 20 anos (avaliação continuada; 1ª proposta de ciclos; 2ª proposta de ciclos) e discutir o SAEN como abordagem de avaliação institucional com base nos documentos normativos, analisando a incorporação das políticas públicas de avaliação pela comunidade educativa ao longo dos últimos 20 anos.

O presente texto está organizado em quatro capítulos. O primeiro deles, intitulado “Pressupostos Teórico-metodológicos”, aborda concepções de avaliação, segundo alguns estudiosos. Dedicamos uma seção à avaliação institucional, com o propósito situarmos o SAEN nessa perspectiva, visto que o sistema, segundo a lei municipal que o concebe, o denomina como sendo um sistema de avaliação institucional. Além disso, realizamos um breve histórico da avaliação no Brasil e, por fim, apresentamos as referências teóricas, tendo como âncora o Ciclo de Políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992), explorado por Mainardes (2006a), com o objetivo de entendermos as implicações da implementação do Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN) e seus impactos nas escolas do segundo segmento da rede municipal de Niterói. Para tanto, utilizamos, ainda, a análise de documentos, entrevistas com 14 (quatorze) professores da rede municipal e a observação como método.

O segundo capítulo recebe o título de “Os antecedentes do Sistema de Avaliação de Niterói (SAEN)”. Nessa seção, tratamos das políticas adotadas, no que tange à avaliação, visto que, ao longo dos últimos vinte anos, três propostas de avaliação foram adotadas pela rede municipal de educação de Niterói. O intuito desse capítulo é o de estabelecer uma relação entre as políticas de avaliação adotadas anteriormente ao surgimento do SAEN no ano de 2013.

Intitulado O contexto da pesquisa, o terceiro capítulo busca situar o estudo em questão no contexto nacional, ou seja, relacionamos na política local com a política nacional de avaliação externa em larga escala conduzida e aprimorada pelo governo federal ao longo dos últimos vinte e cinco anos, especialmente após a criação do Saeb, em 1990, da Prova Brasil em 2005, e do Ideb em 2007. Ainda nessa parte, apresentamos o contexto local da pesquisa: a educação municipal de Niterói e o Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN) e suas quatro dimensões. Procuramos fazer uma análise do SAEN como sistema de avaliação institucional, à luz do Ciclo de Políticas, com base nos documentos normativos que institui e regulamenta o sistema.

O quarto capítulo, denominado “A política de avaliação externa: a percepção dos professores do segundo segmento da rede municipal de educação de Niterói” tem como objetivo analisar a apropriação pelos professores do 3º e 4º ciclos – que corresponde ao

segundo segmento do ensino fundamental da rede municipal de educação de Niterói – das políticas públicas educacionais de avaliação relativas à Prova Brasil, ao Sistema da Avaliação da Educação de Niterói (SAEN) e ao Programa Avaliar para Conhecer – a avaliação externa da rede municipal em questão. Para tal, utilizamos o Ciclo de Políticas a fim de entendermos como os professores incorporam as políticas de avaliação externa no contexto nacional e quais relações são estabelecidas com o contexto local.

Nas considerações finais, apresento alguns resultados relacionados ao Programa Avaliar para Conhecer, das suas edições em 2013 e 2015, frente aos resultados da Prova Brasil e do Ideb, divulgados pelo INEP, procurando evidências de influências da melhoria ou não da educação municipal de Niterói nos resultados nacionais e, se esses resultados têm relação com a criação de um sistema de avaliação próprio. Além disso, apresentamos algumas possibilidades para que o SAEN, como sistema de avaliação institucional, possa, de fato, contribuir para a qualidade local da educação.

1. PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

1.1. Concepções de Avaliação

Muitas são as ponderações sobre a educação que provocam uma disputa por sentidos, como por exemplo, os diferentes conceitos e entendimento sobre a avaliação. A temática da avaliação tem sido abordada sob diferentes aspectos, inclusive em documentos como a Lei nº. 9.394/96, o Plano Nacional de Educação, as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica (DCN), dentre outros. No campo educacional, o conceito de avaliação assume muitos sentidos e proporções, segundo Saul (1994)

A própria literatura educacional aponta diversos tipos de avaliação; por isso há quem se refira a ela como sendo "um casaco de várias cores", figuradamente, justamente para mencionar essa variedade - desde os tipos mais conhecidos, como avaliação da aprendizagem escolar ou do rendimento escolar, até as modalidades de avaliação de cursos, programas, projetos, currículos, sistemas educacionais, políticas públicas (p. 61).

A autora elenca as várias modalidades, funções e formas que a avaliação pode assumir na educação. Corroborando com essa ideia, Freitas (2014) destaca que lidar com o processo avaliativo “não é um jogo inevitável de cartas marcadas. É muito mais um campo de forças aberto a contradições que necessitam ser enfrentadas [...]” (p. 9).

Nesse sentido, avaliar é um conceito que vem se transformando ao longo das décadas e faz parte do nosso cotidiano, principalmente no que diz respeito aos espaços escolares, envolvendo professores, alunos, responsáveis, gestores e toda a comunidade escolar, ou seja, avaliadores e avaliados estão enredados em uma grande teia. Segundo Dias Sobrinho, a avaliação “é geralmente considerada um patrimônio das instituições educativas” (2003, p. 13).

Já Perrenoud (1999) considera que a avaliação é uma invenção surgida nos colégios por volta do século XVII e que, a partir do século XIX, se perpetua até os dias de hoje atrelada ao ensino de massa que conhecemos.

Ao longo da sua história no campo da educação, a avaliação foi assumindo vários papéis de acordo com cada momento histórico e se tornando um conceito mais complexo. Entretanto, essa pesquisa não pretende fazer um panorama histórico acerca desse tema, mas

consideramos importante registrar que esse conceito tem passado por diversas evoluções ao longo do tempo e, corroborando com Dias Sobrinho (2003), destacamos que

o campo conceitual da avaliação é constituído historicamente e como tal se transforma de acordo com os movimentos e as mudanças dos fenômenos sociais [...] A avaliação que hoje nos afeta se relaciona com as possibilidades e as necessidades de escolha que o mundo moderno engendrou. Nesse sentido, avaliar é um ato estritamente ligado a escolher e optar. Entretanto, procedimentos avaliativos com dimensão social, ou seja, que ultrapassam o foro íntimo individual, são muito antigos (p.14).

Ainda segundo o autor, a avaliação vem sendo praticada de forma organizada desde o fim do século XIX, ou seja, utilizando-se de recursos técnicos e científicos. Porém, só atingiu um alto grau de complexidade há cerca de meio século. Apesar de bastante complexa, é uma disciplina em pleno desenvolvimento (DIAS SOBRINHO, 2003).

Esteban e Afonso (2010) destacam que “o campo da avaliação, desde a sua constituição, está em permanente mutação, embora nas últimas décadas venha sendo particularmente desafiado, nos âmbitos teórico-metodológicos e práticos, por acontecimentos e mudanças globais, nacionais e locais.” (p. 9)

Freitas (2014), por sua vez, salienta que a avaliação da aprendizagem é o lado mais conhecido da avaliação educacional, e que esse processo não se restringe apenas a esse momento. Uma vez que a educação é uma instância regulada pelo Estado, precisamos considerar outras modalidades de avaliação, como a avaliação institucional, que diz respeito à avaliação escolar, bem como a avaliação das redes de ensino, que abrange o sistema por inteiro.

Essa transformação que tem abarcado o campo da avaliação está relacionada ao contexto educacional, que está atrelado a fatores históricos e econômicos, em escala global, que ressoa na esfera local.

Ainda sobre os vários papéis que a avaliação vem assumindo, Gatti (2011) salienta que

Se, por um lado, o discurso pedagógico focalizava a avaliação do ponto de vista dos processos de ensino-aprendizagem, por outro lado, o modelo da gestão da política de currículos centrado nos resultados não se mostra particularmente preocupado com os processos. Em princípio as redes podem escolher o caminho que quiserem, mas têm de chegar aos resultados esperados. (p. 41)

Nessa mesma linha, Hoffman (2014) destaca que na medida em que se alargam as contradições entre o discurso e a prática dos professores e gestores, pois “embora muitos ainda relacionem a ação avaliativa a uma prática de provas finais e atribuição de graus classificatórios (coerente a uma concepção sentenciva), criticam eles próprios o significado dessa prática” (p. 36-37). Ou seja, atrelada a resultados. Acrescentamos a esse fato a busca crescente por um aspecto gerencial da educação, representada pelas avaliações em larga escala.

A pesquisa em questão apresenta uma abordagem da avaliação externa, política pública instituída nacionalmente pelo Ministério da Educação (MEC), cuja intensificação, nos últimos vinte e cinco anos tem repercutido entre os entes federados – estados e municípios – visto que muitos deles têm elaborado sistemas de avaliação próprios.

Cabe destacar que as diferentes concepções giram em torno dos objetivos e finalidades elencadas pelo idealizador/condutor dessa política, o MEC, e dos muitos estudiosos sobre avaliação externa e de sistemas de avaliação. Assim, suscitaremos alguns desses objetivos/concepções do sistema de avaliação externa brasileiro.

Iniciamos com os objetivos propostos pelo MEC, em relação ao Saeb, avaliação externa em larga escala: “oferecer subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas, contribuindo, dessa maneira, para a melhoria da qualidade do ensino brasileiro” (BRASIL, 2011, p.9). Entretanto, inicialmente os objetivos pedagógicos dessa avaliação não eram claros (CASTRO, 2016). Deixando claro o seu papel de diagnóstico da qualidade da educação básica oferecida por estados e municípios.

A Prova Brasil, um dos extratos do Saeb, instituída em 2005, que também é uma avaliação externa em larga escala, censitária, tem por objetivos “contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, redução de desigualdades e democratização da gestão do ensino público; buscar o desenvolvimento de uma cultura avaliativa que estimule o controle social sobre os processos e resultados do ensino” (BRASIL, 2011, p.9).

A política de avaliação externa que nos interessa é a que vem avançando no Brasil, principalmente a partir do Saeb, nos anos de 1990. Isso se justifica visto que a política educacional brasileira tem adotado como princípios os resultados dessas avaliações, com objetivo de regular os sistemas de ensino, nas esferas federal, estadual e municipal. Vale lembrar que “O conceito de sistema de ensino foi introduzido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e refere-se ao conjunto das escolas de um município ou estado e dos conselhos de educação e outros órgãos associados à educação básica daquela unidade da Federação” (SOARES, 2016, p. 146).

Freitas (2013) ratifica essa perspectiva sobre as avaliações externas, que se deu após os anos de 1990: “a política educacional orientou-se em busca de eficiência e eficácia na gestão educacional. Nesse contexto, a avaliação passou a ser acionada consoante a essa racionalidade, centrada nos resultados e com vistas à gestão por resultados” (p. 80). Isso se agrava a partir da criação da Prova Brasil em 2005 e do Ideb em 2007, caracterizando-se segundo (BONAMINO; SOUSA, 2012) como uma política de responsabilização branda.

Ainda de acordo com a autora, esse tipo de avaliação, pela maneira como tem sido conduzida, não contribui para a “democratização da educação” (p. 85), pois pouco colabora para uma melhor concepção dos problemas da educação brasileira.

Nessa mesma linha, Bonamino (2016) reitera que

As avaliações não devem servir ao propósito de pressionar escolas. Se o objetivo é realizar avaliações de política pública, não precisamos de avaliações censitárias. Bastam as amostrais. As avaliações amostrais, além de poderem ser mais profundas, pois conseguem avaliar mais amplamente o conhecimento das crianças com provas diferenciadas que ampliem a amostragem das habilidades investigadas, são mais baratas que as avaliações censitárias. A avaliação censitária atende ao objetivo de auditar as escolas e não ao de avaliar para apoiar a política pública (p. 133).

A autora discorda do modelo aplicado pelo MEC, com relação à Prova Brasil ser censitária, e argumenta que a aplicação desse tipo de avaliação tem um custo muito elevado e não contribui para colaborar com as escolas e sim monitorá-las.

Por outro lado, as avaliações externas também são vistas como sendo capazes de aferir a aprendizagem dos alunos e gerar diagnósticos eficazes com vistas à formulação de políticas públicas (KLEIN, 2013).

Ainda sobre essa ótica, Soares (2016) analisa que “um sistema de avaliação deveria, além de medir os aprendizados – o que permite o monitoramento do direito –, informar e orientar as decisões educacionais. A discussão sobre como o Saeb atende essas condições exige, entretanto, que se considere separadamente a avaliação do estudante, da escola e do sistema” (p. 146).

Diante do exposto, Bauer e Tavares (2013) consideram as avaliações externas como um assunto que gera muitas controvérsias. Além disso, esse modelo de avaliação educacional tem produzido um modelo de gestão das redes de ensino baseado “no monitoramento dos resultados educacionais e o entendimento da qualidade da educação baseado na consecução de melhores índices quantitativos” (p. 15).

Assim, entendemos que um sistema de avaliação deve ter como horizonte, para além do monitoramento dos resultados, contribuir para garantir o direito à educação dos estudantes. E que as informações produzidas por ele auxiliem as escolas e os professores, por meio da participação efetiva e de acordo com cada realidade contribuir para melhorar a qualidade local da educação, uma vez que “a produção da qualidade na escola não pode ser algo decretado sem a participação da comunidade” (SORDI; LUDKE, 2009, p. 322), ou seja, por agentes externos a ela.

1.2. Avaliação Institucional

Outra concepção de avaliação que nos interessa nessa pesquisa é a avaliação institucional, dado que o SAEN foi instituído pela Lei Municipal nº 3.067/2013, que o cria como um Sistema de Avaliação Institucional. Além disso, o sistema apresenta quatro dimensões: a Gestão da Rede Municipal; a Gestão Escolar; a Gestão do Trabalho Pedagógico e a Gestão das Aprendizagens, cujo objetivo seria a qualidade da educação municipal de Niterói. Esse desenho do sistema se apresenta em conformidade com os pressupostos da avaliação institucional que “deve ser uma ação sistemática e global que ultrapasse amplamente as avaliações pontuais e corriqueiras da vida escolar” (BALZAN; DIAS SOBRINHO, p. 63, 2011).

A década de 1990 pode ser considerada, no caso brasileiro, a década da avaliação. Essa perspectiva já vinha sendo construída desde a década de 1980, haja vista a necessidade de maior transparência no processo educativo seja no âmbito da escola ou da universidade. Por causa da redemocratização do Brasil, o setor educacional passou a experimentar uma nova fase, calcada, principalmente, em um maior acesso à educação. Esse cenário fomenta discussões em torno da avaliação no domínio da universidade brasileira, sendo introduzida uma nova perspectiva em torno da avaliação, capaz de abarcar questões no plano da avaliação da instituição, que, no Brasil, ainda estava em busca de consolidação. Nesse contexto, surge a necessidade de se ter uma visão ampliada da educação, por meio da avaliação institucional, que se tornou preocupação essencial para a melhoria dos serviços das escolas e universidades e para a conquista de maior autonomia (GADOTTI, 2015).

A avaliação institucional ganha corpo na conjuntura do sistema universitário brasileiro, apresentando outras possibilidades de avaliar a instituição e o sistema. Segundo Balzan e Dias Sobrinho (2011) por motivos diferentes e não sem contradições:

desenvolveu-se a ideia de que a avaliação era necessária ao menos por dois motivos principais: cumprimento do princípio de transparência, ou seja, a exigência ética da prestação de contas à sociedade; e mecanismo de fortalecimento da instituição pública ante as contínuas ameaças de privatização. (...) assim, a exigência de avaliação ganha força estritamente ligada à crise da Universidade, cujo caráter público é cada vez mais ameaçado (...) (p. 7).

Dito de outro modo, a avaliação institucional corrobora com a ideia de uma avaliação do sistema muito mais abrangente, que possa demonstrar características da instituição para além da aprendizagem dos alunos, ou seja, que envolva outras dimensões do sistema educacional. A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/96 (LDBEN) não mencionam essa modalidade de avaliação, restringindo a abordagem à avaliação da aprendizagem e dos sistemas de ensino, como destacado no

Art. 9º. da LDB está: VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino (BRASIL, 1996).

Ou seja, assegura um processo nacional de avaliação do rendimento escolar e um processo nacional de avaliação das instituições de ensino superior.

A avaliação institucional se amplia, principalmente, a partir da criação do Programa de Avaliação Institucional para o ensino superior, centrada na graduação (PAIUB), em 1993, e que em 2004 se transforma em Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

No Plano Nacional de Educação (PNE), que vigorou de 2001 a 2010, a avaliação institucional foi estabelecida como uma meta apenas para o ensino superior. Já no PNE atual, (2014-2024), a avaliação institucional é instituída no artigo 11 como um dos indicadores,

cujas informações devem ser produzidas não apenas na esfera do ensino superior, estendendo-se também à educação básica.

No atual PNE, Lei nº 13.005/2014, a meta 7 versa especificamente sobre “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb” (BRASIL, 2014)

TABELA 2 – Metas Nacionais propostas para o Ideb

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5.2	5.5	5.7	6.0
Anos finais do ensino fundamental	4.7	5.0	5.2	5.5
Ensino médio	4.3	4.7	5.0	5.2

Fonte: (BRASIL, 2014, p. 61).

A fim de contemplar o artigo 11, no que diz respeito à avaliação institucional, a estratégia 7.3 desse mesmo documento destaca a necessidade de

constituir, em colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, um conjunto nacional de **indicadores de avaliação institucional** com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino (BRASIL, 2014, p. 62, grifos nossos).

Ao contemplar a avaliação institucional, o PNE (2014-2024) amplia o olhar para a qualidade da educação básica, para além da aprendizagem dos alunos, indicando que outros fatores devem ser considerados para corroborar com a qualidade da educação, ou seja, o Ideb não fica como um indicador exclusivo com a finalidade de aferir a qualidade da educação no Brasil.

Além disso, o atual PNE está em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais de 2013, que assinalam que a avaliação da educação básica pode ser compreendida em três dimensões: “avaliação da aprendizagem; avaliação institucional interna e externa e avaliação de redes de Educação Básica” (BRASIL, 2013, p. 51). Ou seja, o referido documento estabelece que a educação básica deva ser avaliada considerando-se uma

composição de vários aspectos, que passem não somente pela aprendizagem, mas também pela estrutura das escolas, bem como dos sistemas de ensino.

Ainda no âmbito da avaliação institucional, nesse caso a interna, Freitas et al. (2014) salientam que:

pensar em avaliação institucional implica repensar o significado da participação dos diferentes atores na vida e no destino das escolas. Implica em recuperar a dimensão coletiva do projeto político-pedagógico e, responsavelmente, refletir sobre suas potencialidades, vulnerabilidades e repercussões em nível de sala de aula, junto aos estudantes. (p. 35)

Portanto, a avaliação institucional, enquanto política pública, no domínio da escola, oportuniza a todos os envolvidos protagonizar a participação e o controle desse processo, com vistas à localização de problemas, assim como a busca coletiva por soluções, pensada e executada coletivamente, configurando-se por meio de uma qualidade “negociada com todos os atores sociais envolvidos: professores, crianças e pais” (BONDIOLI, 2004, p. 237), ou seja, de acordo com o entendimento coletivo do que consiste ser qualidade. Essa definição pode ser um importante passo para uma mudança qualitativa no universo da escola, e desta, diante de uma avaliação institucional externa, proposta por instâncias Federal, estadual ou municipal. Entretanto, segundo Freitas et al. (2014), “a avaliação institucional, mesmo reconhecendo a titularidade dos atores das escolas, não desconsidera a riqueza do olhar externo que acrescenta ao processo de autoconhecimento institucional novos ingredientes e novos sabores” (p. 42).

Ratificando a ideia de participação, Sordi (2011) ressalta que por meio da avaliação institucional é possível

repensar o diálogo entre processos de avaliação de larga escala e a avaliação da aprendizagem dos alunos nos espaços educativos da escola parece ser questão imperativa no campo das lutas por uma escola pública de qualidade inequívoca. A avaliação institucional participativa (AIP) presta-se ao preenchimento deste hiato funcionando como elo estratégico para recomposição da conectividade entre os dados sistêmicos oferecidos às redes de ensino e que informam algo sobre a qualidade do trabalho escolar desenvolvido e a avaliação dos alunos. Ao devolver a titularidade aos atores locais para pronunciar-se sobre a concepção de qualidade de escola pública que querem firmar, subsidia a produção de sentidos tanto no PP como na sala de aula, espaço que incondicionalmente deve comprometer-se com a produção equânime da aprendizagem (p. 1).

Assim sendo, a avaliação institucional tem como uma das finalidades estreitar o diálogo entre os órgãos centrais quer a nível federal, estadual ou municipal, com a realidade da escola. Nesse sentido, a avaliação institucional participativa requer que as responsabilidades pelo processo educativo sejam compartilhadas e dialogadas por todos os envolvidos nesse processo, pois a educação é um direito baseado em princípios democráticos, sendo, de certa forma, redundante e contraditório (re)afirmar a responsabilidade desse caráter participativo, que deve abranger não só Estado, como também todos os atores da escola, convergindo ao aluno, através do processo de aprendizagem.

A avaliação institucional permite um olhar ampliado para as estruturas que se imbricam no processo e convoca os atores a se responsabilizarem coletivamente e a desempenharem seus papéis sociais. Isso implica a necessidade de “formular pactos de qualidade negociada”, conforme Bondioli (2004) destaca.

Dito de outro modo, a avaliação institucional oportuniza um olhar para além da sala de aula, pois retira do professor e do aluno a responsabilidade exclusiva dos resultados em torno do ensino e da aprendizagem e a divide com outros atores e outras instâncias do sistema educacional. (ARAÚJO et al., 2015).

Nesse sentido, o Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN) apresenta características que o fazem estar em consonância com os princípios da Avaliação Institucional. A avaliação institucional deve ser compreendida de forma integral em todas as suas dimensões, ou seja, não deve ser encarada como a soma de análises isoladas, esporádicas e pontuais. (DIAS SOBRINHO, 2012).

Tomando como base a discussão acerca da avaliação institucional, em relação aos vários aspectos que devem ser analisados no processo educacional, o SAEN foi concebido em quatro dimensões, justamente preconizando ter uma visão mais ampliada da Rede Municipal de Ensino de Niterói.

Segundo essa concepção de avaliação institucional, é preciso considerar outras dimensões, ampliar as considerações que cercam o processo educativo seja de uma rede de ensino, de um sistema de ensino ou de uma escola, para além da sala de aula.

Nessa perspectiva, a Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (SEMECT) e a Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME) debruçaram-se na discussão tendo em vista a construção de um sistema diferenciado, alicerçado numa ‘fundamentação teórica crítica que pudesse ser exercitada pelos integrantes do sistema. Assim, propôs um sistema de avaliação institucional, pretendendo envolver

a comunidade escolar, na sua constituição, para que ele não seja apenas mais um dentre tantos (ARAÚJO et al., 2015 p. 2324).

Desse modo, no intuito de subsidiar mudanças nas prioridades políticas e na alocação de recursos públicos, para uma efetiva melhoria na qualidade do ensino e da aprendizagem, o SAEN busca revelar traços, características e tendências da realidade avaliada nos diferentes setores que compõem a Rede Municipal de Educação de Niterói. Na prática, essa concepção esbarra no fato de que a implementação de políticas públicas “é sempre atravessada por contradições, em especial, quando essas políticas buscam constituírem-se como possibilidades contrarregulatórias” (SORDI; FREITAS, 2013).

Por se tratar de um sistema que se encontra em construção e considera a reflexão coletiva, o SAEN permite a inclusão de outras dimensões ainda não previstas, com o intuito de potencializar o sistema e de aprimorar o diagnóstico das diferentes situações, visto que a educação é fluida e dinâmica e se dá em diferentes espaços-tempos. Além disso, o SAEN é um sistema cuja implementação tem ocorrido de forma processual e participativa, considerando não só a dimensão Gestão das Aprendizagens, além das dimensões referentes à Gestão da Rede Municipal, Gestão Escolar e Gestão do Trabalho Pedagógico. (ARAÚJO et al., 2015)

1.3. Contexto global e local: influências para o surgimento de um sistema de avaliação no Brasil

O contexto educacional brasileiro foi fortemente influenciado por questões ligadas à economia e às políticas internacionais, com destaque para o fim da Segunda Guerra Mundial, que provocou uma grande explosão demográfica no mundo dependente.

O mundo dependente se refere aos países que ao longo do século XIX mantinham dependência econômica, social e na sua organização e tecnologia com os países às margens do Atlântico Norte (HOBSBAWM, 1995).

Nesses países, o crescimento demográfico ocorreu, sobretudo, “a partir da década de 1940, a inovação médica e farmacêutica pela primeira vez estava em condições de salvar vidas em escala maciça (...). Assim, enquanto as taxas de natalidade permaneciam altas, ou mesmo cresciam em tempos de prosperidade, as taxas de mortalidade despencavam”

(HOBSBAWM, 1995, p.388-389); e ao “fortalecimento, de um modelo de Estado, conhecido como Estado do bem-estar social” (BAUER, 2013, p. 6).

No caso brasileiro, a crescente migração do campo para a cidade, que ocorreu a partir dos anos 1950, tem como um dos fatores a perspectiva da população buscar melhores oportunidades de educação.

A sede de conhecimento explica muito da espantosa migração em massa da aldeia para a cidade que esvaziou o campo do continente sul-americano, a partir da década de 50. Pois todas as pesquisas concordam que a atração da cidade estava não menos nas melhores oportunidades de educação e formação para as crianças. (HOBSBAWM, 1995, p. 346).

A crise do petróleo, e conseqüentemente do modelo de Estado intervencionista de bem-estar social nos anos 70, que gradativamente foi sendo substituído pela lógica do livre mercado, provocaram um novo olhar para a economia mundial, até mesmo nos países em desenvolvimento, como o Brasil.

Além disso, a grande inflação gerada pela crise do petróleo fez repensar o modelo de economia pautada em grandes gastos públicos, confirmando a necessidade de tornar a administração estatal mais eficaz e eficiente.

Outro fator se refere à modernização e automação da produção nas indústrias, bem como ao desenvolvimento de tecnologias ligadas às telecomunicações, que propiciaram um enfraquecimento da classe trabalhadora, em virtude de uma maior difusão da mudança da mão de obra de um país para outro, com o intuito de diminuir os custos da produção (BAUER, 2013).

Além dessa conjuntura internacional, após a redemocratização do Brasil, o setor educacional passou a experimentar uma nova fase, calcada, principalmente, em um maior acesso à educação. A partir disso, fomentaram-se discussões em torno da avaliação no domínio da universidade brasileira, sendo introduzida uma nova perspectiva, capaz de abarcar questões no plano da avaliação da instituição. Nesse contexto, surge a necessidade de se ter uma visão ampliada da educação, por meio da avaliação institucional, que se tornou preocupação essencial para a melhoria dos serviços das escolas e universidades e para a conquista de maior autonomia (GADOTTI, 2015).

Completando essa ideia, Bonamino (2002) destaca que “No final dos anos 80, o reconhecimento da inexistência de estudos que mostrassem mais claramente o atendimento

educacional oferecido à população e seu peso sobre o desempenho dos alunos dentro do sistema escolar conduziu às primeiras experiências de avaliação do ensino do primeiro grau” (p. 15).

Diante desse contexto social e econômico, surge no Brasil uma necessidade “por uma educação de mais qualidade, que atendesse às novas necessidades da população e da economia de mercado. [...] Nessa conjuntura, a avaliação de sistemas educacionais passou a ser um ponto de destaque nas propostas de políticas públicas em vários países” (BAUER, 2013, p. 9-10). Sobre esse aspecto, Freitas (2013) acrescenta que:

no contexto de redemocratização e de crise econômica (anos 1980), as políticas de descentralização da educação se voltaram para a democratização de processos e relações e para a busca de melhoria do rendimento dos sistemas educacionais. Onde prevaleceu a ótica da democratização e da qualidade do ensino como decorrência desta, a avaliação passou a ser considerada menos como um recurso técnico e mais como um recurso político (p. 80).

O caminho percorrido pela avaliação externa tem ultrapassado os muros escolares e vem assumindo outras funções, transformando-a em uma política pública estruturante no campo educacional, cujo objetivo deixa de ser somente avaliar a aprendizagem dos alunos e passa, sobretudo, a assumir um papel de fio condutor da gestão pública, pois através dos seus resultados, governantes em âmbito mundial vêm especificando regras e regulamentando o setor educacional, em que “a existência de diferentes formas ou modalidades de avaliação traduz frequentemente diferentes funções (manifestas ou latentes) de avaliação, mas também é verdade que uma mesma modalidade de avaliação pode atender a mais do que uma função” (AFONSO, 2009, p. 18).

Com o intuito de se obter informações cada vez mais precisas dos sistemas de ensino, da aprendizagem dos alunos e das escolas enquanto instituições, a avaliação externa tem se destacado como ferramenta de gestão para o planejamento de políticas públicas na educação, seja nas esferas federal, estadual e/ou municipal.

Politicamente não bastam as informações advindas das escolas, traduzidas em notas ou conceitos, fruto de um leque de alternativas das diferentes formas de avaliar adotadas pelos professores. Cria-se a necessidade de se ter um sistema de informações unificado que possa fornecer informações sobre a aprendizagem dos estudantes brasileiros, especialmente dos estudantes da educação básica, segundo alguns parâmetros pré-determinados. Entretanto,

as preocupações dos economistas que buscam otimizar a eficácia e eficiência das escolas para a tomada de decisões políticas estão em oposição ao interesse dos pesquisadores educativos, que querem conhecer mais profundamente o que ocorre nas escolas para poder melhorá-las. (MURILLO, 2008, p. 470)

Tal posição política de cunho econômico torna as pesquisas relacionadas à avaliação, em contrapartida à eficácia escolar, percebidas e utilizadas em muitos momentos de forma equivocada tanto pelo estado quanto pela comunidade escolar.

De acordo com Murillo (2008), é crescente em todo mundo a tendência de estudos relacionados à eficácia escolar, traduzindo-se especialmente na criação, por parte dos governos, de órgãos específicos para tratar da “avaliação e de seus sistemas educativos. É o caso do Sistema de Medição e Avaliação da Qualidade da Educação – SIMECAL boliviano, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB brasileiro, ou mesmo do Instituto Nacional de Qualidade e Avaliação – INCE espanhol [...]”. (p. 470)

Nesse contexto surge o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que, segundo Freitas, (2013) foi precedido em 1988 pelo Sistema de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau (SAEP), cuja proposta de organização acabou por consolidar iniciativas futuras. De acordo com o autor, essas ações culminaram na consolidação de um aparelho avaliativo, organizado sistematicamente ao longo de cinco gestões governamentais.

A autora confirma as ideias de Bonamino (2002), Bauer (2013) e Gadotti (2015) visto que,

Concorreram para o crescente interesse pela avaliação como meio de ação do Estado brasileiro na educação fatores internos e externos. Entre os fatores externos mencionamos: divulgação de experiências de avaliação de vários países; recomendações das agências da Organização das Nações Unidas (ONU) relativas à melhoria da qualidade do ensino; aumento de pesquisas focadas no efeito escola e eficácia escolar.

Entre os fatores internos concorrentes para o crescente interesse pela avaliação no Brasil encontramos os que seguem: quadro crítico da expansão acelerada e improvisada do ensino nos anos 1970, que colocou em tela o problema da “baixa qualidade” do ensino fundamental; insatisfação da demanda social pela democratização da educação no processo de redemocratização da sociedade brasileira; desenvolvimento de projetos educacionais com financiamento externo; formação de especialistas em avaliação educacional e de pesquisadores em educação (FREITAS, 2013, p. 71).

Os fatores mencionados criaram um terreno fértil para a consolidação de um sistema de avaliação no Brasil que ao longo de vinte e cinco anos vem se propagando em âmbito

federal, estadual e municipal. O objeto de estudo dessa pesquisa, o Sistema de Avaliação da Educação de Niterói, se insere na conjuntura dessa política pública nacional como uma das suas consequências que se reflete em outras instâncias, nesse caso, locais.

As desigualdades sociais e educacionais, segundo Cunha (2009), têm sua essência ligada ao processo histórico da educação brasileira, em que até as primeiras décadas do período republicano a escola era reservada majoritariamente à formação da elite, à qual eram destinados os cursos superiores; a uma parcela da população era oferecido o ensino primário e para outra parcela se destinavam as escolas voltadas a formar mão de obra. Para a maior parte da população, entretanto, era negado o acesso à educação.

A industrialização tardia do país, por volta dos anos 1950, provocou um grande fluxo migratório campo-cidade, e uma urbanização rápida e desordenada, aumentando o contingente populacional das cidades, que não foi absorvido pela escola, ficando essa massa desprovida de escolarização adequada à nova condição econômica e industrial do Brasil. Tal situação atravessa o período da ditadura e perdura até meados dos anos 1980.

Essa análise da educação brasileira é imperativa, uma vez que ela é herdeira de um passado escravocrata, o qual deixou marcas na escola atual, escola esta que durante várias décadas foi excludente, principalmente no que se refere ao acesso (CUNHA, 2009).

Com o fim da ditadura militar, o país ganhou um novo fôlego nas políticas públicas, pois se vivia a expectativa da promulgação de uma nova Constituição, cuja esperança no campo educacional seria atender às demandas que haviam sido construídas em eventos como a IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em 1986, em Goiânia, e a 9ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), que ocorreu no mesmo ano no Rio de Janeiro.

O processo de construção do novo texto da Constituição, no âmbito da educação, foi bastante complexo e disputado por várias correntes ideológicas e de poder, pois estava em jogo um amplo leque de interesses da classe dominante, de intelectuais e de trabalhadores. Ainda assim, o documento representou um grande avanço para o país e, em especial, para a educação.

A perspectiva de regulação da educação, no que se refere à temática da avaliação, surge na Constituição Federal de 1988, no artigo 209, que anuncia: “o ensino é livre à **iniciativa privada**, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - **autorização e avaliação de qualidade pelo poder público**”. (BRASIL, 1988, grifos nossos)

Sobre a abordagem da avaliação na Carta Magna, Gomes (2016) aponta que “o conceito de avaliação só compareceu no Projeto B, de 5 de julho de 1988, a três meses da promulgação da Carta, aprovado pelo plenário no início do segundo turno” (p. 61). Segundo o autor, a avaliação se inscreve na Constituição de 1988, especificamente no artigo 209, em um contexto de disputa interna entre os interesses do setor público e do setor privado, no que tange à transferência de recursos públicos, cujas regras estão explicitadas no artigo 213 daquele documento.

Os recursos públicos serão destinados **às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas**, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. § 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público (BRASIL, 1988, grifos nossos).

O artigo 213 da Constituição Federal trata das possibilidades de transferência dos recursos públicos para escolas públicas, porém deixa espaço para a possibilidade de investimento público também em escolas privadas. Esse artigo pode ser considerado uma resposta ao inciso II do artigo 209, que dá liberdade ao ensino privado, desde que haja uma avaliação de qualidade deste pelo poder público.

A inserção dessa abordagem na Constituição Federal de 1988 está relacionada, especialmente, à conjuntura geopolítica internacional, no período após a Guerra Fria, em que países da América Latina experimentaram uma grave crise econômica, em virtude dos regimes autoritários neles vivenciados, a partir do que:

a avaliação externa e interna aparecia como uma das alternativas para a nova ordem política, não sem grandes resistências nos encontros e seminários, em especial sobre a educação superior. A princípio, era considerada inaceitável, em especial pela educação superior pública. Depois de muitas discussões e mudanças da paisagem, começou a ser aceita, desde que a avaliação não fosse vinculada à alocação de recursos e à ordenação das instituições segundo critérios, como qualidade. (GOMES, 2016, p. 57).

Mais tarde, a LDBEN n.9.394/96, além de reafirmar a preocupação com a qualidade da educação no Artigo 3º, assegura no artigo 9º o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino. Bonamino (2002), citando Souza (1998), ressalta que:

no Brasil, os indicadores privilegiados da importância da avaliação encontram-se na LDB e em outros documentos chaves, como a proposta de campanha de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República e os discursos e balanços oficiais mais recentes do ministro da Educação Paulo Renato de Souza e de seus colaboradores imediatos (p.61).

Podemos constatar que a legislação brasileira reafirma a criação de um sistema de avaliação para a educação em todas as instâncias, ratificando um projeto que começou a se desenhar no governo de Sarney (1985-1990) e se consolidou na primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995 (BONAMINO, 2002).

Esse processo se aprofunda nas décadas seguintes. Em 2007 surge o Movimento intitulado “Todos pela Educação: rumo a 2022”, pensado no âmbito empresarial. As recomendações desse movimento foram incorporadas pelo governo federal no Plano de Metas – “Compromisso todos pela Educação” – através do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, com o objetivo de melhorar substancialmente a educação oferecida às crianças, jovens e adultos.

O Movimento todos pela Educação e o PDE traduzem o desejo de uma agenda empresarial para o campo da educação, com o intuito de convocar toda a sociedade a cobrar do Estado uma educação de qualidade, conforme argumentam Shiroma, Garcia e Campos (2011), visando a:

criar uma “nova consciência”, uma “nova sensibilidade social” com relação ao direito à educação e à responsabilidade social que o exercício desse direito implica. Assim, pela “liturgia da palavra”, pretendem operar uma mudança no perfil dos “usuários” dos serviços educacionais, difundindo um novo “jeito” de ser cidadão. Pais, sociedade, profissionais da mídia, intelectuais, empresários, sindicalistas, estudantes, são convocados para experimentar uma nova forma de exercer seu protagonismo – cada qual fazendo a sua parte e juntos, mudando a educação! (p.225).

Um dos aportes destacados pelo PDE é a consolidação das Avaliações da Educação Básica, através do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), do SAEB – ANEB e ANRESC (Prova Brasil) e mais recentemente da Provinha Brasil e da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), conferindo ao Estado o papel de controle, e à escola, o de dar conta da aprendizagem dos seus estudantes.

Se por um lado as políticas educacionais no Brasil, voltadas para o gerenciamento da eficácia escolar, apresentam contribuições para o Estado e para os sistemas de ensino, visto que proporcionam um diagnóstico em relação à aprendizagem dos alunos, bem como fornecem informações sobre o fluxo escolar, condições socioeconômicas dos estudantes e das escolas, que podem ser aproveitadas para um (re)planejamento de ações e tomadas de decisões, por outro, esse modelo de gerenciamento educacional é entendido por muitos “como mecanismo de objetivação, pois define os seres humanos como sujeitos a serem administrados [...] seu instrumento principal é a hierarquia de controle contínuo e funcional”. (BALL, 2011, p. 85).

Nesse sentido, os testes padronizados, tal como estão sendo utilizados, tendem a estabelecer verdades sobre o conceito de qualidade da educação, silenciando as complexidades sociais e econômicas existentes nas distintas realidades apresentadas pela escola.

1.4. Metodologia

A retenção e a distorção idade-série se refletem nos resultados das avaliações externas propostas pelo governo federal (Prova Brasil e SAEB), e na divulgação a cada dois anos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Este fenômeno tem contribuído para o surgimento de avaliações externas locais, instituídas por muitas redes de ensino estaduais e municipais, como no caso do SAEN, na educação pública de Niterói.

Tendo em vista o histórico do percurso descrito até então, e diante de uma política de avaliação externa que tem produzido efeitos nos sistemas educacionais e conseqüentemente nas escolas, buscaremos compreender como essa política tem se desenvolvido no dia a dia do conjunto das escolas do segundo segmento do ensino fundamental da educação municipal de Niterói, a partir do ano de 1994 e, especialmente, a partir de 2013, com a criação do Sistema

de Avaliação Institucional da Educação de Niterói (SAEN). Sobre a prática da avaliação externa na escola, Pestana (2016) argumenta que:

trata-se de um debate sobre a relação entre avaliação e política educacional. Isto é, como as políticas públicas educacionais pautadas por resultados de avaliações incidem no ambiente escolar e em que medida os governos tomam decisões de investimentos no sistema educacional (construção de escolas, contratação de profissionais, formação docente, carreira, valorização profissional, matriz curricular, gestão escolar) a partir de informações produzidas pelo sistema de avaliações (p.73).

Considerando-se que o SAEN é pensado numa perspectiva de avaliação institucional, ao propor a análise de outros aspectos do processo educativo para além da aprendizagem dos alunos, o sistema busca “revelar traços, características e tendências da realidade avaliada nos diferentes setores que compõem a Rede Municipal de Educação de Niterói” (SEMECT/FME, 2015).

Esse Sistema foi instituído pela Lei Ordinária Municipal nº 3.067/2013¹⁰ e regulamentado pela Portaria SEMECT/FME nº. 005/2015, que prevê no art.2º que a implementação

será processual no intuito de disseminar uma cultura avaliativa na Rede Municipal de Educação de Niterói, fundamentada em princípios democráticos e de responsabilização participativa, visando ao direito à informação, que proporcione o redimensionamento das ações, a fim de garantir a qualificação do processo de ensino e aprendizagem (NITERÓI, 2015e).

Nessa perspectiva, em sua concepção, o SAEN aproxima-se da ideia compartilhada por Sordi e Ludke (2009) de que a avaliação institucional participativa é praticada a partir de uma releitura da realidade escolar por seus atores locais, considerando as diferentes evidências da realidade.

Como fundamentação teórica para a discussão que se apresenta, dialogamos com autores como Bonamino (2002; 2013; 2016); Bonamino e Souza (2012); Mainardes (2006a;

¹⁰ Nesse ano a prefeitura de Niterói foi assumida por Rodrigo Neves e a Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia (SEMECT) por Waldeck Carneiro da Silva (2013-2014) que implantou e iniciou a implementação do SAEN.

2013); Oliveira (2007); Freitas (2004; 2013); Dias Sobrinho (2003; 2012); Balzan e Dias Sobrinho (2011) e outros que apontam caminhos possíveis para o entendimento acerca de sistemas de avaliação, no contexto da política educacional brasileira, uma vez que os referidos autores, sob vários aspectos, discutem a questão da avaliação que se manifesta mais veementemente como política pública no cenário educacional brasileiro, se refletindo nos estados e municípios da federação, principalmente a partir do ano 1990.

Esse estudo tem entre seus objetivos analisar a visão dos professores do segundo segmento do ensino fundamental das políticas públicas educacionais que antecederam ao SAEN, no que tange à avaliação da rede municipal de ensino nos últimos vinte anos; discutir o SAEN como abordagem de avaliação institucional na educação básica, com base na legislação que o institui e o normatiza; correlacionar os resultados do Programa Avaliar para Conhecer de 2013/2015, ao desempenho do segundo segmento do ensino fundamental da rede municipal de Niterói.

Supõe-se que a centralidade do tema deve se apresentar em estudos e artigos realizados. Assim, utilizamos como procedimento inicial para esta pesquisa, uma busca ao banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com a finalidade de verificar como o tema referente à presente investigação – avaliação externa na educação de Niterói – já havia sido tratado em trabalhos anteriores. A busca pretendeu também fazer uma revisão bibliográfica, através das teses/dissertações de estudos sobre sistemas de avaliação externa municipal.

A primeira opção de busca no sistema da Capes foi através das palavras-chave: “*avaliação Niterói*”. Na busca geral, nenhum resultado foi obtido. Mesmo após refinar a busca por área de conhecimento, nesse caso, Educação, nenhum resultado foi obtido em relação à avaliação, seja da aprendizagem, educacional ou externa no âmbito da educação de Niterói.

Utilizando como palavras-chave “*avaliação externa municipal*”, foram listados dezoito registros, mas ao refinar a busca pela área de conhecimento, nesse caso educação, apenas nove resultados estavam relacionados com avaliação externa municipal.

Quando se utilizou como palavra-chave apenas “*avaliação externa*”, foram obtidos trinta resultados na área da educação, sendo que apenas seis registros têm relação com a temática da avaliação externa e não se repetiram quando a busca foi realizada com as palavras “*avaliação externa municipal*”.

Ao utilizar as palavras “*Ideb Niterói*” para realizar nova busca, nenhum registro foi encontrado. Refinando a procura utilizando como palavras-chave “*Avaliação Externa Ideb*”, seis registros foram encontrados.

A partir das palavras-chave “*impactos da avaliação externa na escola*”, seis registros foram disponibilizados, entretanto, apenas três tinham relevância com o tema da avaliação externa, sendo que um já havia sido identificado no registro anterior e apenas dois se relacionavam a avaliação externa.

Com essas palavras-chave: “*sistema de avaliação de rendimento escolar*”, e “*eficácia escolar RJ*”, somente quatro registros encontrados tinham relação com as palavras-chave utilizadas na busca. Dois estudos se referiam ao estado de São Paulo, um a Minas Gerais e o outro ao Rio de Janeiro.

Elencamos a partir da metodologia de busca adotada para a pesquisa realizada no banco de tese da Capes um total de vinte e quatro estudos pertinentes à temática da avaliação, conforme destacado no anexo 1, dos quais nove resultados têm como lócus a educação do estado e ou municípios de São Paulo; quatro de Minas Gerais; Rio de Janeiro e Ceará aparecem três vezes; Santa Catarina, duas vezes; e Brasília, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul uma vez cada.

Observa-se que, dos resultados apresentados, três estudos se referem ao Rio de Janeiro, dois referem-se à rede municipal de ensino do Rio de Janeiro e dois se remetem a dois municípios vizinhos. Todas as dissertações encontradas pertinentes ao assunto da avaliação externa foram defendidas entre os anos de 2011 e 2012.

Após esse levantamento, percebemos que o assunto que se refere à avaliação externa no contexto da rede municipal de ensino de Niterói torna-se relevante, uma vez que até a data de 25/10/2015, não foi localizado nenhum registro sobre o tema no Banco de Teses e Dissertações da Capes. Sendo assim, o estudo que se refere à política de avaliação externa, bem como o Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN), instituído em 2013, será uma contribuição para o conjunto das pesquisas sobre a avaliação externa municipal.

A sistematização da pesquisa realizada no Banco de Teses e Dissertações da CAPES está disposta no anexo 3.

Como metodologia, utilizamos a análise documental de textos oficiais e normativos relativos à política de avaliação adotada pela educação municipal de Niterói, que antecederam ao SAEN; além dos documentos relativos à criação e normatização do sistema, mais especificamente à dimensão da Gestão das Aprendizagens, conforme previsto no artigo 8º da portaria SEMECT/FME nº 005/2015. A dimensão supracitada consiste em “promover um

diagnóstico da aprendizagem dos alunos do Ensino Fundamental Regular e conhecer o contexto em que estão inseridos, bem como propor ações que possibilitem a qualificação do aprendizado” (NITERÓI, 2015e).

Constituíram o *corpus* dessa pesquisa: (a) a Lei Municipal nº 3.067/2013 de criação do SAEN; a Portaria SEMECT/FME nº. 005/2015, que regulamenta o sistema, a Portaria FME nº. 087/2011 que institui na Rede Municipal de Ensino, as Diretrizes e os Referenciais Curriculares e Didáticos: Uma Construção Coletiva, para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental Regular e a Educação de Jovens e Adultos; (b) Os relatórios, bem como os documentos que se referem especificamente à Dimensão Gestão das Aprendizagens, composta pelo Programa Avaliar para Conhecer, pelo Programa de Formação em Avaliação e pelo Programa de Consolidação das Aprendizagens, a saber: o edital de seleção dos professores que elaboraram o banco de questões, utilizado nas duas edições do Programa Avaliar para Conhecer; a minuta de instituição do Programa; os relatórios analíticos produzidos após a aplicação da avaliação das duas edições do Programa Avaliar para Conhecer (2013 e 2015); (c) os indicadores educacionais disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); a evolução do Ideb das escolas que oferecem os anos finais na rede municipal em questão de (2007 a 2015); (d) entrevistas com um universo de 14 (quinze) professores das 9 (nove) disciplinas que integram o currículo da rede municipal de ensino.

1.4.1. O Contexto da Pesquisa

A rede municipal de ensino de Niterói conta com 12 (doze) unidades de educação de 3º e 4º ciclos, que atendem ao segundo segmento do ensino fundamental, em um universo de 49 (quarenta e nove) unidades de educação de ensino fundamental. Essas escolas estão distribuídas em quatro das cinco regiões do município¹¹, a saber: duas escolas na Região das Praias da Baía, sete escolas na Região Norte, duas escolas na Região de Pendotiba e uma escola na Região Oceânica.

¹¹ Regiões de planejamento do município de Niterói: Região das Praias da Baía, Região Norte, Região de Pendotiba, Região Oceânica e Região Leste. Disponível em: http://www.pgm.niteroi.rj.gov.br/leis/lei/Lei_n1157_Plano_Diretor_Alterado_pela_Lei_2123.pdf. Acesso em 15/11/16.

Das doze escolas, dez foram criadas ao longo da década de 1970, uma surgiu na década de 1990, e outra em 2014.

A opção em trabalhar com uma representação de professores do segundo segmento se relaciona com o fato desse segmento apresentar-se como um universo complexo, pois abriga no currículo um conjunto de nove disciplinas – Artes, Ciências, Educação Física, Espanhol, Geografia, História, Inglês, Língua Portuguesa e Matemática – se refletindo na particularidade de cada professor, que carrega consigo singularidades, marcada pela especificidade de cada formação acadêmica e, principalmente por suas convicções pedagógicas. Além disso, as séries finais do ensino fundamental correspondem a um segmento com grande complexidade e, menos estudado que o primeiro segmento.

Foram realizadas 14 (quatorze) entrevistas, contemplando os professores que atuam em todas as áreas do conhecimento que compõem o currículo do 3º e 4º ciclos – um professor de Artes, dois de Ciências, um de Educação Física, dois de Geografia, um de História, um de Língua Estrangeira, quatro de Língua Portuguesa e dois de Matemática.

Optamos por adotar os seguintes critérios: contemplar todas as disciplinas do currículo, por compreender a particularidade de cada uma; entrevistar um quantitativo significativo de professores com mais de 20 anos na rede, foram 7 (sete), visto que esses profissionais poderiam nas entrevistas apontar como as políticas de avaliação teriam sido absorvidas durante a vigência das diversas políticas de avaliação; 5 (cinco) professores entre 10 (dez) e 19 (dezenove) anos de rede, que vivenciaram boa parte da política de avaliação adotada pela SEMECT/FME e, portanto, poderiam apresentar pontos de vista relevantes; e 2 (dois) professores com menos de 10 (dez) anos, que *a priori*, não vivenciaram todo o processo relacionado à política pública de avaliação adotado pela rede, mas apreendem de algum modo seus reflexos. Procuramos também contemplar escolas de diversas regiões de planejamento do município de Niterói, pois possuem característica e realidades diferentes.

Na Região Norte, onze professores foram entrevistados, em cinco das sete escolas presentes nessa região; na Região das Praias da Baía, um professor foi entrevistado, em uma escola das duas dessa região; na Região de Pendotiba, foram entrevistados três professores, a Região Oceânica não foi contemplada nessa pesquisa, por só possuir uma escola municipal que atende os 3º e 4º ciclos (anos finais do ensino fundamental); a Região Leste não conta com escola municipal que atende aos 3º e 4º ciclos. As entrevistas realizaram-se de acordo com o cronograma estabelecido no anexo 4.

Acreditamos que a utilização dessa metodologia colaborou, juntamente com a análise documental e a abordagem do ciclo de políticas, para cumprir com os objetivos propostos nesse estudo.

Buscamos dialogar com as abordagens de avaliação institucional de autores como Balzan e Dias Sobrinho (2011); Freitas (2014); Lück (2012) e outros, pois o SAEN, de acordo com documentos legais que o estabeleceram, como a Lei Municipal nº. 3.067/2013 e a Portaria Nº. 005/2015 SEMECT/FME, se configura como um sistema de avaliação institucional.

A análise documental e a análise das entrevistas foram realizadas tendo como embasamento teórico a abordagem do *Ciclo de Políticas*, sugerido por Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992) e explorada por Mainardes (2006a), no intuito de compreendermos e interpretarmos tais documentos relacionados à política de avaliação da rede municipal de Niterói nos últimos vinte anos frente ao contexto nacional.

Esse referencial permite reinscrever a análise da política nas influências mútuas entre os contextos macro e micro. Além disso, permite enfatizar os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local, lançando luz sobre as possibilidades de intervenção e mudança postas pelas interações entre o contexto global e o contexto local.

Segundo Ball em entrevista concedida a Avelar (2016) ele e Bowe tentaram criar uma ideia de trajetória da política, ou seja, “tentando pensar na política não como documento, ou uma coisa, mas sim uma entidade social que se move no espaço e o modifica enquanto se move, e modifica coisas nesse movimento, modifica o espaço pelo qual se move” (p. 6). O autor ainda argumenta que considerando os contextos da influência, o contexto da produção do texto e o contexto da prática, a política pode ser “coisas diferentes nesses diferentes contextos” (Idem p. 6).

Os estudos de Stephen Ball, segundo Mainardes e Marcondes (2009), permitem perceber como as políticas são produzidas, o que elas pretendem e quais são os seus efeitos. A noção de ciclo é constituída pelos contextos de influência, da produção de texto, da prática, dos resultados/efeitos e da estratégia política. O ciclo de políticas não estabelece uma linearidade na implantação de uma política pública, ao contrário, é um ciclo contínuo, constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática, que estão inter-relacionados, não havendo uma dimensão temporal ou sequencial. Esses contextos apresentam arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates (Bowe et al., 1992).

O ciclo de políticas foi reformulado pelos autores, segundo Mainardes (2006a), quando perceberam que, em sua primeira formulação, “constituído por três facetas ou arenas políticas: a política proposta, a política de fato e a política em uso” (Idem, p.49), a linguagem utilizada apresentava certo rigor que eles não desejavam empregar para delinear o ciclo de políticas, uma vez que várias são as disputas e intenções que envolvem o processo político (MAINARDES, 2006a).

O contexto de influência envolve a construção das políticas públicas, espaço em que há a disputa pelos sentidos a se legitimarem, no caso, acerca da educação. É o contexto em que agem os partidos políticos, governos e os agentes dos processos. Ao analisar uma política pública sob esse paradigma, é possível identificar, dentre outros aspectos, as influências globais e locais, como no caso do SAEN, cuja criação está relacionada à política nacional de avaliação externa e aos resultados educacionais locais, nesse caso, à rede municipal de educação de Niterói.

No estudo em questão, a legislação que cria o sistema de avaliação está pautada no artigo 9 da LDBEN nº. 9.394/96; na Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação) e no artigo 46 da Resolução CNE/CBE nº 4/2010, ou seja, a conjuntura nacional da política nacional de avaliação externa influenciando no contexto local da política de avaliação externa da educação de Niterói. Tal influência está representada no documento que regulamenta o SAEN – Portaria SEMECT/FME nº 005/2015.

O Contexto da produção de texto relaciona-se com o contexto de influência, na medida em que se articula com a linguagem do interesse público e resulta das disputas pelos sentidos, (textos legais oficiais, pronunciamentos oficiais, textos políticos, comentários sobre os textos oficiais). No caso do SAEN, essa relação aparece na influência da política nacional, como já mencionado e, principalmente, ao identificar a quais sujeitos o texto é dirigido, nesse caso, à comunidade escolar, pois “será implementado pela SEMECT/FME, por meio da Assessoria de Avaliação Institucional, em parceria com a comunidade escolar” (NITERÓI, 2015e). Outra demanda presente no texto do referido documento é a “responsabilização participativa”, mencionada no texto da portaria, porém não explicitado no mesmo, deixando a cargo dos atores diretamente envolvidos nessa política a disputa pelo sentido de participação.

Com relação à implementação do SAEN, o contexto da prática permitiu identificar como a comunidade escolar recebeu essa política de avaliação e, sobretudo, quais são as dificuldades identificadas nesse contexto. Ajudou ainda a verificar se há evidências de resistências individuais e ou coletivas a essa política na rede municipal de Niterói.

Mainardes (2006a) propõe que “esta abordagem, portanto, assume que os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas” (p. 53). Ou seja, é nessa esfera que a política sofre as interpretações, podendo ser redefinidas pelos sujeitos envolvidos no processo.

Essa diversidade de práticas e entendimentos é retratada no Contexto da Prática, pois revela a realidade observada (MAINARDES; MARCONDES, 2009).

Ouvir o que cada professor pensa, de acordo com suas experiências, sobre a incorporação das políticas públicas educacionais no que tange à avaliação da rede municipal de ensino de Niterói nos últimos vinte anos, junto com a análise documental que se refere a essas políticas, apresentou-se como um terreno fértil para entendermos como essas políticas de avaliação são recontextualizadas (BERNSTEIN, 1996) no Contexto da Prática nas diferentes realidades das escolas de 3º e 4º ciclos.

O Contexto dos resultados/efeitos pode ser utilizado para analisar dados estatísticos, dados de avaliação do desempenho de alunos, além de entrevistas. Entretanto o sucesso dessa análise dependerá diretamente de uma pesquisa criteriosa no contexto da prática.

O contexto da estratégia política assinalou se o processo de avaliação iniciado pelo SAEN, especialmente, no que se refere à Dimensão da Gestão das Aprendizagens, objeto dessa pesquisa, tem contribuído para o (re)planejamento das políticas públicas de educação municipal e, conseqüentemente, para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem nas escolas do segundo segmento do ensino fundamental. Essa dimensão abriga o Programa de Consolidação das Aprendizagens, que se constitui como um dos pilares estruturantes da política educacional do município, no que se refere à modernização e ao aperfeiçoamento do trabalho pedagógico, conforme previsto no artigo 5º da portaria FME nº. 126/2014.

De acordo com Mainardes (2006a), para Ball e Bowe “o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente implementadas, mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem recriadas”. Esse modelo se apresenta como uma alternativa a ser “utilizada em diferentes contextos como referencial teórico-analítico para o estudo de políticas educacional” (MAINARDES, 2006a, p. 47). O autor ainda argumenta que esse referencial teórico tem sido utilizado em muitos países, no intuito de colaborar com os pesquisadores a análise de políticas educacionais.

A abordagem do ciclo de política apresenta possibilidades para auxiliar o entendimento da concepção e implementação de uma política pública educacional, como no

caso do SAEN, e das suas outras dimensões, visto que possibilita a análise de processos de forma não linear e atemporal.

Em entrevista concedida a Mainardes e Marcondes (2009), Ball não compartilha da ideia de que as políticas sejam implantadas, pois o processo não obedece a uma linearidade, além de apresentar múltiplas complexidades, envolvendo a modalidade da escrita política, prática que tem relação com a ação e está vinculada a “valores locais e pessoais e, como tal, envolve a resolução de, ou luta com, expectativas e requisitos contraditórios – acordos e ajustes secundários fazem-se necessários” (p. 305).

Utilizamos a observação como recurso, com a finalidade de complementar as informações pertinentes à pesquisa, pois segundo Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1998) “A observação de fatos, comportamentos e cenários é extremamente valorizada pelas pesquisas qualitativas” (p. 164). Essa característica se destaca pela posição da pesquisadora, pois o estudo em questão faz parte do seu fazer profissional, enquanto membro da equipe gestora da SEMECT/FME nos últimos sete anos e nos últimos dois anos faz parte da equipe, que cuida da implementação do SAEN, ou seja, fazendo “parte da situação observada, interagindo por longos períodos com os sujeitos, buscando partilhar o seu cotidiano [...]. Além disso, combina a observação com entrevistas e análise de documentos” (Idem p. 166-167).

Na pesquisa, a interação com os professores para estabelecer os critérios a partir dos quais seriam selecionados para serem entrevistados foi construída, principalmente, ao longo dos seis anos (2009-2014) em que atuei na Coordenação de 3º e 4º ciclos, que acompanha pedagogicamente as escolas e os professores do segundo segmento do ensino fundamental. Por outro lado, realizei as entrevistas muito atenta para o fato de que minha inserção institucional poderia causar algum constrangimento. Neste sentido, evitei tecer qualquer comentário sobre os temas tratados, além de me empenhar em criar um ambiente de descontração. Na análise dos resultados, novamente cuidei em observar se algumas respostas tiveram o sentido de agradar o entrevistador.

[...] a atividade de observação tem também um sentido prático. Ela permite ao pesquisador ficar mais livre de julgamentos, uma vez que não o torna, necessariamente, prisioneiro de um instrumento rígido de coleta de dados ou de hipóteses testadas antes, e não durante o processo de pesquisa. Na medida em que convive com o grupo, o observador pode retirar de seu roteiro questões que percebe serem irrelevantes do ponto de vista dos interlocutores; consegue também compreender aspectos que vão aflorando aos poucos, situações impossíveis para um pesquisador que trabalha com questionários fechados e antecipadamente padronizados (MINAYO, 2008, p. 71).

Embora bastante valorizada nas pesquisas qualitativas, a técnica de observação recebe algumas críticas, no âmbito da pesquisa tradicional:

- a) abrange apenas seus próprios limites temporais e espaciais, isto é, eventos que ocorram fora do período de observação não são registrados; b) é uma técnica pouco econômica, pois exige muitas horas de trabalho do pesquisador; c) geralmente requer altas doses de interpretação por parte do observador, o que pode levar a inferências incorretas; d) a presença do observador pode interferir na situação observada (ALVES-MAZZOTI, p. 164, 1998).

Um aspecto a ser considerado em pesquisas no campo da educação seria dificuldade em conciliar “os papéis de ator e de pesquisador, buscando o equilíbrio entre a ação e a investigação, pois o risco de sucumbir ao fascínio da ação é sempre muito grande, deixando para o segundo plano a busca do rigor qualquer pesquisa requer” (ANDRÉ, p. 57, 2001). Nessa perspectiva, na construção dessa pesquisa, procurei na utilização da metodologia o distanciamento necessário para coleta de material (documentos e entrevistas), bem como na análise dos mesmos por meio da utilização do método do Ciclo de Políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992; 1994). Segundo Ball, o ciclo de políticas “tem por objetivo criar problemas a serem pensados” (AVELAR, 2016, p. 6).

Na pesquisa em questão a utilização do método do Ciclo de Políticas na análise dos documentos e das entrevistas concedidas pelos professores, proporcionou o distanciamento necessário entre o pesquisador e os entrevistados, na medida em que esse referencial “é uma ferramenta para investigação sobre as formas pelas quais políticas são feitas” (AVELAR, 2016, p. 8). Dito de outro modo contribuiu para compreendermos que por meio dos documentos e depoimentos que a “política é feita pelos e para os professores; eles são atores e sujeitos, sujeitos e objetos da política” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 13).

Contudo, temos que considerar que o conhecimento científico é um processo construído coletivamente (ALVES_MAZZOTI, 2001) e que a relação estabelecida entre pesquisado e pesquisador não diferem daquelas existentes na sociedade, e desse modo devem ser enfrentadas e debatidas (ALVES_MAZZOTI, 1998).

2. OS ANTECEDENTES DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO DE NITERÓI (SAEN)

Esse capítulo tem como objetivo descrever as políticas de avaliação implementadas pela SEMECT/FME, ao longo dos últimos 20 anos. Pesquisas anteriores já abordaram as políticas de avaliação e currículo da rede municipal de ensino de Niterói. Destacamos dentre elas: FERNANDES, 2003; MATHEUS, 2009; AROSA, 2013, DA CUNHA, 2013.

2.1. A Avaliação Continuada (1995-1998)

Anteriormente à proposta de ciclos, que foi adotada em 1999, a rede de ensino em questão havia experimentado uma proposta pedagógica denominada *Avaliação Continuada: a experiência da FME/Niterói*¹², cujo processo iniciou-se em 1994¹³ com o lançamento do Documento-Proposta de Currículo e Avaliação. Essa proposta foi instituída oficialmente pela Portaria FME nº 530/94, que inicialmente contemplou apenas os alunos da alfabetização até a 4ª série do ensino fundamental e do ensino supletivo.

Em 1995, esse processo foi estendido também para o segundo segmento do 1º grau, pela Portaria FME nº 295/95. [...] “Tal proposta visava resolver um ‘grave problema’, na concepção do grupo gestor responsável pela formulação da reforma: o sistema de ‘progressão continuada’ havia solucionado o problema de fluxo escolar, mas persistia o que se denominou de distorção conhecimento/série” (AROSA, 2013, p. 137).

A progressão contínua da 1ª à 8ª série, sob o regime de *Avaliação Continuada*, durou até 1999, quando foi substituído pelo sistema de ciclos. Em análise, Fernandes (2003) argumenta que “a política educacional implementada em 1994 instaurava o sistema de *Avaliação Continuada* na rede pública de ensino de Niterói estendendo-se da Classe de Alfabetização até a oitava série do 1º grau e tinha como uma de suas justificativas reverter o quadro de repetência e evasão na rede” (p. 145).

¹²O processo de avaliação continuada evita a repetência no ensino fundamental. (ALVES, 2013). Disponível em: <http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2013/10/cap-04.pdf>. Acesso em: 12/03/2016.

¹³ O prefeito de Niterói nesse período era João Carlos de Almeida Sampaio (PDT); a Presidente da Fundação Pública Municipal de Educação era Lia Ciomar Macedo de Faria e a Diretora do Departamento de Educação era Angela Maria Pereira Eletério.

A política de progressão continuada adotada pela FME se contextualizava na esfera da macro política, na legislação federal por meio da Lei nº. 9.394/96, cujo parágrafo segundo do artigo 32 destaca que “os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de **progressão continuada**, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino” (BRASIL, 1996, grifos nossos).

Percebemos que a construção do texto dessa política local, no caso da FME, foi influenciada pela produção de texto a nível nacional, ou seja, a adoção do sistema de *Avaliação Continuada* está relacionada com a macro política educacional brasileira. Sobre essa abordagem, Mainardes (2006a) ressalta que

o contexto de influência tem uma relação simbiótica, porém não evidente ou simples, com o segundo contexto, o contexto da produção de texto. Ao passo que o contexto de influência está frequentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral (p. 52).

Nesse sentido, o Contexto de Produção de Texto está relacionado com os textos sobre as políticas articuladas à linguagem de interesse público mais geral, tais como textos legais, textos políticos, comentários formais ou informais, pronunciamentos etc. Os textos políticos são fruto de disputas e acordos entre diferentes grupos de interesses e, em razão disso, nem sempre são coerentes e claros. Nessa perspectiva, ao analisarmos o processo de produção de texto de determinada política, é importante questionarmos quais são os grupos de interesse representados/excluídos, as vozes presentes/ausentes, se houve busca de consensos na construção do texto, se existem interesses não explicitados, se há inconsistências e contradições, a quem se destina o(s) texto(s).

Foi possível observarmos, por meio das entrevistas realizadas com o conjunto de professores da rede que atuam no segundo segmento do ensino fundamental, que essa política foi considerada em seus discursos como uma política equivocada, desastrosa.

Ao entrar na rede vigorava o sistema seriado. Ainda durante o sistema seriado foi implantado o ciclo da alfabetização, onde se pretendia que os alunos tivessem ‘mais tempo’ para serem alfabetizados. Como o índice de reprovação permanecia altíssimo, foi implantado o sistema de *Avaliação Continuada*. Nesse sistema o aluno entrava no primeiro ano e seguia direto, sem nenhum tipo de entrave, até o

oitavo ano. Vale dizer, que a retenção no 2º segmento era possível, mas a ‘mão de obra’ para tal era tão grande que ninguém reprovava. Em seguida, foi implantado o sistema de ciclos, que possibilitava a reprovação entre os ciclos e, também, a progressão parcial. À época, foi muito bem recebido, mas hoje é muito criticada. Considera-se que os alunos dos 6º e 8º anos, não se preocupam em estudar pois passam de qualquer jeito” (Professora, com mais de 30 anos de rede, de uma escola situada na Região Norte – já foi diretora de escola, grifos nossos).

Ao ser recontextualizada pelos professores no *Contexto da Prática*, a política de *Avaliação Continuada* sofreu uma reinterpretação por tais sujeitos, que apresentaram ideais dissonantes a essa proposta pedagógica.

Segundo o documento que instituiu a *Avaliação Continuada*, essa proposta tinha como objetivo garantir “aos alunos a construção de conhecimentos científicos e sistematizados sem, no entanto, submetê-los a critérios inadequados e subjetivos de ‘verificação da aprendizagem’ que possam rotulá-los como ‘aptos’ e ‘não aptos’” (NITERÓI, 1996, p. 11).

Nesse sentido, Mainardes (2006a) argumenta que as políticas apresentam limites e possibilidades, uma vez que são intervenções textuais, que serão experienciadas no Contexto da Prática.

Percebemos que a avaliação continuada foi considerada por um dos professores entrevistados como “a fase mais desastrosa dessa história toda. Foi quando se perdeu disciplina, respeito, perdeu-se tudo. A promoção automática foi a pior!” (Professor de Geografia há 26anos).

Identificamos que essa política, no Contexto da Prática, sofreu certa resistência por parte dos professores do segundo segmento do ensino fundamental, pois pelo fato de não haver “nenhum tipo de retenção, eu acho que o descompromisso também aparece” (Professora de História há 17 anos).

De acordo com Ball e Bowe (Bowe et al., 1992), o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem “recriadas” (MAINARDES, 2006a, p. 53).

Quando da implementação da proposta de Avaliação Continuada, seu objetivo anunciado no documento era o de introduzir na “escola uma expressiva mudança de posturas

na prática escolar, suscitando discussões integradoras, mas responsáveis por inquietações que consideramos saudáveis ao professor” (NITERÓI, 1996, p. 19). No entanto, no contexto da prática, a política de avaliação continuada foi (re)interpretada, recriada pelos professores e denominada como ‘promoção automática’, em que os alunos eram promovidos de uma série para outra, sem condições adequadas de aprendizagem.

Os depoimentos demonstram uma interpretação dessa política no contexto da prática em relação aos documentos oficiais que implementaram essa política de avaliação na rede municipal. Sobre isso, Ball, em entrevista concedida a Mainardes e Marcondes, em 2009, argumenta que “podem existir disputas ou versões em competição dentro do contexto da prática, em diferentes interpretações de interpretações” (p. 306).

Essa política pode estar influenciando até hoje não só os resultados da rede, no que se refere ao desempenho dos alunos, como também na condução da sua política de avaliação vigente, a partir da criação do SAEN em 2013.

Após essa experiência da avaliação continuada, surgiram em 1999 os primeiros estudos sobre os ciclos de formação¹⁴, que assim como a “avaliação continuada, era uma tentativa de combater a distorção idade/série, a evasão escolar e a repetência” (REIS, 2013).

2.2. A Primeira Proposta de Ciclos

A opção dos sistemas de ensino se organizarem em ciclo é referendada pela LDBEN de 1996 no artigo 23.

A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, **ciclos**, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar (BRASIL, 1996).

E também pelos Parâmetros Curriculares Nacionais, publicados em 1997, que destaca:

¹⁴ “Concebe uma estrutura por ciclos de formação para a nova organização escolar conceituando-o como um tempo contínuo que se identifica com o tempo de formação do próprio desenvolvimento humano: infância, puberdade, adolescência.” DELBEN, Ângela Imaculada L. de F.. In: Revista Brasileira de Educação v. 14 n. 40 jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n40/v14n40a06.pdf>. Acesso em 18/02/2016.

a opção de organização da **escolaridade em ciclos**, tendência predominante nas propostas mais atuais, é referendada pelos Parâmetros Curriculares Nacionais. A organização em ciclos é uma tentativa de superar a segmentação excessiva produzida pelo regime seriado e de buscar princípios de ordenação que possibilitem maior integração do conhecimento (BRASIL, 1997, p. 42, grifos nossos).

Mais uma vez podemos observar, por meio do Contexto de Influência e pelo Contexto da Produção de Texto, que as diretrizes elencadas em documentos oficiais, no que diz respeito a políticas educacionais, se refletiram na política educacional local.

Desde 1999 a Rede Pública Municipal de Ensino de Niterói é organizada em ciclos, permitindo a retenção ao final de cada ciclo. Segundo Mainardes (2006b) “nos anos de 1990, o discurso da política foi recontextualizado de diferentes maneiras, constituindo uma versão aparentemente progressista e outra conservadora” (p. 13).

Além de Niterói, outras dez redes municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) também adotam o sistema de ciclos, conforme explicitado no anexo 7.

No Brasil, o termo ‘escola em ciclos’ começou a ser empregado a partir de 1984 com a implantação do Ciclo Básico de Alfabetização no estado de São Paulo. [...] Os ciclos de aprendizagem, por sua vez, representam uma ruptura menos radical, seja mantendo a reprovação no final de ciclos de dois ou três anos ou propondo mudanças mais superficiais no currículo e orientações metodológicas para o processo ensino-aprendizagem (MAINARDES, 2006b, p.13).

A proposta de ciclos na Rede Municipal de Niterói surgiu para corrigir o fluxo escolar no que tange à distorção idade-série a partir da análise dos dados educacionais disponibilizados pelo Ministério da Educação. A adoção dessa proposta se insere no contexto de uma busca por uma organização curricular, cujo objetivo principal é garantir a aprendizagem efetiva dos estudantes com vistas a uma educação de qualidade, além de regularizar o fluxo de alunos ao longo do processo da escolarização (REIS, 2013).

Corroborando com essa ideia Fernandes (2003) enfatiza que

a implantação dos ciclos surge então, como uma alternativa intermediária entre o sistema tradicional de escolaridade (série/aprovação/reprovação) e o sistema adotado anteriormente para a rede (seriação/avaliação continuada/promoção automática). O

novo sistema organiza-se em ciclo/aprovação/retenção/reorientação/progressão parcial (dependência) (p. 151).

Esse processo de implementação do sistema de ciclos na educação municipal de Niterói não ocorreu da mesma forma e com a mesma intensidade. No primeiro segmento do ensino fundamental, muitas escolas aderiram com mais facilidade à proposta. Já no segundo segmento do ensino fundamental, essa proposta até os dias de hoje se encontra em fase de implantação, pois existe uma grande dificuldade nesse processo, conforme destaca Reis (2013):

O primeiro segmento do ensino fundamental já demonstrava [...] tentativas, algumas já apresentavam avanços, outras nem tanto, [...], mas o segundo segmento ainda sentia muita dificuldade na operacionalização, pois os alunos eram maiores, as escolas não encontravam soluções para a falta de espaço físico e recursos humanos (p. 94).

A proposta da FME em instituir o sistema de ciclos em 1999 foi uma alternativa à *Avaliação Continuada*, que após quase cinco anos em vigor não conseguiu melhorar os índices desfavoráveis da educação municipal. A nova proposta pedagógica da rede, cujo documento foi nomeado “*Construindo a Escola do Nosso Tempo*”, publicado em 1999, tendo sido fruto de discussões na rede de ensino, destaca que:

Segundo diagnóstico recente da situação de ensino/aprendizagem da Rede Municipal de Ensino, através de Avaliação Interna e Externa, observa-se que as medidas, até então adotadas, não solucionaram em sua totalidade, os problemas básicos com os quais a educação brasileira ainda convive. Este é o principal motivo de se apresentar uma nova proposta pedagógica [...] **a escola do nosso tempo** [...] se caracteriza pela inclusão e pelo compromisso de buscar alternativas para as atuais dificuldades que se apresentam em nosso sistema escolar (NITERÓI, 1999, p. 8-9, grifos nossos).

Por já ser da rede nesse período de discussão dessa nova proposta pedagógica (ingressei em abril de 2000), pude acompanhá-la nas várias reuniões coletivas de planejamento na escola das quais participei enquanto professora regente de geografia, bem como nos diversos encontros propostos pela FME com o objetivo de tornar compreensível a

‘nova proposta’ (como foi chamada). Entretanto, esse movimento de discussão não contou com “a efetiva participação dos educadores da Rede, dando origem a muitas críticas e resistências” (REIS. 2013 p. 93).

Essa situação de desconforto permanece até os dias atuais, especialmente no segundo segmento do ensino fundamental, espaço em que a política de ciclo não foi implementada de fato, pois, para que a organização em ciclo pudesse funcionar, seria necessário rever a organização específica dos tempos e espaços da escola, o que não foi efetivado até então.

2.3. Da Segunda Proposta de Ciclos até os dias atuais

Em 2002¹⁵, o poder municipal mudou de mãos, e houve uma retomada da discussão da proposta de ciclos na rede. Surgiu, então, em 2004, uma segunda proposta de ciclos – “Escola de Cidadania” – regulamentada pela portaria municipal nº 125/2008. No artigo 39 da referida portaria, ficou deliberado que “aplicação, em caráter experimental, ao trabalho realizado nos 3º e 4º Ciclos do Ensino Fundamental e da Educação de Jovens e Adultos.” (NITERÓI, 2008a). Essa deliberação em relação ao segundo segmento do ensino fundamental corrobora com a ideia de que ambas as propostas de organização em ciclos, “Construindo a Escola do Nosso Tempo” (1999) e a “Escola de Cidadania” (2008a), não conseguiram se desenvolver inteiramente nos anos finais do ensino fundamental.

Ainda em 2008, foi sancionada a Portaria FME nº 132/2008, que estabelece suas novas Diretrizes Curriculares e Didáticas da rede. Esse documento só foi publicado em 2010¹⁶, intitulado “Referencial Curricular 2010¹⁷ da Rede Municipal de Ensino de Niterói: uma construção coletiva” (NITERÓI, 2008b). Esse documento foi impresso em três cadernos: do Ensino Fundamental, da Educação de Jovens e Adultos e outro da Educação Infantil. Essa

¹⁵Assumiu a prefeitura de Niterói Godofredo Saturnino Pinto (2002-2008). Nesse período a FME teve três secretários de Educação: Maria Felisberta (2002-2004); Waldeck Carneiro da Silva (2005-2008) e Alina Tinoco (2008-2009).

¹⁶O poder municipal muda novamente de mãos, assumindo a prefeitura Jorge Roberto Silveira e a Secretaria de Educação Maria Inês Azevedo (2009-2012). A Presidência da FME foi assumida inicialmente por José Bandeira de Mello (2009); sucedido por Claudio Mendonça (2009-2012), sendo este substituído por Luiz Fernandes Braga. (2012-2013).

¹⁷ Esse documento contou com a consultoria da professora Ana Canen que é PhD em Educação pela University of Glasgow. Atualmente é Professora Adjunta IV do Departamento de Fundamentos de Educação/Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.ogerente.com.br/novo/secao_livros_autor.php?id=436. Acesso em 15/03/2016.

nova proposta foi regulamentada pela Portaria FME nº 087/2011, que revogou as portarias anteriores e reorganizou o sistema de ensino da rede municipal de educação, deliberação que vigora até a presente data.

Em 2014, todos os setores pedagógicos que atuam na SEMECT/FME se reuniram em um seminário interno para discutir a urgência de se repensar a proposta pedagógica vigente publicada em 2010. A discussão dessa nova proposta pedagógica, iniciada em 2014, ainda se encontra em processo e após intensos debates internos das equipes que atuam na SEMECT/FME e com uma pequena participação das escolas, surgiu um documento preliminar intitulado “Construindo a escola que queremos: repensando a organização pedagógica da rede municipal de educação de Niterói” (NITERÓI, 2015a), cujo debate pretende ser ampliado com as unidades escolares e seus atores.

Desde a implementação da avaliação continuada e da implantação do sistema de ciclo na rede municipal de Niterói, essa dimensão permanece em debate, questão que pode estar relacionada às várias tentativas e alternâncias de implementação de políticas públicas, ao longo desse período, e, sobretudo, às descontinuidades das mesmas.

O sistema de ciclo na rede municipal em questão permite a retenção por aproveitamento nos 3º, 5º, 7º e 9º anos de escolaridade. Nos 2º, 4º, 6º e 8º anos de escolaridade a retenção só ocorre por infrequência.

O funcionamento desse sistema de ensino, principalmente no segundo segmento do ensino fundamental, pode estar causando uma situação desfavorável em relação ao fluxo escolar (reprovação e distorção idade-série), contrariando um dos objetivos da implantação dos ciclos.

Os depoimentos a seguir confirmam que a proposta de ciclos, ainda hoje, não foi acolhida pelos professores do segundo segmento do ensino fundamental, que atribuem ao sistema de ciclos a defasagem de aprendizagem dos alunos, que no 6º e no 8º ano, não podem ser reprovados por aproveitamento.

Quando eu entrei já era ciclo. E hoje já está seriado, com exceção em relação à aprovação, que continua sendo a ideia do ciclo de dois em dois anos. Logo quando eu entrei na rede ainda existia o professor extra para dar apoio, porém hoje não temos mais isso. Hoje é uma escola seriada como qualquer outra, com a diferença que só reprova de dois em dois anos (Professora da rede há 10 anos).

A Portaria FME nº 087/2011, que normatiza a avaliação da rede municipal de ensino de Niterói, prevê que a retenção no 6º e 8º anos só ocorre por infrequência. No entanto, ao observarmos os índices da rede, no que tange à reprovação, verificamos que em todos os anos de escolaridade dos anos finais do ensino fundamental, ou seja, do 6º ao 9º ano de escolaridade, há altas taxas de retenção, inclusive no 6º e no 8º ano de escolaridade, conforme destacado na tabela 3.

Analisando os resultados disponibilizados pelo INEP, observamos que no 6º e no 8º anos de escolaridade, a taxa de retenção são inferiores as taxas municipais nacionais no intervalo de 2007 a 2015. Essas taxas se apresentam de acordo com depoimento dos professores que alegam não haver retenção nesses anos de escolaridade, pois os alunos são promovidos, mesmo sem apreender os conteúdos, conforme depoimento a seguir:

A atual é a formação de ciclos, pra mim, não acho ideal, porque é muito falha em relação à promoção, pois os alunos sabendo que não irão perder o ano no 6º e 8º ano relaxam muito, causando uma defasagem, uma vez que os pré-requisitos vão sendo perdidos, virando uma bola de neve. Os alunos chegam no 9º ano sem leitura e interpretação. As crianças não sabem nada! (Professora de Ciências da rede há 30 anos).

O SAEN foi criado em 2013, e no período 2011-2013, a política de avaliação externa da rede municipal, ainda não contava com um sistema de avaliação, nesse período as ações voltadas para a política de avaliação externa nacional era impulsionada por projetos como as Quartas Intensivas – ação direcionada aos alunos do 9º ano de escolaridade, que trabalhava com questões baseadas nos descritores da Prova Brasil nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática (2011-2012); e a - Reorientação da Aprendizagem – funcionou entre os anos de 2010 e 2012 e oferecia reforço escolar nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Geografia, História e Ciências. Essa política tinha como objetivo melhorar as taxas de reprovação no 7º e no 9º ano de escolaridade que apresentavam índices superiores as médias municipais do Brasil, principalmente no período compreendido entre 2010 e 2014, conforme tabela 3.

Em 2015 exibe taxas de retenção inferiores ao período entre 2010-2014, se comparado com a própria rede municipal. Essa melhora nas taxas de reprovação podem ser um dos reflexos positivos das ações do SAEN, que a partir de 2013 teve como foco a gestão das aprendizagens – reforço escolar e aceleração das aprendizagens.

TABELA 3 – Taxa de reprovação de 2007-2015 - anos finais do ensino fundamental da rede pública municipal de Niterói em comparação com a rede pública municipal do Brasil.

ANO	Niterói 6º Ano	Brasil 6º Ano	Niterói 7º Ano	Brasil 7º Ano	Niterói 8º Ano	Brasil 8º ano	Niterói 9º Ano	Brasil 9º ano	Niterói 6º ao 9º Ano	Brasil 6º ao 9º Ano
2007	4,0	18,4	19,4	14,6	4,7	11,3	19,5	9,9	11,9	14,3
2008	7,1	19,2	27,6	15,7	3,0	12,0	33,0	10,4	17,4	15,1
2009	4,6	19,5	23,8	16,0	2,0	12,7	20,1	10,2	13,7	15,3
2010	4,2	18,2	27,1	15,3	5,1	11,7	15,4	9,3	13,4	14,3
2011	7	17,8	28	14,9	4	11,3	24	8,7	16,8	13,8
2012	9	17,8	30	15,5	7	11,6	22	8,6	17,6	14
2013	11	17,8	34	15,1	4,6	11,6	18	8,2	18,2	13,8
2014	11	18,1	36	15,4	8,8	12,2	27,5	8,5	21,6	14,1
2015	8,3	16,8	26,3	15,0	5,5	11,2	17,8	7,4	15,9	13,2

Fonte: tabela confeccionada por VASCONCELLOS, Carla. A partir dos dados disponibilizados pelo INEP (BRASIL, 2016). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em 13/03/2016.

Quanto à distorção idade-série, a rede municipal de Niterói apresenta índice superior à média do Brasil, sobretudo no 7º e no 9º ano de escolaridade, conforme destacado na tabela 4. A concentração de alunos fora da idade nesses dois anos de escolaridade, na rede municipal em questão pode estar relacionada a não retenção nos 6º e 8º anos de escolaridade.

TABELA 4 – Taxa de distorção idade-série de 2007-2015 - anos finais do ensino fundamental da rede pública municipal de Niterói em comparação com a rede pública municipal do Brasil.

Ano	6º Ano Niterói	6º Ano Brasil	7º Ano Niterói	7º Ano Brasil	8º Ano Niterói	8º Ano Brasil	9º Ano Niterói	9º Ano Brasil	6º ao 9º Ano Niterói	6º ao 9º Ano Brasil
2007	33	43	34	41	29	38	26	38	31	41
2008	37	35	37	33	26	30	29	28	33	32
2009	30	38	41	35	27	31	28	29	32	34
2010	33	39	38	37	31	33	28	29	33	35
2011	33	38	41	36	28	32	31	28	34	34
2012	36	39	41	36	36	31	31	28	34	34
2013	38	38	43	35	33	31	36	26	38	33
2014	41	38	44	35	32	31	32	26	38	33
2015	38	35	48	36	30	30	36	26	39	32

Fonte: tabela confeccionada por VASCONCELLOS, Carla. A partir dos dados disponibilizados pelo INEP. (BRASIL, 2016). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em 13/03/2016.

Diante das altas taxas de distorção idade-série apresentadas nos anos finais do ensino fundamental, a rede municipal ampliou em 2015 o Programa de Aceleração das

Aprendizagens para o segundo segmento do ensino fundamental. Esse programa está inserido no âmbito da Gestão das Aprendizagens, uma das quatro dimensões do SAEN. O programa foi instituído primeiramente nos anos iniciais do ensino fundamental, em 2014.

3. O SAEB E O SAEN

Percebemos que o acesso à escola, especialmente das camadas mais populares, ocasionou problemas relacionados ao fluxo escolar (repetência, evasão e abandono). Diante desta constatação, várias iniciativas ocorreram no sentido de enfrentar as dificuldades relacionadas ao fluxo escolar, tal como presente nos artigos 23, 24 e 32 da Lei n. 9.394/96, que acena com a possibilidade da adoção de mecanismos como a recuperação paralela, aceleração dos estudos, a reclassificação, bem como a adoção do sistema de ciclos.

Diante desse quadro, os estudos sobre a educação brasileira apontam para uma realidade bastante contraditória, ou seja, de um lado a crescente universalização do acesso à escola e, de outro, as excessivas taxas de repetência e evasão escolar. Sobre isso, Oliveira (2007, p. 666) argumenta que “esta expansão, de evidente característica democratizadora, confronta-se com a perspectiva política de redução de investimento público em educação, decorrente das opções macroeconômicas de ajuste fiscal”. Além disso, Oliveira (2007) também sinaliza que:

tal tensão entre um sistema educativo em franca ampliação, por vagas e qualidade, e uma agenda política e econômica conservadora gera um conflito sem precedentes em nossa história educacional. Além do atendimento à demanda por mais educação, debatemo-nos com a tensão entre o direito à educação de qualidade para amplos contingentes da população ou sua negação, o que pode tornar inócua a democratização do acesso, quer seja por sua distribuição diferenciada, quer seja por, e também, relegar a qualidade a nichos de privilégio no interior do sistema educacional (p. 666).

Considerando esses aspectos, começaram a surgir os primeiros ensaios de uma avaliação de desempenho da educação, pois era necessário um maior conhecimento sobre o ensino oferecido à população.

O projeto piloto do Sistema de Avaliação da Educação Pública (Saep), primeira designação do Saeb, foi realizado em 1988, em meio ao processo de redemocratização do País e em um contexto de reformas políticas, sociais e econômicas, de reconfiguração do pacto federativo e de incorporação de novos atores e de novas demandas sociais. Havia, naquele momento, uma necessidade de modificação do processo de formulação, implantação e gerenciamento de políticas públicas, entre elas as educacionais (PESTANA, 2016, p. 73).

Segundo a autora, o SAEB surgiu para fornecer informações sobre o sistema educacional brasileiro e, por conseguinte, reformular políticas públicas no campo educacional.

3.1. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)

Em 1988 o MEC criou um sistema piloto – o Sistema de Avaliação da Educação Primária (SAEP) – que após mudanças em seu desenho passou a ser intitulado de Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Essa iniciativa destinou-se a oferecer subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas, contribuindo, dessa maneira, para a melhoria da qualidade do ensino brasileiro. A primeira avaliação do SAEB ocorreu em 1990.

O Saeb objetiva:

realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado. O levantamento produz informações que subsidiam a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas nas esferas municipal, estadual e federal, visando a contribuir para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino. Além disso, procura também oferecer dados e indicadores sobre fatores de influência do desempenho dos alunos nas áreas e anos avaliados (BRASIL, 2017).

A primeira aplicação do Saeb ocorreu em 1990 e foi denominada de Sistema de Avaliação da Educação Básica. A avaliação foi amostral e os estudantes das escolas públicas da rede urbana foram avaliados em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências, além de Redação, somente nas 5ª e 7ª séries. As séries avaliadas foram as 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do ensino fundamental. Além disso, foram aplicados questionários com o intuito de obter informações sobre: gestão escolar, situação e competência do professor e rendimento do aluno.

O SAEB tem a sua criação formalizada nos anos de 1990. A política de avaliação, que culminou com a criação do SAEB em 1990, está relacionada a um cenário de redemocratização do Brasil, que refletiria na política educacional. Ao longo da

década, a preocupação com as excessivas taxas de repetência e com a evasão precoce dos alunos, principalmente os das camadas populares, levou à implantação de políticas de não-reprovação e de avaliação continuada (...). No final dos anos 80, o reconhecimento da inexistência de estudos que mostrassem mais claramente o atendimento educacional oferecido à população e seu peso sobre o desempenho dos alunos dentro do sistema escolar conduziu às primeiras experiências de avaliação do ensino de primeiro grau. (BONAMINO 2002, p. 15).

Este primeiro ciclo do SAEB, com aplicação anual, iniciado em 1990, teve cunho participativo, pois se levou em consideração a participação efetiva de “equipes de professores e especialistas das Secretarias de Educação” (BONAMINO, 2002, p. 124). Essa participação se refletiu nas características das avaliações desse ciclo, que focaram em referências do “currículo efetivamente adotado pelo sistema e executado no dia a dia das atividades escolares” (BONAMINO, 2002, p. 126).

O segundo ciclo do SAEB ocorreu em 1993, a partir de quando passou a ser aplicado bianualmente de forma contínua. Nos seus dois primeiros ciclos, o SAEB procurou dialogar e valorizar a participação de profissionais da educação na sua construção, remetendo-se de certa forma ao caráter democrático presente na Constituição Federal que havia sido promulgada apenas dois anos antes da sua primeira edição. Entretanto, o SAEB se configurou como um sistema de caráter amostral que não permite investigar o que acontece em cada escola, como a Prova Brasil, que foi instituída, justamente para preencher essa lacuna. Sobre esse aspecto (PESTANA, 1998a, p. 19), argumenta:

a luz que o SAEB joga sobre o sistema de ensino e as escolas não é suficiente, por exemplo, para iluminar o que acontece dentro da sala de aula. Neste e em outros aspectos, é preciso que os estados e municípios e as escolas promovam a realização de estudos e pesquisas que sustentem o desenvolvimento de sistemáticas de avaliação capazes de informar sobre questões mais específicas e singulares de um estado, de um município e de uma escola.

Nesse período, o SAEB possuía um caráter amostral, ou seja, não representava a realidade educacional de cada escola, mas permitia que se tivesse uma visão mais geral da conjuntura da educação brasileira, no que se refere aos indicadores. Nesse contexto, muitos estados e municípios brasileiros sentiram necessidade de implantar sistemas próprios de avaliação, como, por exemplo, o Estado de Minas Gerais, que criou em 1991 o Sistema de

Avaliação da Educação Pública (SIMAVE); em 1992, o Ceará instituiu o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE).

Uma vez que a função da avaliação não deve findar em si mesma, cabe aos sistemas de ensino utilizar essas informações, não como verdades absolutas, e sim utilizar esse instrumento para (re)pensar os rumos e olhar para o futuro, ou seja, é necessário que os índices dessas avaliações sejam um instrumento propositivo e de mediação entre o que o SAEB aponta e a realidade da escola.

No seu terceiro ciclo, em 1995, o SAEB alterou sua metodologia, adotando a Teoria de Resposta ao Item (TRI)¹⁸, que possibilita uma comparação dos resultados das avaliações ao longo do tempo e das séries avaliadas, além de permitir estimar as habilidades dos alunos, independentemente do conjunto específico de itens respondidos.

Nos anos anteriores, a metodologia adotada era a Teoria Clássica dos Testes (TCT)¹⁹, que não permite uma comparação entre as séries nem ao longo de um período de tempo, pois contabiliza o número de acertos e erros de um determinado teste, não permitindo uma comparação dos resultados com outros períodos. Segundo Sartes e Souza-Formigoni (2013), “A principal limitação da TCT refere-se ao fato de que todas as medidas são dependentes da amostra dos indivíduos que responderam ao instrumento” (p. 243), pois interpretam a resposta final, o *score*, indicando quantos pontos ou acertos se obteve naquela avaliação e naquele ano específico em que foi aplicada. Segundo Klein (2009), citada por Zukowsky-Tavares (2013):

na Teoria Clássica dos Testes, os resultados dependem do particular conjunto de questões que compõem a prova e dos indivíduos que a fizeram, ou seja, as análises e interpretações estão sempre associadas à prova como um todo e ao grupo de indivíduos. Assim, a comparação entre indivíduos ou grupos de indivíduos somente é possível quando eles são submetidos às mesmas provas ou, pelo menos, ao que se denomina de provas paralelas, quase sempre difíceis de serem construídas. Desta maneira, fica muito difícil fazer comparações quando diferentes indivíduos fazem provas diferentes [...]. (p. 64-65)

¹⁸ “O uso da Teoria de Resposta ao Item e das Escalas de Proficiência associados a uma técnica de balanceamento de conteúdos nas provas permitiu também a superação de uma terceira dificuldade que era a pequena amplitude de conhecimentos que uma prova de 30 questões tem. O SAEB de 1995 já utilizou cerca de 150 questões em cada uma das disciplinas avaliadas. Embora cada aluno continue respondendo entre 30 e 35 questões, é possível avaliar o desempenho do grupo de alunos em todas as 150 questões utilizadas, cobrindo, portanto, um espectro mais amplo do currículo”. (PESTANA, 1997, p. 18).

¹⁹A TCT tem como objetivo fundamental o resultado total obtido por determinada pessoa em um teste, ou seja, diferenciando um grupo de indivíduos que tiveram alta pontuação total dos que tiveram baixa pontuação total no teste. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/prc/v26n2/04.pdf>. Acesso em 09/11/2015.

Entre outros fatores, essa limitação não possibilita uma comparação entre os resultados de uma avaliação em larga escala, que não objetiva avaliar sujeitos, mas o ano de escolaridade, a escola, o município, o estado, e, em última instância o Brasil.

A partir daquele momento, o público alvo das avaliações passou a ser os estudantes das 4ª e 8ª séries (atuais, 5º e 9º anos), além do 3º ano do ensino médio, ou seja, os finais dos ciclos de escolarização. Ainda de caráter amostral, os testes passaram a atingir também a rede privada e federal.

Foram priorizadas, a partir desse ciclo, as avaliações nas áreas de língua portuguesa (com foco em leitura) e matemática (com foco em resolução de problemas), ficando de fora os testes em ciências, diferentemente dos ciclos anteriores.

Os questionários respondidos pelos alunos passaram a focar em informações referentes às características socioculturais e hábitos de estudo. A partir disso, o exame passou a apontar uma tendência em considerar a realidade social dos estudantes na complexidade do seu desempenho nos testes, visto que as realidades até os dois ciclos anteriores foram subestimadas. Essas iniciativas, porém, ainda ficaram muito aquém do esperado em relação a levantamentos de informações a respeito da situação socioeconômica dos alunos, ainda focado no desempenho e nos fatores intra-escolares.

A partir das inovações introduzidas nesse terceiro ciclo do SAEB, tornaram-se comparáveis os desempenhos dos alunos entre anos e séries, com ênfase nos conhecimentos e nas habilidades cognitivas. (BONAMINO, 2002; BONAMINO; SOUZA 2012).

O quarto ciclo do SAEB foi marcado pela retomada, ainda que parcial²⁰, pelo INEP, da constituição das Matrizes Curriculares de Referência (MCR) e da construção dos itens, que ficaram a cargo da Fundação Cesgranrio e da Fundação Carlos Chagas no ciclo anterior. A partir desse quarto ciclo, o INEP assumiu essa responsabilidade e, por meio da contratação de especialistas e assessores, passou a validar os itens, que por sua vez passaram a pertencer ao MEC. Entretanto, ainda coube à Cesgranrio boa parte do trabalho: parte da elaboração dos itens, atividade de pré-testagem, aplicação das provas e análise dos resultados.

Uma das novidades desse quarto ciclo foi a criação das Matrizes Curriculares de Referência de Língua Portuguesa e Matemática, que passaram a balizar a construção do

²⁰Após a adoção da TRI, a Fundação Cesgranrio passou a ocupar lugar de destaque nas elaborações de itens bem como nos testes dos mesmos, bem como nas aplicações das provas e análise de resultados, criando uma dependência do SAEB com essas agências, que já dominavam essa técnica. A parceria com essas agências marcam a centralização e a terceirização do sistema (BONAMINO, 2002).

Banco Nacional de itens²¹, que são utilizados nas avaliações que compõem o sistema. Segundo Bonamino (2002, p. 153), “foi introduzida, pela primeira vez, a referência a operações mentais, a níveis de desenvolvimento de inteligência e a competências cognitivas e habilidades instrumentais”.

Essas matrizes têm por referência os Parâmetros Curriculares Nacionais e foram construídas a partir de uma consulta nacional aos currículos propostos pelas Secretarias Estaduais de Educação e por algumas redes municipais. O Inep consultou também professores regentes das redes municipal, estadual e privada e ainda, examinou os livros didáticos mais utilizados para essas séries nas citadas redes. (BRASIL, 2011, p. 17).

As matrizes de referência estão subdivididas em tópicos ou temas, e estes em descritores. Cada descritor é uma associação entre conteúdos curriculares e operações mentais desenvolvidas pelos alunos, que traduz certas competências e habilidades, ou seja, além dos conteúdos escolares estimados como fundamentais, introduziu-se o saber-fazer, que envolve intervenções de cunho prático (BONAMINO, 2002).

Os descritores, portanto, especificam o que cada habilidade implica e são utilizados como base para a construção dos itens de testes das diferentes disciplinas. Cada descritor dá origem a diferentes itens e, a partir das respostas dadas a eles, se verificam quais habilidades os alunos efetivamente desenvolveram.

Em 2001, em seu sexto ciclo, as Matrizes de Referência foram atualizadas em razão da ampla disseminação, pelo MEC, dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN. Para essa atualização, foi feita uma ampla consulta, repetindo-se o procedimento usado em 1997. Foram consultados cerca de 500 professores de 12 estados da Federação, com representação de todas as regiões do país, com o objetivo de comparar as Matrizes de Referência existentes e o currículo utilizado pelos sistemas estaduais com os PCN’s. (BRASIL, 2011, p. 10).

A Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005, reestruturou o SAEB, que passou a ser composto por duas avaliações externas em larga escala. Uma delas é a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB), que abrange, de maneira amostral, alunos das redes públicas e privadas do Brasil, em áreas urbanas e rurais, matriculados no 5º e 9º ano do ensino

²¹ Nas avaliações realizadas pelo Inep, um item corresponde a uma “questão” da prova. Cada item é elaborado para avaliar predominantemente uma única habilidade. (BRASIL, p. 11, 2009)

fundamental e no 3º ano do Ensino Médio. Seu principal objetivo é avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira. Apresenta os resultados do país como um todo, das regiões geográficas e das unidades da federação.

A Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC (Prova Brasil) difere da ANEB, por se tratar de uma avaliação censitária envolvendo os alunos do 5º e 9º ano de escolaridade do ensino fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas. Participam desta avaliação as escolas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nas séries/anos avaliados, sendo os resultados disponibilizados por escola, por segmento e por ente federativo. As duas avaliações, a ANEB e a ANRESC, fazem parte do SAEB e são complementares, uma vez que a Prova Brasil permite a observação do rendimento por escola e por ano de escolaridade. Embora apresentem algumas características distintas, utilizam os mesmos instrumentos para avaliar os alunos: provas e questionários.

Em 2013, uma terceira avaliação em larga escala passou a fazer parte do SAEB, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa- PNAIC, e editada pela portaria nº 482, de 7 de junho de 2013. Essa avaliação é censitária e destinada aos alunos matriculados no 3º ano do ensino fundamental, fase final do Ciclo de Alfabetização. Avalia os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, alfabetização Matemática, bem como as condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas, se configuram entre seus objetivos.

3.2. A Prova Brasil/ANRESC

Criada em 2005, os exames da Prova Brasil são de caráter censitário, aplicados a cada dois anos, para verificar a proficiência em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental (5º e 9º anos), de acordo com a Lei nº11. 274/2006, que institui o ensino fundamental em 9 anos.

A Prova Brasil produz informações a respeito da qualidade do ensino público nos municípios e em cada unidade escolar. Essa avaliação fornece aos gestores públicos, à comunidade escolar e à sociedade detalhes a respeito da qualidade da educação oferecida pelas redes de ensino e complementa, assim, as informações produzidas pelo SAEB até então (BRASIL, 2009 p. 5).

Na montagem dos cadernos dos testes da Prova Brasil, o Inep utiliza uma metodologia denominada Blocos Incompletos Balanceados (BIB). Com base nessa metodologia os itens de cada disciplina ficam distribuídos em blocos que possuem a mesma quantidade de itens.

Os testes do SAEB contêm 169 itens para cada uma das séries e disciplinas avaliadas a fim de medir as habilidades previstas nas Matrizes de Referência. Para permitir a aplicação dessa grande quantidade de itens, é utilizado o delineamento denominado "Blocos Incompletos Balanceados" (Balanced Incomplete Block) – BIB. Esse modelo permite que os 169 itens sejam divididos em subconjuntos menores chamados blocos. Cada bloco é composto por 13 itens, o que faz com que se tenha ao todo 13 blocos. Estes 13 blocos são organizados em grupos de três diferentes combinações. Cada combinação resulta em um caderno de prova, e todas as combinações em 26 cadernos diferentes (ARAÚJO; LUZIO, 2005, p. 14).

Essa metodologia é adequada para avaliar redes ou sistemas de ensino, apresentando resultados por escolas e anos de escolaridade, e não alunos individualmente, ou seja, tem como objetivo apontar uma visão da aprendizagem dos alunos nos anos de escolaridade específicos (5º e 9º anos), no ano de aplicação dos exames.

Os resultados da Prova Brasil são produzidos a partir da aferição das habilidades e competências propostas nos currículos para serem desenvolvidas pelos alunos em determinada etapa da educação formal. Como os currículos são muito extensos, um aluno não responde a todas as habilidades neles previstas, em uma única prova. Um conjunto de alunos responde a várias provas. Desta forma, os resultados não refletem a porcentagem de acertos de um aluno respondendo a uma prova, mas a de um conjunto de alunos, respondendo às habilidades do currículo proposto, distribuídas em várias provas diferentes. Cada grupo de alunos representa uma unidade dentro do sistema de ensino, ou seja, em uma escola ou em uma rede, tem-se o resultado para cada unidade prevista e não para os alunos individualmente. São conferidas médias de proficiência para as unidades participantes da Prova Brasil, com base no desempenho de seus estudantes, aos quais também são atribuídos médias. Essa média é expressa em uma escala de 0 a 500.

As médias de desempenho dos estudantes avaliados em Língua Portuguesa e Matemática na Prova Brasil são utilizadas para o cálculo do Ideb, eixo do Programa de Metas Compromisso Todos pela Educação, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Além da avaliação de desempenho em Língua Portuguesa e Matemática, a Prova Brasil é composta pelos questionários contextuais, composto pelo Questionário socioeconômico cujo teor está ligado a fatores de contexto que podem estar associados ao

desempenho; pelos Questionários do professor, respondidos pelos profissionais de Língua Portuguesa e Matemática; e o Questionário do diretor, que recolhe dados demográficos, perfil profissional e condições de trabalho dos mesmos; o Questionário da escola – preenchido pelo aplicador, que aponta as informações sobre o espaço físico, equipamentos e funcionamento da escola.

3.3. O Ideb

Anteriormente à concepção do Ideb, pesquisadores do INEP já haviam apresentado um indicador para avaliar a educação brasileira, o Índice de Qualidade Educacional (IQE), cuja abrangência restringia-se ao ensino fundamental. Essa proposta foi apresentada em 2004 (HORTA NETO, 2013).

Existe um consenso quanto ao fato de que o acesso à escola no Brasil encontra-se praticamente universalizado. No entanto, há necessidade de combater algumas questões educacionais, especialmente no que se refere às altas taxas de repetência e abandono, e às baixas notas obtidas pelos estudantes em exames de larga escala.

Nesse sentido, o INEP vislumbra a possibilidade de funcionamento do que seria um sistema de ensino ideal que, segundo Fernandes (2007): “seria aquele no qual todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem os estudos precocemente e, ao final de tudo, aprendessem” (p. 7).

Sob essa perspectiva, é criado, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), “um indicador de desenvolvimento educacional que deveria combinar tanto informações de desempenho em exames padronizados, quanto informações sobre fluxo escolar” (idem p. 7). Ou seja, o Ideb se configura como um índice que combina o fluxo escolar (aprovação), que a *priori* é um dado produzido pela própria escola ou sistema de ensino, e o desempenho obtido pelos estudantes em teste padronizado de proficiência aplicado ao final de cada etapa da educação básica (5º ano do ensino fundamental; 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio).

Ainda de acordo com Fernandes (2007), um dos aspectos conceituais do Ideb seria possibilitar “a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa *performance*”; “b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolase/ou redes de ensino” (p.8). Além disso, o autor sugere que o índice deveria ser

utilizado por governos com o intuito de direcionar financiamento para as redes de ensino que apresentem desempenhos desfavoráveis²². Nos últimos anos, essa medida não tem sido adotada pelo Ministério da Educação (HORTA NETO, 2013).

Em 2005, se inicia a série histórica de resultados do Ideb, em que se estabeleceram as metas bienais de qualidade a serem atingidas. “As metas estabelecidas pelo Ideb são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos” (BRASIL, 2016).

O Ideb se configura como um indicador que, ao ser analisado, carece de certo cuidado, pois não considera para o seu cálculo alguns aspectos relevantes, como a condição socioeconômica. Alguns estudos como os de Duarte (2012), citado por Horta Neto (2013), apontam que “os pobres não estão fadados ao fracasso, mas que, sem políticas sociais que permitam compensar os efeitos negativos da pobreza, os ganhos na aprendizagem tendem a ser baixos” (p.152).

Além disso, o Ideb apresenta uma limitação de ordem política, pois não “contribui para o fortalecimento de um necessário pacto federativo em matéria educacional envolvendo os três entes da Federação” (idem, p. 153).

O autor argumenta que ao criar a Prova Brasil de caráter censitário, o governo federal extrapola sua esfera de atuação, visto que a Constituição Federal delimita a atuação de cada ente da federação – estados e municípios – inclusive na esfera federal, no que se refere às competências de atuação de cada um na educação. “Sendo assim, gestão das escolas de educação básica, exceto aquelas que fazem parte da rede federal, é de responsabilidade dos Estados e Municípios. São esses entes que mantêm as escolas, contratam seus professores e estabelecem seus currículos” (Idem, p. 153).

²² O PDE-ESCOLA é um Plano de Ações financiáveis que tem por objetivo auxiliar a escola na melhoria da aprendizagem dos alunos e, por conseguinte, o Índice de Desenvolvimento da Educação básica - IDEB da escola. É o conjunto de metas e ações selecionadas pela escola, a partir de seu Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/paf_pde_esc.pdf. Acesso em 21/04/17.

Em suma, ao criar o Ideb, a partir da Prova Brasil, e divulgar os resultados, o governo federal resolve, de forma isolada, ferindo o regime de colaboração estabelecido pela Constituição Federal, agir no domínio da educação básica, que compete aos Estados e aos Municípios, pois, “apenas testar os alunos e divulgar os resultados não assegura as condições necessárias para melhorar a educação”. (Idem, p. 155).

Em outras palavras, o Ideb promove não só a regulação dos sistemas de ensino, mas, incide também nas escolas brasileiras, sendo muitas vezes tomado como o patamar de qualidade a ser alcançado, apesar de o índice desconsiderar as diversas realidades sociais e econômicas locais e, por conseguinte, educacionais.

3.4. O Contexto local da pesquisa: a Educação Pública Municipal de Niterói – segundo segmento do ensino fundamental

O município de Niterói está localizado na Região Metropolitana²³ do Rio de Janeiro (RMRJ), às margens da Baía de Guanabara; limita-se a norte com o município de Itaboraí, a leste com o município de Maricá e a sul com o Oceano Atlântico. Niterói encontra-se conurbada com os municípios adjacentes, ou seja, seus tecidos urbanos estão unidos, ultrapassando os limites político-administrativos. Além disso, essas cidades mantêm fortes relações entre si (IBGE, 2015)²⁴.

Sua fundação data de 1573, pelo índio Araribóia. Com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, em 1808, inaugurou-se um período de prosperidade para a cidade, pois foi escolhida como sítio de lazer da família real. A cidade também se figurou como capital da província²⁵, fato que marcou profundamente sua história e seu desenvolvimento, deixando marcas na sua constituição urbana.

²³ A institucionalização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro só ocorre com a Lei Complementar nº 20 de 1º de janeiro de 1975.

²⁴ Disponível em: http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf. Acesso em 02/11/2015.

²⁵ Elevado à categoria de Capital do Estado, pela Lei Provincial n.º 2, de 26-03-1835. Deixou provisoriamente de ser capital do Estado em decorrência das Leis Estaduais n.ºs 50, 30-01-1894 e 89, de 01-10-1894. Voltou a ser Capital do Estado, pela Lei Estadual n.º 542, de 04-08-1902, e reinstalada em 20-06-1895. Disponível em: [HTTP://CIDADES.IBGE.GOB.BR/PAINEL/HISTORICO.PHP?LANG=CODMUN=330330&SEARCH=RIO-DE-JANEIRO|NITEROI|INFOGRAFICOS:-HISTORICO](http://CIDADES.IBGE.GOB.BR/PAINEL/HISTORICO.PHP?LANG=CODMUN=330330&SEARCH=RIO-DE-JANEIRO|NITEROI|INFOGRAFICOS:-HISTORICO). Acesso em 01/11/2015.

Outro acontecimento marcante foi a construção da ponte Rio-Niterói, nos anos de 1970, trazendo uma nova configuração urbana, especialmente em relação à expansão imobiliária, nos bairros localizados à margem da Baía de Guanabara e, principalmente, em direção à Região Oceânica e à Região de Pendotiba. A construção da ponte teve grande importância econômica, visto que o município havia perdido a condição de capital do estado em 1975, quando ocorreu a fusão dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro²⁶.

Atualmente, Niterói figura entre os grandes municípios, com uma população estimada de 496.696²⁷ habitantes em 2015, estando no quinto lugar em número de habitantes no conjunto dos municípios da RMRJ. Ocupa uma área de 133.916 km² distribuídos em 52 bairros, em cinco Regiões de Planejamento²⁸: Praias da Baía, Norte, Pendotiba, Oceânica e Leste.

Apresenta o melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal²⁹ (IDHM) no conjunto dos municípios que compõem a RMRJ: 0,837; esse índice se deve, principalmente, ao nível de renda da população³⁰, que é o segundo maior do Brasil³¹, conforme o anexo 5.

²⁶ A fusão do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro foi decretada pelo presidente Ernesto Geisel em 12 de julho de 1974, pela Lei Complementar nº 20, e implantada a partir de 1º de março de 1975. A ideia de unir a cidade do Rio ao estado do Rio não era nova, mas enfrentava resistências variadas. Afinal virou realidade durante a ditadura militar, num momento especial da história do regime. Já ao tomar posse, em março de 1974, Geisel anunciara ao país sua disposição de promover a "distensão" política. Foi nesse contexto que a fusão se consumou. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9939/fusao.pdf?sequence=1>. Acesso em 12/04/2016.

²⁷ Estimativa da população residente nos municípios brasileiros com data referência em 1º de julho de 2015. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_2015_TCU.pdf. Acesso em 31/10/2015.

²⁸ Lei nº 1157, de 29/12/1992 - Pub. 31/12/1992. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-niteroi-rj>. Acesso em 02/11/2015.

²⁹ O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH global – saúde, educação e renda, mas vai além: adéqua a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM – incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda – conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>. Acesso em: 01/11/2015.

³⁰ São Caetano do Sul (SP) é o município brasileiro que possui o maior IDHM Renda (0,891), que equivale a R\$ 2.043,74 da renda per capita. Niterói (RJ) (0,887), Vitória (ES) (0,876) e Santana do Parnaíba (SP) (0,876), completam os maiores IDHM Renda do país. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>. Acesso em 01/11/2015.

³¹ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) - Niterói é 0,837, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Muito Alto (IDHM entre 0,800 e 1). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Renda, com índice de 0,887, seguida de Longevidade, com índice de 0,854, e de Educação, com índice de 0,773. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/niteroi_rj. Acesso em 01/11/2015.

Outro fator que contribui para colocar o município entre os maiores IDHM do país é a educação, que apresenta como um dos indicadores a expectativa de anos de estudo, que é de 9,68 anos, também o maior dentre os municípios da RMRJ. A cidade também apresenta o maior índice de longevidade, de 0,854, no conjunto da RMRJ do Rio de Janeiro. Associado a esses fatores, podemos destacar que Niterói possui, ainda, a maior renda per capita no contexto da RMRJ, influenciando diretamente nos anos de estudo da sua população.

A rede Pública Municipal de Educação de Niterói conta com 89 Unidades Educacionais. A educação infantil conta com 37 Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI) e 2 Núcleos Avançados de Educação Infantil (NAEI)³². Outras 17 Unidades de Educação (U.E.); 24 Creches Comunitárias³³ que também possuem turmas de educação infantil. Já o ensino fundamental conta com 49 Unidades de Educação (U.E.) que atendem os anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano). Dessas, 13 U.E. atendem os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano de escolaridade)³⁴. As escolas estão distribuídas em sete polos, de acordo com o anexo 6. A Educação de Jovens e Adultos conta com 9 U.E. e atende a cerca de 1000 estudantes.

Segundo a portaria nº 087/2011, a Rede Municipal de Ensino de Niterói é composta por Unidades de Educação Infantil e de Ensino Fundamental, além de Creches Comunitárias vinculadas ao Programa Criança na Creche.

As Unidades de Educação da Rede Municipal de Educação são pedagogicamente organizadas em Ciclos, que são organizados por um conjunto de períodos letivos³⁵. No Ensino Fundamental Regular, os ciclos são organizados da seguinte forma: o 1º Ciclo tem duração de três Períodos Letivos e atende alunos de 6, 7, 8 ou 9 anos de idade; o 2º Ciclo tem duração de dois Períodos Letivos e atende alunos de 9, 10, 11 ou 12 anos de idade; o 3º Ciclo, com duração de dois Períodos Letivos, atende alunos de 11, 12, 13 ou 14 anos de idade; o 4º Ciclo dura dois Períodos Letivos e atende alunos a partir de 13 anos de idade, com limite estimado em 16 anos, observados os critérios pedagógicos estabelecidos pela FME.

³² Segundo esclarecimento da Diretoria da Educação de Educação Infantil, o NAEI precede a UMEI, pois são criados muitas vezes em condições desfavoráveis, no que tange à propriedade do imóvel e/ou em relação à estrutura física. A transição para UMEI ocorre quando essas questões são equacionadas. A SEMECT/FME, não possui uma legislação específica sobre essa situação.

³³ As Creches Comunitárias atendem cerca de 2.231 crianças.

³⁴ Das 13 Unidades de Educação que atendem aos anos finais do ensino fundamental, 10 atendem também aos anos iniciais e apenas 3 atendem apenas aos anos finais do ensino fundamental.

³⁵ Entende-se por Período Letivo o total de dias de efetivo trabalho escolar, distribuídos por, no mínimo, um ano civil.

Na Educação de Jovens e Adultos, o critério para organização dos grupos de referência acontece de acordo com nível cognitivo e sócio afetivo dos estudantes.

A avaliação da Rede Municipal de Educação está de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para a Educação Básica, resolução CNE/CBE nº04/2010. Nos 1º e 2º Ciclos (1º ao 5º ano de escolaridade) regulares, a avaliação da aprendizagem ocorre através de registro avaliativo dos alunos, por meio de Relatórios Avaliativos Individuais, preenchidos a cada trimestre pelos professores. Já para alunos da EJA, com Parecer Conclusivo a ser elaborado ao final de cada Ciclo.

Quanto aos alunos dos 3º e 4º ciclos regular (6º ao 9º ano de escolaridade), a avaliação da aprendizagem é organizada da seguinte maneira: em ata, disponível no Sistema de Gestão, preenchida ao final de cada trimestre, com conceitos atribuídos pelos professores regentes de cada disciplina que compõe a matriz curricular refere-se ao rendimento escolar dos alunos do ensino fundamental regular e ao final de cada trimestre para o ensino fundamental regular e ao final de cada bimestre, para os alunos da EJA, de acordo com os indicadores das fichas avaliativas.

O conceito A refere-se a nível alto de aproveitamento; o conceito B, a um nível bom de aproveitamento; o conceito C corresponde a nível satisfatório de aproveitamento; o conceito D, a nível insatisfatório de aproveitamento e o conceito E reflete um nível baixo de aproveitamento.

Os alunos que apresentam aproveitamento escolar com conceitos D e E, ao final dos 3º e 4º ciclos, têm direito à Progressão Parcial, que permite a dependência em até duas disciplinas. Se o estudante ficar retido em mais de duas disciplinas, permanece no ciclo, excluindo-se desse cômputo as disciplinas de Artes, Educação Física, Língua Inglesa e Língua Espanhola.

A promoção e a classificação no ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino preveem: progressão continuada durante os anos de um mesmo ciclo do ensino fundamental regular e durante os semestres de cada ciclo da EJA, não havendo permanência dos alunos nos anos e/ou semestres do respectivo ciclo, excetuando-se casos de infrequência; possibilidade de permanência, ao final de cada ciclo, por insatisfatório aproveitamento escolar e recuperação paralela ao longo de cada ciclo.

3.5. O SAEN como abordagem de Avaliação Institucional

O SAEN foi criado pela Lei Municipal nº 3.067/2013, como um sistema de avaliação institucional, que a *priori* busca considerar outros elementos do contexto educativo, com o objetivo de alcançar uma qualidade da educação, sendo eles agrupados em quatro dimensões:

Art. 5º. A avaliação relativa à dimensão Gestão da Rede Municipal terá como finalidade avaliar as ações desenvolvidas pela SEMECT/FME, com o objetivo de qualificar a prática docente e propiciar a geração de condições adequadas de trabalho nas unidades escolares, por meio de um Programa de Monitoramento.

Art. 6º. A avaliação relativa à dimensão Gestão Escolar terá como finalidade acompanhar e avaliar as ações realizadas pelos gestores das unidades escolares, com o objetivo de qualificar o trabalho administrativo e pedagógico, com vistas a sua organização e aperfeiçoamento.

Art. 7º. A avaliação relativa à dimensão Gestão do Trabalho Pedagógico terá como finalidade acompanhar e avaliar o desenvolvimento do trabalho docente realizado nas unidades educacionais da Rede Municipal de Educação de Niterói, com vistas a sua organização e aperfeiçoamento.

Art. 8º. A avaliação relativa à dimensão Gestão das Aprendizagens terá como finalidade promover um diagnóstico da aprendizagem dos alunos do Ensino Fundamental Regular e conhecer o contexto em que estão inseridos, bem como propor ações que possibilitem a qualificação do aprendizado (NITERÓI, 2015e).

No contexto da avaliação institucional o SAEN busca o diálogo entre os atores envolvidos no processo educacional, reconhecendo a necessidade de articular diferentes dimensões. Esse desenho demonstra, a princípio, que o sistema busca dialogar com outros fatores e relações pertinentes à gestão educacional. Não se trata de avaliar apenas o desempenho dos alunos de forma desarticulada e, sim, articulada a outros fatores que estão interligados a ele, que podem interferir na melhoria do processo educativo.

Nessa perspectiva, a avaliação deve ser um instrumento de diagnose que possibilite a reflexão e proporcione o planejamento e o (re)planejamento de ações para propiciar a modificação de determinado aspecto avaliado em benefício da comunidade educativa. A partir da análise de três documentos relativos à criação, regulamentação e ao que antecedeu o SAEN, esperávamos compreendermos um pouco mais desse sistema, bem como suas possibilidades, enquanto proposta de avaliação institucional.

A Portaria FME nº. 087/2011 institui na Rede Municipal de Ensino as Diretrizes e os Referenciais Curriculares e Didáticos: uma construção coletiva, para a educação infantil, o ensino fundamental regular e a educação de jovens e adultos, precedeu à criação do SAEN,

contudo, acreditamos que o seu artigo 26, que trata da avaliação da rede municipal de ensino, foi inspirado nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, Resolução CNE/CBE nº04/2010, e também influenciou a concepção da Portaria SEMECT/FME nº. 005/2015 que regulamenta o sistema.

De acordo com o artigo 26 da Portaria 087/2011, a avaliação da rede de municipal de ensino se caracteriza por três níveis complementares, de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, Resolução CNE/CBE nº04/2010, sendo:

I – avaliação da aprendizagem, realizada nas salas de aula, deverá ter como referência, o conjunto de conhecimentos, habilidades e competências, atitudes, valores e emoções que os sujeitos do processo educativo projetam para si de modo integrado e articulado com os princípios definidos para a Educação da Rede Municipal, redimensionados para cada uma de suas etapas, bem como no projeto político-pedagógico da escola.

II – **avaliação institucional interna** da Unidade de Educação, que deve ser prevista no Projeto Político Pedagógico e no Plano de Ação Anual, com vistas a rever o conjunto de objetivos e metas que foram traçados pela Unidade de Educação.

III – **avaliação da rede municipal de ensino, que ocorrerá periodicamente, sendo organizada e realizada pela FME, podendo atuar em parceria com órgãos externos à Unidade de Educação, com vistas a analisar resultados em termos de desempenho dos alunos da rede, taxas de retenção, evasão e indicadores que permitam a análise de eficiência e eficácia do sistema de ensino.** (NITERÓI, 2011, grifos nossos).

É no Contexto de Influência e no Contexto da Produção de Texto que atuam os partidos políticos, governos e os agentes dos processos. Ao analisar uma política pública sob esse padrão, é possível identificar, dentre outros aspectos, as influências globais e locais na definição de uma política pública.

Ao analisarmos o artigo 26 da legislação supracitada, verificamos a presença do Contexto de Influência, uma vez que o documento se reporta às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica de 2010, ou seja, a avaliação da rede municipal busca estar em consonância com parâmetros previstos em esfera nacional. Aspecto também que se reflete no Contexto da Produção de Texto, que tem íntima relação com o Contexto de Influência.

A Portaria FME nº. 087/2011 apresenta pontos que não estão plenamente clarificados, como a avaliação institucional interna, expressa no inciso II do artigo 26, pois não esclarece como a mesma será realizada. Também deixa de mencionar diretamente a avaliação institucional externa, uma vez que a mesma igualmente está prevista nas Diretrizes

Curriculares Nacionais para a Educação Básica, mesmo documento que serviu de base para a esta legislação.

Segundo tal documento “do ponto de vista teórico, muitas são as formulações que tratam da avaliação. No ambiente educacional, ela compreende três dimensões básicas: I – avaliação da aprendizagem; **II – avaliação institucional interna e externa**; III – avaliação de redes de Educação Básica” (BRASIL, 2013, p. 51, grifos nossos).

Ainda sobre a avaliação institucional externa, as Diretrizes Curriculares para a Educação Básica discorrem:

a avaliação institucional externa, promovida pelos órgãos superiores dos sistemas educacionais, inclui, entre outros instrumentos, pesquisas, provas, tais como as do SAEB, Prova Brasil, ENEM e outras promovidas por sistemas de ensino de diferentes entes federativos, dados estatísticos, incluindo os resultados que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e/ou que o complementem ou o substituam, e os decorrentes da supervisão e verificações *in loco*. A avaliação de redes de Educação Básica é periódica, feita por órgãos externos às escolas e engloba os resultados da avaliação institucional, que sinalizam para a sociedade se a escola apresenta qualidade suficiente para continuar funcionando (Idem, p. 51, grifos nossos).

Textos ambíguos podem ocorrer na definição de uma política educacional, pois segundo Mainardes (2006a) “tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios” (p.52).

Além disso, o inciso III das DCN não apresenta claramente que tipo de avaliação será realizada pela FME, qual será sua periodicidade e quais serão os objetivos dessa avaliação, ficando implícito que seria uma avaliação externa, ou seja, que poderá ser conduzida por um órgão externo.

Observamos que a legislação interna – Portaria FME nº. 087/2011 – que trata da avaliação da rede municipal, estabelece relação entre o contexto da micro política local com a macro política nacional, porém as formulações presentes no Contexto da Produção de Texto poderão ser ou não ser vivenciadas no Contexto da Prática (MAINARDES, 2006a).

O segundo documento analisado, a Lei Municipal nº 3.067/2013, cujo título VIII estabeleceu a Avaliação Institucional para a rede municipal de ensino de Niterói, que passa efetivamente a ser implementado em 2015. O artigo 22 da mencionada lei destaca que:

será instituído pelo Poder Executivo Municipal um sistema de **avaliação institucional da rede municipal de educação, formulado e implementado com o protagonismo das unidades de educação e de seus profissionais**, com a finalidade de melhor conhecer e aprimorar a **aprendizagem dos alunos, a gestão das unidades de educação, a gestão realizada pelos órgãos centrais da administração da educação municipal e o desenvolvimento do trabalho pedagógico nas unidades de educação** (NITERÓI, 2013b, grifos nossos).

Analisando o trecho da citada lei sob a perspectiva do Contexto da Produção de Texto, verificamos que são apontados quais serão os atores participantes do processo de avaliação institucional, ou seja, o grupo de interesse a que se destina essa política – **formulado e implementado com o protagonismo das unidades de educação e de seus profissionais** – além de elencar quais serão as dimensões educacionais a serem avaliadas – **a aprendizagem dos alunos, a gestão das unidades de educação, a gestão realizada pelos órgãos centrais da administração da educação municipal e o desenvolvimento do trabalho pedagógico nas unidades de educação** – A referida lei também destaca quais serão as dimensões avaliadas nesse processo, deixando a cargo dos atores envolvidos outras definições como, por exemplo, os instrumentos a serem avaliados em cada dimensão, bem como os critérios de participação das unidades de educação e de seus profissionais nesse processo de avaliação. Essas definições serão vivenciadas e disputas no Contexto da Prática.

As respostas quanto à implantação dessa política pública de avaliação institucional, proposta pela rede municipal de educação de Niterói, só poderão ser analisadas no Contexto da Prática, pois segundo Ball (2009), em Mainardes e Marcondes (2009) “podem existir disputas ou versões em competição dentro do contexto da prática, em diferentes interpretações de interpretações” (p. 306). Isso significa que é nesse contexto que as políticas sofrem interpretações por parte dos atores envolvidos e podem ser recriadas.

O terceiro documento considerado nesse estudo foi a portaria conjunta SEMECT/FME nº 005/2015. Esse instrumento regulamenta que o SAEN se pauta na política nacional de avaliação externa, pois está em conformidade com o artigo 9º da Lei n. 9.394/96 (LDBEN); na Lei n. 13.005/2014 (PNE 2014-2024), assim como no artigo 46 da resolução CNE/CBE nº 4/2010. Novamente, o contexto de influência nacional se faz presente na política local, através de documentos nacionais com a LDBEN, o PNE e as Diretrizes Curriculares Nacionais.

No contexto da produção de texto, essa relação aparece na influência da política nacional, como já mencionado e, principalmente, ao identificar a quais sujeitos o texto é dirigido e quais serão os agentes que a priori serão responsáveis em colocar essa política em

funcionamento – será implementado pela SEMECT/FME, por meio da Assessoria de Avaliação Institucional, em parceria com a comunidade escolar.

O contexto da produção de texto relaciona-se com o contexto de influência, na medida em que se articula com a linguagem do interesse público, pois resulta nas disputas pelos sentidos, nesse caso o sentido de parceria com a comunidade escolar deverá ser disputado pelos atores envolvidos no processo.

3.5.1. As Dimensões do SAEN

O SAEN é um sistema voltado para a gestão da educação, composto por quatro dimensões: a Gestão da Rede Municipal; a Gestão Escolar; a Gestão do Trabalho Pedagógico e a Gestão das Aprendizagens.

A dimensão Gestão da Rede Municipal tem por finalidade avaliar as ações desenvolvidas pela SEMECT/FME, com o objetivo de qualificar a prática docente e propiciar a geração de condições adequadas de trabalho nas unidades escolares, por meio de um Programa de Monitoramento das ações das equipes que atuam na sede e que acompanham o trabalho desenvolvido nas unidades escolares. Essa dimensão prevê o monitoramento das Formações Continuidas, dos Planejamentos Estratégicos elaborados e realizados pelas equipes que compõem o corpo gestor da FME, bem como o acompanhamento às 89 unidades escolares que formam a rede municipal de educação de Niterói.

A segunda dimensão do SAEN corresponde à Gestão Escolar, que tem como intuito acompanhar e avaliar as ações realizadas pelos gestores das unidades escolares, com o objetivo de qualificar o trabalho administrativo e pedagógico, com vistas à sua organização e aperfeiçoamento.

A terceira dimensão, relativa à Gestão do Trabalho Pedagógico, tem como finalidade acompanhar e avaliar o desenvolvimento do trabalho docente realizado nas unidades educacionais da Rede Municipal de Educação de Niterói, com vistas à sua organização e aperfeiçoamento.

A Gestão das Aprendizagens compõe a quarta dimensão do SAEN e é integrada pelos programas Avaliar para Conhecer, Formação em Avaliação e Consolidação das Aprendizagens. Segundo o artigo 8º da Portaria SEMECT/FME n.º. 005/2015, que regulamenta o SAEN, a dimensão Gestão das Aprendizagens “terá como finalidade promover

um diagnóstico da aprendizagem dos alunos do ensino fundamental Regular e conhecer o contexto em que estão inseridos, bem como propor ações que possibilitem a qualificação do aprendizado”. (NITERÓI, 2015e)

3.5.2. A Dimensão Gestão das Aprendizagens

Nosso campo de pesquisa tem como foco um dos programas da dimensão *Gestão das Aprendizagens*. Passamos agora a detalhar cada um dos programas, finalizando com o nosso foco que é o *Programa Avaliar para Conhecer (PApC)*.

O Programa de Formação em Avaliação propõe formações sobre o tema, bem como oficinas sobre elaboração de itens para construção de um banco próprio de questões a serem utilizadas na elaboração das avaliações do Programa Avaliar para Conhecer. Em um primeiro momento, o Programa de Formação em Avaliação promoveu formação para os professores da rede que se candidataram por meio de edital simplificado, lançado pela FME, para elaborar os itens que compuseram a avaliação da primeira e da segunda edição do Programa Avaliar para Conhecer.

O Programa de Consolidação das Aprendizagens (PCA) visa a propor ações que possibilitem a qualificação do aprendizado dos estudantes avaliados, através de ações de reforço escolar e aceleração das aprendizagens. Criado em 2010, tem passado por reformulações, de acordo com as necessidades identificadas pela FME.

Entre os anos de 2010 e 2012 o programa era denominado Reorientação da Aprendizagem, funcionava no contraturno e oferecia reforço escolar nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Geografia, História e Ciências. Todas as ações eram orientadas pela gestão central. Em 2013, o programa passou a ser gerido pelas unidades escolares, nesse período a SEMECT/FME, apenas destinava recurso para o pagamento de hora extra aos professores que atavam na ação.

A partir de 2014 o programa é reformulado e passa novamente a ser conduzido pela gestão, que concentra as ações de reforço escolar nas disciplinas de língua portuguesa e matemática, para os alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem. Essa ação é implementada e acompanhada pela Diretoria de 3º e 4º ciclos, porém passa a contar com o monitoramento da situação escolar dos alunos realizado pela AAI.

Ainda em 2014 a FME publicou a portaria nº 126/2014, relacionando os “programas que estruturam a política educacional do município, visando à sistematização, à modernização e ao aperfeiçoamento contínuo do trabalho pedagógico da Rede Municipal de Educação”. (NITERÓI, 2014c)

O PCA foi contemplado nesse documento, que destaca que o escopo desse programa “é propor estratégias de ensino com foco nos alunos que apresentam dificuldades de aprendizagens, sobretudo nos anos de escolaridade em que há maior índice de retenção, buscando garantir a permanência com o aproveitamento de todos os educandos no processo de escolarização” (Idem, 2014). Em 2015 as ações de Reforço Escolar e Aceleração das Aprendizagens foram reformuladas e ampliadas. Nos anos iniciais do ensino fundamental, o reforço atendeu a cerca de 600 alunos e nos anos finais atendeu a aproximadamente 1.100 alunos em Língua Portuguesa e 1.200 alunos em Matemática.

Além disso, houve a ampliação do Programa de Aceleração das Aprendizagens, que visa à correção de fluxo escolar. Iniciado em 2014, abarcava somente os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, atendendo a cerca de 300 alunos. Em 2015, a Aceleração das Aprendizagens passou a atender também aos alunos dos anos finais do ensino fundamental, e, atendeu a cerca de 650 alunos do 6º ao 9º ano de escolaridade.

3.5.3. Avaliação Externa Municipal: o Programa Avaliar para Conhecer (PApC)

O Programa Avaliar para Conhecer já teve duas edições: uma em 2013 e outra em 2015. Teve como finalidade promover um diagnóstico da aprendizagem dos alunos do Ensino Fundamental Regular, com o intuito de fornecer informações para o (re)planejamento das ações pedagógicas e conduzir reformulações de políticas públicas educacionais.

Por se tratar da primeira edição do Programa, em 2013, a SEMECT/FME optou por fazer uma avaliação diagnóstica mais ampliada, ou seja, contemplando, o universo dos alunos do 5º ao 9º ano de escolaridade.

O 5º ano de escolaridade foi avaliado em Língua Portuguesa e Matemática. Para os alunos do 6º ao 9º, os testes foram aplicados em Língua Portuguesa e Matemática, História, Geografia e Ciências; os 8º e 9º anos também foram avaliados em Língua Espanhola, Língua Inglesa, Arte e Educação Física.

Nesse primeiro formato de avaliação, que abrangeu os 8º e 9º anos de escolaridade, em que foram avaliadas todas as disciplinas que compõem o currículo da rede, intencionou-se obter um panorama geral da aprendizagem dos estudantes, para que por meio dos resultados as escolas pudessem (re)planejar o seu trabalho pedagógico e SEMECT/FME encaminhar ações, principalmente relacionadas ao reforço escolar.

A partir dos resultados alcançados, foi produzido um relatório analítico com os seguintes itens: nível de desempenho por idade; nível de desempenho por escola; nível de desempenho por ano de escolaridade; nível de desempenho por ano de escolaridade e disciplina; nível de desempenho por ano de escolaridade, escola e disciplina; nível de desempenho por ciclo de escolaridade e disciplina e nível de desempenho por ciclo de escolaridade, escola e disciplina.

Embora o relatório tenha sido entregue a cada unidade escolar participante do Programa, não houve um movimento de discussão coletiva de tais resultados e tampouco houve retorno das escolas com propostas pedagógicas encaminhadas à FME. Ainda assim, a partir das informações geradas pela avaliação, a Secretaria redimensionou o Programa de Consolidação das Aprendizagens, oferecendo reforço escolar para os alunos com dificuldades de aprendizagem.

A avaliação diagnóstica aplicada na 2ª versão do Programa, em 2015, também abrangeu todos os alunos do 5º ao 9º ano de escolaridade. Entretanto, houve algumas modificações em relação à edição anterior. Nessa versão, os estudantes do 5º ano fizeram avaliações nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Já os alunos do 6º ao 9º ano foram avaliados nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências³⁶. A avaliação buscou verificar a aprendizagem dos alunos com relação às habilidades adquiridas em cada uma das áreas avaliadas.

As questões utilizadas no Programa foram provenientes da construção de um banco próprio, produzido em 2013 por professores da rede que receberam formação de como elaborar itens. Essas mesmas questões foram posteriormente validadas por especialistas de cada uma das disciplinas. Os resultados, porém, foram computados de acordo com a Teoria Clássica dos Testes (TCT).

Os resultados do Programa Avaliar para Conhecer foram expressos em níveis progressivos, de acordo com o número de acertos na avaliação, o que pressupõe uma

³⁶A Matriz Curricular para os 3º e 4º ciclos do Ensino Fundamental Regular é constituída pelos componentes curriculares: Língua Portuguesa, Matemática, Ciência, História, Geografia, Artes, educação Física, Língua Inglesa e Língua Espanhola.

organização da menor para a maior proficiência (do Nível 1 ao Nível 5), conforme a tabela 3 a seguir:

TABELA 5 – Níveis de desempenho dos alunos no Programa Avaliar para Conhecer

Nível	Acertos
Nível 1	Até 20% de acertos
Nível 2	21 a 39% de acertos
Nível 3	40 a 59% de acertos
Nível 4	60 a 79% de acertos
Nível 5	80 a 100% de acertos

Fonte: NITERÓI, Relatório Analítico do Programa Avaliar para Conhecer, 2015d.

A partir dos resultados alcançados, foi produzido um relatório analítico individual por escola, contendo os seguintes itens: o quantitativo de acertos dos alunos por escola, ano de escolaridade, grupos de referência³⁷ e habilidades específicas/descriptores por disciplina; o nível de desempenho por escola, ano de escolaridade, grupos de referência, alunos, indicação de alunos com distorção idade-ano e indicação de alunos com deficiência ou transtorno global de desenvolvimento; o questionário do aluno, com percentual de respostas, por escola; classificação da escola quanto ao contexto socioeducativo.

Este relatório analítico foi encaminhado às escolas para discussão e (re)planejamento de ações. A fim de estreitar o diálogo com as unidades escolares, foi enviado um questionário que serviu de roteiro para as discussões. Finalmente, após o término do período de discussões, este foi preenchido pelas unidades escolares e devolvido à SEMECT/FME com observações das ações propostas e necessidades da escola para a execução destas.

De acordo com Bonamino e Souza (2012), os testes cognitivos do SAEB são adequados “para diagnosticar e monitorar a evolução da qualidade da educação básica, mas não permite medir a evolução do desempenho individual de alunos ou escolas” (p. 377).

Diferentemente da Prova Brasil, o Programa Avaliar para Conhecer é uma Avaliação diagnóstica da Rede Municipal de Educação de Niterói que visa a verificar a aprendizagem dos alunos por ano de escolaridade, por turma e por aluno participante, assinalando as habilidades alcançadas e não alcançadas. Os relatórios analíticos produzidos a partir dos resultados da avaliação diagnóstica do Programa Avaliar para Conhecer proporcionam resultados por escola, turma e por cada aluno individualmente, a partir da segunda edição, em 2015.

³⁷Quantitativo máximo de alunos por Grupo, em função do espaço da sala de aula e das demais dependências da Unidade de Educação. . (Portaria FME 087/2011)

Além dos objetivos já expostos, o Programa também tem o intuito de promover, através dos resultados, um (re)planejamento das ações pedagógicas nas escolas e um (re)direcionamento das políticas e dos investimentos por parte da SEMECT/FME. Além disso, como mencionado anteriormente, as questões utilizadas foram formuladas pelos próprios docentes, a partir das matrizes que compõem os Referenciais Curriculares da Rede (2010), em diálogo com a matriz de referência do SAEB. Isso ocorreu nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, que já possuem uma matriz disponibilizada pelo Saeb. Para as demais disciplinas, as avaliações foram realizadas apenas com base nos Referenciais Curriculares da Rede Municipal de Niterói.

Na edição de 2015 do Programa Avaliar para Conhecer, foi criado o Indicador Contextual Socioeducativo, com informações colhidas através de questionários respondidos pelas unidades escolares que fizeram a avaliação. Esse indicador foi criado com o intuito de identificar informações relacionadas ao ambiente escolar mais ou menos favorável de aprendizagem para os alunos, permitindo traçar um perfil de cada unidade escolar. Esse perfil contribuiu para uma análise mais completa dos resultados do Programa Avaliar para Conhecer.

As escolas receberam um questionário socioeducativo com orientações para que o seu preenchimento fosse realizado pela Equipe de Articulação Pedagógica (EAP) de cada escola, essa equipe é constituída pelo “Diretor, Diretor-Adjunto, Pedagogo, Orientador Educacional e/ou Supervisor Educacional, Secretário Escolar e Professor Coordenador de turno” (Portaria FME 087/2011).

A partir das devolutivas dos questionários de cada escola, as informações foram organizadas com uma classificação em grupos (de 1 ao 5), considerando o ambiente com condições mais favoráveis e menos favoráveis para a aprendizagem dos alunos, considerando os aspectos relacionais e contextuais que podem influenciar a aprendizagem dos alunos, tais como: relação da escola com a comunidade em que está inserida; relação dos alunos com suas famílias, colegas de turma e profissionais da escola; relação dos responsáveis com a criança/adolescente e com a escola.

Este indicador foi produzido a partir de questionário socioeducativo, preenchido pela equipe de articulação pedagógica³⁸ das unidades escolares, com a finalidade de traçar um perfil da escola e suas relações com a comunidade na qual está inserida.

³⁸Constituída pelo Diretor, Diretor-Adjunto, Pedagogo, Orientador Educacional e/ou Supervisor Educacional, Secretário Escolar e Professor Coordenador de turno (Portaria FME 087/2011).

Para melhor caracterizar o contexto das escolas da Rede foram criados 5 grupos, de modo que, no Grupo 1 estão as escolas com nível socioeducativo menos favorável à aprendizagem e, no Grupo 5, as escolas com nível socioeducativo mais favorável à aprendizagem (NITERÓI, Relatório Geral do Programa Avaliar para Conhecer, 2015).

Além de ajudar num melhor entendimento dos resultados do Programa Avaliar para Conhecer, esse indicador fornece informações que auxiliam os docentes na compreensão do contexto em que seus alunos estão inseridos, assim como propicia a promoção de ações direcionadas, em parceria com a equipe multiprofissional da FME.

O SAEN está sendo implementado de forma processual, como prevê a portaria que o regulamenta. Por isso, a terceira dimensão relativa à Gestão do Trabalho Pedagógico ainda não teve sua implantação iniciada pela Assessoria de Avaliação Institucional (AAI).

4. AVALIAÇÃO EXTERNA: A PERCEPÇÃO DOS PROFESSORES DO SEGUNDO SEGMENTO DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI

Este capítulo tem como objetivo analisar a incorporação pelos professores dos 3º e 4º ciclos – que corresponde ao segundo segmento do ensino fundamental da Rede Municipal de Educação de Niterói – das políticas públicas educacionais de avaliação relativas à Prova Brasil, ao Sistema da Avaliação da Educação de Niterói (SAEN) e ao Programa Avaliar para Conhecer – a avaliação externa da rede municipal em questão, cujas aplicações com os alunos se realizou em 2013 e 2015.

Realizamos 14 (quatorze entrevistas com professores dos 3º e 4º ciclos de diferentes disciplinas, pois utilizamos como um dos critérios abarcar todas as áreas do conhecimento que compõem o currículo desse segmento, já que compreendemos que existem particularidades e especificidades em cada disciplina do currículo, o que retrataria uma visão diferenciada de cada professor sobre os temas relacionados à avaliação.

Conforme apresentado na seção destinada à explicitação da metodologia adotada na pesquisa, foram entrevistados professores das seguintes disciplinas: um professor de Artes, dois de Ciências, um de Educação Física, dois de Geografia, um de História, um de Língua Estrangeira, quatro de Língua Portuguesa e dois de Matemática. Os demais critérios utilizados para a seleção dos professores a serem entrevistados também já foram apresentados anteriormente no texto (item 1.4.1).

A fim de sistematizar as análises das entrevistas, procuramos agrupar as respostas dos professores por temas: os referentes à Prova Brasil, ao SAEN e ao Programa Avaliar para Conhecer.

4.1. O SAEN no contexto nacional

Essa pesquisa se insere numa conjuntura que começou a ser desenhada em 1987, com a proposição do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º grau (SAEP) (BONAMINO, 2002; FREITAS, 2004). Com o advento do SAEP, dá-se início a uma política baseada em avaliações de sistemas educacionais, que se consolida com a criação do SAEB em meados da década de 1990 e, a partir de 2005, com a criação da Prova Brasil e do Ideb em

2007, que juntos se tornaram a base de uma política de avaliação de âmbito federal, que atinge desde o ensino fundamental até a pós-graduação (BAUER, 2012).

Segundo Bonamino (2002), essa experiência está em conformidade com políticas de cunho internacional, especialmente de países americanos. Nesse sentido, Freitas, 2004 argumenta que

o crescente interesse pela avaliação de sistemas educacionais nos anos de 1980 levou à criação de mecanismos institucionais, centros, organismos e planos sistemáticos de avaliação, e à elaboração de indicadores nacionais de educação, entre outros, em um número crescente de países nas mais diversas regiões do mundo. Esse aumento de interesse teria como motivação, segundo Ferrer (1996), a pressão das mudanças contextuais sobre os sistemas de ensino: mudanças nos modos de administração e controle desses sistemas; demanda social de informação e prestação de contas; novo modelo de gestão educacional (p. 665).

Concordando com Bonamino (2002), Bauer (2012) destaca que “nota-se que, a partir da proposição do SAEB e, mais recentemente, da Prova Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, diversos estados e municípios federados consolidaram seus próprios sistemas de avaliação e monitoramento da educação” (p. 8).

A partir do contexto explicitado pelas autoras, podemos apontar que a educação municipal de Niterói se insere nessa perspectiva de avaliação de sistemas educacionais ao criar, em 2013, o SAEN. De acordo com Sousa (2013) “se dispõe ainda de poucos estudos que se voltaram à análise da implementação de avaliações em larga escala no âmbito municipal” (p. 77).

Entendemos que essas políticas ocorrem no campo macro, por meio das avaliações externas propostas pelo governo federal, como é o caso da Prova Brasil, representando a macropolítica que está diretamente relacionada com o Contexto de Influência, que se reflete no nível da micropolítica, como no caso da educação de Niterói, através do SAEN e do Programa Avaliar para Conhecer. Mainardes (2006a) argumenta que “o contexto de influência está frequentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral” (p. 52).

Entretanto, o Contexto de Influência tende a ser reinterpretado no Contexto da prática, no plano da micropolítica, nesse caso, no universo dos professores do segundo segmento da rede municipal de educação de Niterói.

Tivemos a percepção, ao longo das entrevistas, que a maioria dos professores identifica a Prova Brasil como política pública educacional, que deveria ser utilizada como referência pelo poder público com o intuito de orientar suas ações de investimentos no campo educacional. Porém, esses profissionais são reticentes em relação ao uso negativo que é feito desses resultados por gestores, especialmente com a divulgação do Ideb a cada dois anos.

Por exemplo, no conjunto de quatorze professores, onze deles, reconhecem como um dos objetivos da Prova Brasil ser uma referência com a finalidade de traçar um perfil do aprendizado dos alunos a nível nacional, ou seja, uma avaliação cujo propósito deveria ser o investimento em políticas públicas para a educação.

Como já indicado, seis dos 14 entrevistados revelam a preocupação com a utilização que é feita dos resultados desse tipo de avaliação, que têm sido utilizados para fins políticos, com o intuito de ranquear escolas e punir professores, conforme depoimento a seguir.

Eu acho que a avaliação serve para dar um termômetro do que está acontecendo, para indicar uma direção, para surgirem propostas e não para enrijecer a prática, inviabilizar a liberdade do educador e virar instrumento de pressão política, e até mesmo controlar salários, e nós sabemos que em algum momento isso pode acontecer. **Eu acho que o mau uso político da avaliação prejudica a própria aceitação da avaliação pelos professores, mas isso é uma hipótese.** (Professor de Matemática há 17 anos, grifo nossos).

Sobre a Prova Brasil e suas consequências, Pestana (2016) esclarece que “desde 2005, portanto, o Brasil passa a contar com um sistema de avaliação para diagnóstico e também com um programa de ‘accountability fraca’, por escolas e redes de ensino” (p. 102-103).

O termo “*accountability fraca*” utilizado pela autora para caracterizar a Prova Brasil é entendido por Bonamino (2013) como “uma política de responsabilização com baixas consequências, que traça metas e possibilita o acesso na Internet aos resultados por escolas e rede de ensino” (p. 52).

Um desses seis professores destaca que a Prova Brasil é uma referência para situar como está o nível dos alunos e para “melhorar, pensar no futuro. Seria uma prova de referência, porém acaba virando estatística e sendo mal empregada” (Professor de Educação Física há 20 anos).

Quanto à preocupação dos professores em relação ao uso político da Prova Brasil, com fins de ranqueamento e punição de escolas e professores, Bonamino (2013) argumenta ao

citar Oliveira (2012a): “enquanto a mídia divulgava *rankings* de escolas, com destaque para os melhores e piores resultados, nos sites do INEP e do MEC era enfatizada, como novidade da Prova Brasil, a devolução dos resultados para as escolas, com o objetivo de colaborar com o planejamento das ações pedagógicas” (p.51).

Concordando com Bonamino (2013), Gatti (2013) considera que

o investimento em mídia para que este carro-chefe – as avaliações externas assumissem socialmente proporções de soluções para os problemas escolares foi alto, explorando-se os aspectos pragmáticos e competitivos de resultados sobre os quais não se pergunta a sua validade, seja política, seja teórica, seja técnica, seja, acima de tudo socioeducacional (p. 58-59).

Nesse sentido, a divulgação realizada pela mídia acaba por tirar o foco daquele que deveria ser um dos principais objetivos da Prova Brasil – proporcionar às escolas mais um subsídio com vistas a contribuir com o processo pedagógico e não centrado, apenas, nos resultados dessa avaliação.

Ainda sobre o uso equivocado que é feito pela mídia em torno dos resultados da Prova Brasil, Freitas (2013) argumenta que essa divulgação fomenta a comparação, a competição, a premiação e a punição.

Segundo outra professora, a avaliação do aluno que é realizada através da Prova Brasil “não mede as reais condições desses alunos, pois não considera os aspectos sociais de cada comunidade escolar” (Professora da rede há pouco mais de 6 anos).

Apesar de a Prova Brasil aplicar questionários socioeconômicos aos alunos, professores e diretores, essa informação não contribui para sistematização dos resultados da avaliação e, conseqüentemente não são considerados no cômputo do Ideb, nesse sentido Oliveira (2013) enfatiza

que o Ideb desconsidera as condições econômicas em que ocorre o processo educativo. Desse modo, pressupõe-se que a igualdade de resultados pode ser buscada independentemente das condições materiais e culturais de alunos e escolas. É facilmente comprovável que as pontuações do Ideb são fortemente dependentes das condições econômicas dos municípios, de sua capacidade tributária e da renda média da população, bem como da renda dos alunos (p. 93).

Observamos níveis de discordância entre os professores, em relação aos objetivos da Prova Brasil como, por exemplo, foi perceptível na fala de uma professora a relação que ela estabelece entre a Prova Brasil e busca por um melhor Ideb pelos governos e a relação do índice com mais recursos para educação de cada município.

A impressão que tenho, é que nossos governos, de uma maneira geral, estão muito mais preocupados se o Ideb está alto, se os índices de aprovação ou evasão escolar vão estar bons, para obterem verbas federais, dentre outras. E muitas vezes essas verbas não são passadas para os professores (...).

As provas são sempre boas para avaliar o conhecimento do aluno e acaba avaliando o trabalho do professor, porém eu tenho algumas restrições, pois a impressão que tenho é que muitas das provas, inclusive a Prova Brasil, avaliam o rendimento do aluno em termos quantitativo, tanto é que às provas são objetivas. Se houvesse uma redação seria mais proveitoso para saber se o aluno é analfabeto, nós temos vários alunos que são analfabetos funcionais. Numa prova objetiva não dá, para saber, pois ele chuta! (Professora de Português há 10 anos).

A professora destaca que os governos se preocupam apenas com o Ideb e que a Prova Brasil faz uma avaliação quantitativa, não detectando, por exemplo, os alunos que não sabem ler e escrever, visto que não há prova de redação.

Sobre a abordagem dessa professora, podemos completar com o argumento de Gatti (2013), “não se constata um lastro educacional e pedagógico mais denso nessas propostas avaliativas, mesmo com toda sofisticação metodológica” (p. 59). A autora chama atenção que as avaliações como a Prova Brasil, juntamente com o Ideb, desafiam as redes de ensino a atingir um patamar estabelecido, porém desconectado dos objetivos pedagógicos, uma vez que “reduz o mundo da escola, da educação, a duas áreas de conteúdo – língua portuguesa e matemática” (p. 59).

Outros dois professores entrevistados disseram não saber muito bem qual seria a finalidade da Prova Brasil. Um deles demonstrou certa contradição, pois ao mesmo tempo em que disse não saber qual seria o objetivo do exame, demonstrou em suas respostas que sabia um pouco mais sobre o assunto, pois completou que: “Ideb, que é uma mentira porque é uma soma não só das notas dos alunos, mas também da tal da retenção, daí tem uma continha, não é?” Questionou ainda a falta de retorno que existe no cotidiano da escola em relação a esse tipo de avaliação. “E Prova Brasil, falta um *feedback* para o professor, para nós é uma prova que vem do governo federal, mas não vemos o propósito da mesma, na prática a gente não vê

pra quê. Qual é o retorno que deu até hoje? Nenhum!” (Professor de Geografia há mais de 25 anos).

Outra professora compartilha da mesma opinião no que diz respeito ao retorno tardio dos resultados às escolas: “pena que não contribui muito para os alunos que fizeram as provas, pois o resultado só sai no ano seguinte. A escola é muito dinâmica e muita coisa muda de um ano para o outro” (Professora de Português há mais de 30 anos).

Dos 14 professores entrevistados, uma professora falou abertamente que não concorda com esse tipo de avaliação, ressaltou que “é para ver o Ideb. “Eu não concordo com essas provas, nem com aquela que tinha aqui na rede: SAEN. Eu não concordo com essas provas que vêm de fora, que ficam avaliando a escola por meio de uma prova que é diferente da realidade dos alunos, que não é feita por nós professores. Isso pra mim não diz nada!”(Professora de Inglês há mais de 20 anos).

Sobre as limitações da Prova Brasil e do Ideb observada nos depoimentos dos professores, Fernandes (2016) esclarece que a

Prova Brasil e o Ideb são uma importante contribuição, **mas alguns aprimoramentos seriam bem vindos**. Primeiro, as avaliações, além de avaliar o passado, têm o papel de sinalizar para o sistema quais são os principais resultados que devemos esperar das escolas. Se escolas e redes de ensino são julgadas com base nos resultados da Prova Brasil e do Ideb, é natural que elas se concentrem nos aspectos cobrados por tais avaliações. Então, seria importante ampliar o escopo das avaliações do ensino básico no Brasil. Se para a primeira fase do ensino fundamental o atual escopo pode ser considerado adequado, **para a segunda fase do ensino fundamental e para o ensino médio a Prova Brasil e o Saeb são claramente insuficientes. Seria necessário incluir ciências da natureza e humanidades na avaliação** (p. 111, grifos nossos).

Observamos que alguns professores discordam da Prova Brasil e conseqüentemente do Ideb, pois não acreditam que uma avaliação que se restringe a duas áreas do conhecimento – português e matemática – e um índice que utiliza o fluxo escolar (aprovação e reprovação) juntamente com o resultado dessa avaliação, possam contribuir pedagogicamente para o trabalho efetivo com os alunos, visto que, segundo eles, não retrata a realidade escolar cotidiana, uma vez que não dá conta das complexidades sociais e econômicas.

Uma das professoras de matemática entrevistadas não respondeu objetivamente a pergunta: “Para que serve a Prova Brasil?” Preferiu abordar a falta de interesse dos alunos nesse tipo de teste e salientar que os professores de língua portuguesa e matemática da sua

escola vêm trabalhando com a metodologia da prova “Os alunos fazem a prova do jeito que bem entendem, não levam a sério. Se eles ficarem sabendo que haverá a Prova Brasil eles faltam aula, fazem correndo, marcam de qualquer jeito, não prestam atenção, não leem. Eu acho que não avalia nada!” (Professora de Matemática há mais de 30 anos).

Um dos quatorze professores entrevistados surpreendeu na sua abordagem sobre a Prova Brasil, observou que pensa ser importante a existência de referências externa e interna, pois uma análise na perspectiva de diferentes escalas seria importante, ou seja, da esfera nacional (Prova Brasil) para a esfera local (Programa Avaliar para Conhecer).

Eu acho importante termos referenciais tanto externos ao país, quanto, já que estamos numa prefeitura, observarmos referenciais de outras prefeituras, de redes estaduais, do país inteiro. Eu acho que é importante variar as escalas de análise, não pensar só no local, pensar em outras escalas. Mas eu sou muito mais favorável em criarmos nossas metas, a partir desses referenciais, eu gosto da ideia dos próprios professores construírem os mecanismos de avaliação, da escola, de uma rede. **Gostei dessa experiência que a FME já promoveu, formação para criação** de provas e de elaboração com profissionais da própria rede, construindo seus referenciais, eu acho isso mais importante do que basear o nosso trabalho em experiências de outros estados, de outros países (Professor de geografia há mais de 20 anos, grifos nossos).

Em seu depoimento, o professor considera importantes as informações que os resultados das avaliações externas propiciam, tanto a nível macro, como a Prova Brasil, como a nível micro, como na educação municipal de Niterói, através do Programa Avaliar para Conhecer. Destaca a importância de se ter referências nacionais e a partir delas criar referências e metas locais.

Sobre a abordagem do referido professor, a Prova Brasil, além de divulgar os resultados para todas as escolas públicas, tem como objetivo fornecer uma avaliação mais detalhada do seu desempenho (BONAMINO, 2013). Sob essa ótica, cada escola poderia, para além dos resultados disponibilizados, utilizar as informações fornecidas por essa avaliação para melhorar os seus processos – pedagógicos e de ensino-aprendizagem – buscando a melhoria da sua qualidade da educação.

4.2. Os impactos do SAEN no cotidiano escolar: a percepção dos professores do segundo segmento do ensino fundamental

A criação do SAEB nos anos 90 marcou a consolidação de um sistema de avaliação no Brasil. A partir da sua estruturação, os entes federados – estados e municípios – passaram a adotar sistemas próprios de avaliação. Tendência que tem se ampliado ao longo dos últimos vinte cinco anos de existência do Saeb. Nas décadas seguintes, essa tendência se intensificou, especialmente com a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Segundo Machado; Alavarse; Arcas (2015), em 2014, havia 19 estados brasileiros com seus próprios sistemas de avaliação. Para as autoras, “a consolidação das avaliações estaduais e, até mesmo municipais, gera informações sobre o rendimento dos alunos e potencializa sua democratização, a partir das quais muitas decisões sobre a política educacional podem ser tomadas e muitas pesquisas realizadas” (p. 15).

Com uma rede que conta com 49 (quarenta e nove) unidades escolares de ensino fundamental, Niterói seguiu essa tendência. Desde 2009, principalmente após os baixos índices de aprovação dos alunos e das taxas desfavoráveis de fluxo escolar apontados pelo Ideb, investiu-se no planejamento e na execução de diversas ações com vistas à melhoria da aprendizagem dos estudantes. O olhar para os resultados externos (do Governo Federal) direcionou algumas ações pontuais, como a organização e a aplicação de simulados, programas voltados para o reforço escolar, para a correção de fluxo etc.

Mais adiante, o processo próprio de avaliação que acontece no cotidiano escolar em confronto com a avaliação externa, desconectada das situações de aprendizagem, deflagrou a necessidade de uma política pública de avaliação que, ao mesmo tempo, considerasse a necessidade de diálogo com os índices externos e levasse em conta os sujeitos envolvidos e a complexidade das diferentes realidades escolares.

Neste contexto, observou-se a necessidade de criar um sistema de avaliação próprio: o Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN), instituído pela Lei Municipal nº 3.067 de 12 de dezembro de 2013 e regulamentado pela Portaria SEMECT/FME nº 005/2015, a qual apresenta suas quatro dimensões: a Gestão da Rede Municipal; a Gestão Escolar; a Gestão do Trabalho Pedagógico e a Gestão das Aprendizagens. Este sistema pressupõe

a diagnose e a participação, buscando revelar traços, características e tendências da realidade avaliada nos diferentes setores que compõem a Rede Municipal de Educação de Niterói, no intuito de subsidiar mudanças nas prioridades políticas e na alocação de recursos públicos, para uma efetiva melhoria na qualidade do ensino e da aprendizagem (NITERÓI, 2015e).

Com a criação do SAEN, a rede municipal de educação de Niterói segue uma tendência instituída a nível nacional, ou seja, do contexto da macropolítica para o contexto da micropolítica. Para analisar essa política, utilizamos como referencial teórico a noção do Ciclo de Políticas de Ball e Bowe (1992), e explorado por Mainardes (2006a) e Mainardes e Marcondes (2009), que fornecem subsídio para análises de uma política pública.

A abordagem do “ciclo de políticas”, que adota uma orientação pós-moderna, baseia-se nos trabalhos de Stephen Ball e Richard Bowe, pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais. Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais. É importante destacar desde o princípio que este referencial teórico analítico não é estático, mas dinâmico e flexível. (MAINARDES, 2006a, p. 49).

Nesse sentido, através do Contexto de influência e do Contexto da Produção de Texto, constatamos que as influências da política pública de avaliação externa nacional se refletem na política local. Sobre esse aspecto, Mainardes (2006a) alega que “o contexto de influência envolve a análise de influências globais/internacionais, nacionais e locais e a articulação entre elas” (p. 60).

Nesta seção, objetivamos por meio das entrevistas, analisar como os professores do segundo segmento do ensino fundamental percebem os impactos do SAEN no cotidiano escolar, ou seja, como o Contexto da produção de Texto, que pode ser escrito ou não, é interpretado/traduzido no Contexto da Prática. Sobre essa abordagem, Mainardes (2006a) justifica que as “políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades. As respostas a esses textos têm consequências reais. Essas consequências são vivenciadas dentro do terceiro contexto, o contexto da prática.” (p. 52-53).

Treze dos quatorze entrevistados entendem o SAEN como o Programa Avaliar para Conhecer. Ou seja, para o conjunto de professores, a estrutura e o funcionamento do sistema

não são claros. E a referência que eles têm do SAEN é a avaliação aplicada aos alunos nos anos de 2013 e 2015. Veja-se o depoimento a seguir

O SAEN é parecido com a Prova Brasil, a avaliação foi baseada nos descritores também. **As provas do SAEN são feitas por professores da rede**, mas também não atendem a realidade do aluno, que chega com muita dificuldade, eles não conseguem entender o que está sendo pedido, daí fazem de qualquer jeito. Eles sabem até o conteúdo, mas não estão familiarizados com o tipo de pergunta (Professora de Matemática há mais de 30 anos, grifa nossos).

Cinco dos quatorze entrevistados responderam que não sabiam quase nada ou muito pouco sobre o SAEN. “Eu só sei por conhecer os professores mais antigos que comentam. Porém, o conteúdo que é cobrado, a forma como essa prova é preparada (SAEN) eu desconheço completamente, nunca nem vi uma avaliação dessas.” (Professor de Ciências há 2 anos)

No entanto, apesar das poucas informações que alegaram ter, três desses cinco professores teceram algumas críticas a esse tipo de avaliação.

Quase nada! Vocês inventaram isso aí, e já teve aqui. Nunca ninguém veio aqui ficar explicando. Sabe-se que professor que está em escola é meio reticente com relação à avaliação externa. Acharmos que é perder tempo, pois está vindo de fora... sabe como é, quase nada! Pra mim não interfere em nada, não vimos resultado nenhum até hoje. Cadê o feedback? Não veio também. (Professor de Geografia há mais de 25 anos).

Como descrito no Artigo 22 da Lei Municipal nº 3.067 que o institui, o SAEN é anunciado como um sistema de avaliação institucional, que

Será instituído pelo Poder Executivo Municipal um sistema de avaliação institucional da rede municipal de educação, formulado e implementado com o protagonismo das unidades de educação e de seus profissionais, com a **finalidade de melhor conhecer e aprimorar a aprendizagem dos alunos, a gestão das unidades de educação, a gestão realizada pelos órgãos centrais da administração da educação municipal e o desenvolvimento do trabalho pedagógico nas unidades de educação** (NITERÓI, 2013b, grifos nossos).

Observamos que existe um entendimento por parte da maioria dos professores de que o SAEN seja apenas uma avaliação externa à qual os alunos foram submetidos nos anos de 2013 e 2015. No entanto, a lei que o institui ressalta que o sistema tem o intuito de buscar o diálogo entre os atores envolvidos no processo educacional, reconhecendo a necessidade de articular diferentes dimensões.

Nota-se que o SAEN, em sua concepção, pretende articular outros setores da administração educacional que influenciam o contexto pedagógico e que podem contribuir com a aprendizagem dos alunos. Não se trata de avaliar o desempenho dos alunos de forma desarticulada de outros fatores que estão interligados a ele. Trata-se, sim, de refletir como outros aspectos podem influenciar não só no desempenho, mas também a estrutura e o funcionamento da escola enquanto instituição social.

Entretanto, os aspectos de participação, protagonismo e a intenção de avaliar outras vertentes que influenciam o processo educacional, para além da aprendizagem dos alunos explicitados no Contexto da Produção de Texto presente no documento que concebe o sistema, não se refletem no Contexto da Prática, ou seja, no cotidiano escolar, os professores não percebem os desdobramentos e a abrangência do SAEN, porque no contexto da Prática a “política é reinterpretada pelos profissionais que atuam no nível micro” (MAINARDES, 2006a, p. 60), nesse caso, a escola.

Uma das 13 professoras lembrou que já houve outras iniciativas de avaliações externas em âmbito municipal, e que o SAEN tem apenas o mérito de integrar a avaliação externa num sistema. Essa resposta reafirma, novamente, que para o conjunto dos treze professores entrevistados, o SAEN se restringe à avaliação externa da rede que foi aplicada aos alunos em 2013 e 2015: Programa Avaliar para Conhecer. Outro depoimento que corrobora com essa opinião foi a comparação que uma professora fez entre o SAEN e as provas aplicadas pelo SAERJ no estado do Rio de Janeiro e de outros “municípios, como o caso do município do Rio de Janeiro”.

É como o SAERJ, no estado, como as provas que o município do Rio também faz. Vários municípios implantaram esse sistema, que é para avaliar o índice de aprendizado dos alunos. E a partir daí, teoricamente, desenvolver propostas que possam melhorar a situação das escolas que não estejam adequadas (Professora de Português há 12 anos).

Apenas um dos entrevistados que mostrou ter mais informações sobre a estrutura do SAEN observou que o sistema avalia outros setores, para além da aprendizagem dos alunos, e lamentou que os resultados produzidos pela FME em relação às outras três dimensões do sistema não sejam divulgados para os professores e para as escolas.

Sei que é um **sistema de avaliação de toda a rede**, não só dos alunos, não só dentro das escolas, **mas da própria FME**. Infelizmente, os resultados dessa pesquisa interna não são divulgados para a própria rede. **Eu sei que acontece, sei que os resultados são encontrados, mas a rede não conhece a avaliação que a própria FME faz do seu sistema de gestão**. E isso eu acho muito ruim. **O que é divulgado e apenas o resultado das escolas. Acho que esses resultados deveriam ser públicos**. Como o sistema de gestão é avaliado? Como as coordenações são avaliadas? Eu gostaria muito de saber. Como se auto-avaliam e como as escolas avaliam esses setores da FME. (Professora de História há 17 anos, grifos nossos).

O SAEN, assim como o SAEB e outros sistemas de avaliações estaduais e municipais, fica marcado pela avaliação externa aplicada aos alunos. Sobre isso, Bonamino (2013) explica que conceitualmente existem três gerações de avaliações: as avaliações de primeira geração são aquelas que têm como intenção apresentar uma diagnose, como é o caso do SAEB, cujos resultados são divulgados para consulta pública, mas não são devolvidos às escolas; nas avaliações de segunda geração, as escolas recebem os resultados, que também ficam disponíveis para consulta pública, entretanto há uma ampla divulgação desses resultados pela mídia através de *rankings*, como no caso da Prova Brasil, que associada ao fluxo escolar (aprovação), calculado a partir do Censo Escolar, compõe o Ideb, divulgado a cada dois anos. A terceira geração das avaliações externas tem como característica uma política de consequências fortes ou *high stakes* “e incluem, tipicamente, recompensas materiais em função dos resultados dos alunos e escolas. Nesse caso, contam-se experiências de responsabilização explícitas em normas que envolvem mecanismos de remuneração ou premiação em função de metas”. (p. 45).

do ponto de vista empírico, o SAEB integra a primeira geração da avaliação da educação em larga escala, a Prova Brasil e a maioria das avaliações estaduais fizeram parte, ou ainda fazem, da segunda geração e arranjos diferenciados da terceira geração são encontrados em mais de um terço das avaliações estaduais e avaliações longitudinais estão de forma emergente em pelo menos cinco estados brasileiros. (p. 45-46)

Nessa perspectiva, o SAEN, pode ser considerado um sistema cujas características se aproximam da segunda geração das avaliações externas (BONAMINO, 2016), pois possui uma dinâmica que se assemelha especialmente no que se refere à avaliação externa – Programa Avaliar para Conhecer – à Prova Brasil.

4.3. Programa Avaliar para Conhecer: sob a ótica dos professores do segundo segmento do ensino fundamental

Essa seção tem como finalidade, a partir das entrevistas concedidas, analisar a inserção da avaliação externa da rede municipal de educação de Niterói – Programa Avaliar para Conhecer. Utilizamos para tanto, além dos depoimentos, documentos relativos à concepção e criação do programa, bem com a abordagem do Ciclo de Políticas que segundo Ball, em entrevista a Mainardes e Marcondes (2009), “o ciclo de políticas é um *método*. Ele não diz respeito à explicação das políticas. É uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas” (p.304-305), o autor ainda destaca que há uma grande complexidade em traduzir uma política em prática.

O Programa Avaliar para Conhecer faz parte da primeira dimensão do SAEN, implementada em 2013, a Gestão das Aprendizagens, que tem em seu escopo três programas estruturantes: o Programa Avaliar para Conhecer, o Programa de Formação em Avaliação e o Programa de Consolidação das Aprendizagens. Temos como foco, neste trabalho, apenas o Programa Avaliar para Conhecer, dado que pretendemos fazer uma comparação com as características da Prova Brasil.

Na minuta que descreve este Programa, aponta-se como objetivo: “diagnosticar o estado do conhecimento dos alunos do Ensino Fundamental (...)”. Em um primeiro momento, realizou-se no último trimestre do ano, mas se verificou que, assim, não se configurava como diagnóstico para o trabalho do ano seguinte, porque o contexto escolar se modifica ano a ano.

Sendo assim, em 2015 (2ª edição), realizou-se no primeiro período letivo, para fornecer subsídios para a orientação de ações tanto das escolas, quanto da gestão municipal. Neste sentido, caracteriza-se, assim como a Prova Brasil, como meio de aferição da aprendizagem dos alunos. No entanto, distancia-se da mesma, na medida em que seus dados não são no fim de um processo, mas sim o diagnóstico de início de ano letivo, para

(re)planejamento de ações que interfiram na situação avaliada. Logo, tem como consequência a elaboração e execução de ações efetivas que visem ao processo ensino-aprendizagem.

Para traçar um paralelo com a realidade nacional, em relação à Prova Brasil, um dos estratos do Saeb, que é uma avaliação padronizada, é aplicado a todos os alunos do 5º e do 9º ano do ensino fundamental matriculados em escolas públicas. Na elaboração das questões não são consideradas as diferentes realidades brasileiras/locais. Já o Programa Avaliar para Conhecer, por se tratar da avaliação da aprendizagem dos alunos, permite a construção de uma avaliação com questões pensadas pelos professores que atuam na Rede Municipal de Niterói. Na minuta do programa, observamos: “serão envolvidos profissionais da Rede que atuarão no desenvolvimento dos instrumentos avaliativos” (NITERÓI, 2013c).

Perguntamo-nos como se deu esse envolvimento. Foram oferecidas aos professores da rede formações em avaliação externa, com o intuito de familiarizá-los com a metodologia de construção de itens, conforme aquela utilizada pelo INEP, na Prova Brasil; questões com enunciado, suporte, comando, gabarito e distratores.

A partir das formações, os docentes construíram um banco de questões utilizadas nas edições 2013 e 2015, tendo como referência para a confecção das mesmas o currículo da rede, denominado Referenciais Curriculares (2010), numa perspectiva de dialogar com a realidade local e com a hipótese de que os resultados retratassem a realidade da rede.

No edital de seleção (2013) desses professores para composição dos grupos de trabalho que produziram os itens da avaliação, observamos a seguinte ênfase para um dos critérios de seleção: “poderão inscrever-se (...) professores concursados e em efetivo exercício docente nas unidades municipais...” (NITERÓI, 2013a) Esse aspecto sustenta a ideia de que uma avaliação elaborada por professores de determinada Rede, a partir de seus referenciais curriculares, pode apresentar índices mais condizentes com a realidade local.

Tal como foi organizado – por ano de escolaridade, por turma e por aluno participante, assinalando individualmente as habilidades alcançadas e não alcançadas – o relatório analítico do programa, com os resultados, nos permite compreender os efeitos dessa elaboração: a estruturação do Programa Consolidação das Aprendizagens, com ações implantadas e acompanhadas por professores especializados que atuam na sede da gestão municipal em parceria com as escolas, como o reforço escolar e a aceleração das aprendizagens, que busca a melhoria de desempenho e a correção da distorção idade-série.

A metodologia utilizada no Programa Avaliar para Conhecer foi expressa em níveis progressivos, de acordo com o número de acertos na avaliação, o que pressupõe uma organização da menor para a maior proficiência (do Nível 1 ao Nível 5): nível 1 até 20% de

acertos; nível 2 de 21% a 39% de acertos; nível 3 de 40% a 59% de acertos; nível 4 de 60% a 79% de acertos e nível 5 de 80% a 100% de acertos.

Comparando os resultados das duas edições do Programa, observamos que, em 2015, os índices foram mais favoráveis. Em 2013, o aproveitamento dos estudantes ficou concentrado nos níveis de aprendizagem 1 e 2, (de 0% a 39% de acertos na avaliação diagnóstica). Em 2015, essa centralização se apresentou nos níveis 2, 3 e 4 (entre 21% e 79% de acertos).

Essa melhoria nos resultados da avaliação externa da rede pode ser uma consequência das medidas qualitativas mencionadas anteriormente, que passou pela formação dos professores sobre o tema da avaliação externa e, principalmente, pelo (re)planejamento das ações, com vistas a uma melhoria da aprendizagem dos alunos. Sobre esse aspecto, Pestana (2013) destaca que “diante desse contexto, e para servir como instrumento de diagnóstico e monitoramento do setor educacional, é que os sistemas de avaliação são estruturados e desenvolvidos” (p. 120). A implementação do SAEN caminha nesta direção, presumindo com sistematicidade a participação coletiva dos sujeitos.

É possível notar que a ideia de participação é tão reiterada nos documentos a ponto de produzir como efeito a adjetivação “interna” à avaliação do município. No entanto, o conceito de avaliação externa pode se estender a todo e qualquer tipo de avaliação construído/realizado a partir de um olhar externo ao da sala de aula. Nesse deslizamento entre uma palavra e outra (externa e interna), tanto no Programa Avaliar para Conhecer quanto no SAEN como um todo, observa-se a importância da participação dos sujeitos envolvidos no processo pedagógico para a avaliação fazer sentido e gerar mudanças significativas na realidade escolar.

Sobre a participação dos professores no processo de elaboração das questões utilizadas nas duas edições de programa (2013 e 2015), dos quatorze entrevistados, apenas um professor participou do processo de formação e elaboração das questões em 2013.

Na apreciação desse professor, foi destacado que faltou por parte da FME, da equipe pedagógica e da direção da escola, diálogo sobre a avaliação que seria aplicada para os alunos, e que as informações chegam pouco esclarecidas às escolas, prejudicando o processo de avaliação. Segundo ele faltou informação, diálogo

E uma inserção maior da equipe da FME na escola junto à direção, orientação, supervisão e junto aos professores para esclarecer pontos, esclarecer o uso que será feito dessa avaliação, como ela será feita, como será elaborada. No momento da

avaliação, alunos não queriam fazer a prova, pois para eles não tem sentido. Alguns professores se sentiram um pouco intimidados, outros não, mas no fim não deu em muita coisa, pois não houve uma permanência de ação a *posteriori*: ação permanente, a cobrança, de repensar a educação, repensar a prática. Se existiu, foi pontual (Professor de Matemática há 17 anos).

Destacou, ainda, que não houve empenho da equipe da escola em que atua, após a avaliação, em apresentar e discutir os resultados com o corpo docente, e que a ação se esgotou na aplicação da prova, não havendo nenhum desdobramento para professores ou alunos: “depois os resultados vêm, aparecem no ar em algum momento e nós não falamos mais sobre isso. Hoje, quem nessa escola lembra o resultado dessa avaliação? Ninguém! Será que tem como retomar esse resultado? Nós não falamos sobre isso!” (Professor de Matemática há 17 anos).

Novamente, observamos que os “textos não podem ser simplesmente implementados! Eles têm de ser traduzidos a partir do texto para a ação – colocada “em” prática – em relação à história e ao contexto, com os recursos disponíveis” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, p. 14, 2016). Esse fato fica evidenciado no que se refere à participação e ao protagonismo preconizado no documento que regulamenta o sistema e, por conseguinte, o Programa Avaliar para Conhecer – a Portaria Municipal SEMECT/FME nº. 005/2015 – que “pressupõe a diagnose e a participação, buscando revelar traços, características e tendências da realidade avaliada nos diferentes setores que compõem a Rede Municipal de Educação de Niterói” (NITERÓI, 2015e).

No depoimento do professor supracitado é perceptível que o Contexto da Produção de Texto se apresenta fora da realidade do Contexto da prática – isso ocorre porque o Contexto da Produção de Texto é composto por atores diferentes do Contexto da Prática –, havendo por parte dos atores envolvidos (SEMECT/FME, escola, professores e alunos) participação efetiva no momento que antecedeu, nem posterior à aplicação da avaliação. Mesmo tendo participado do processo de elaboração das questões da avaliação, o professor constatou que a participação tanto da escola como da SEMECT/FME deveria ter sido mais efetiva, envolvendo o corpo docente, e, propiciado desdobramentos que pudessem contribuir para a aprendizagem dos alunos.

Sobre essa ótica, apesar de as políticas serem intervenções textuais, elas apresentam limites tanto materiais como de possibilidades, que se materializam no Contexto da Prática (MAINARDES, 2006a).

Coerentemente com o que foi apontado pelo professor acima, alguns professores questionam qual seria a finalidade dessa avaliação aplicada pela FME e demonstraram preocupação com o fim que seria dado aos resultados.

Reforçando o depoimento do professor sobre a falta de participação, a falta de *feedback*, foi uma questão também apontada pela maioria dos quatorze professores entrevistados, ou seja, eles dizem não haver interlocução, e que os resultados, se quer foram compartilhados com os professores. Segundo uma professora, foi necessário que ela procurasse os resultados na secretaria da escola, já que não houve divulgação por parte da equipe pedagógica. Entretanto, nos discursos, não fica claro se a falta de retorno é das equipes (pedagogo e diretores) das escolas, ou se é da FME.

Em 2013, os resultados das avaliações foram entregues em um Fórum de Diretores – reuniões mensais marcadas pela SEMECT/FME com os diretores das unidades de educação. Na ocasião, esse evento contou com a presença do prefeito da cidade. Além disso, foram realizadas reuniões com os pedagogos que atuam nas escolas para divulgar os resultados e solicitar que os mesmos fossem socializados com os professores.

Como propósito de que houvesse uma análise desses resultados, a Diretoria de Ensino Fundamental à época enviou um ofício às escolas solicitando uma devolutiva da análise dos resultados pela comunidade escolar. Contudo, 4 (quatro) das 12 (doze) unidades de educação que atendem ao segundo segmento do ensino fundamental responderam à solicitação.

Em 2015 (2ª edição do programa), os relatórios de cada escola foram entregues, individualmente, também em um Fórum de Diretores, promovido pela Assessoria de Avaliação Institucional (AAI), que tem dentre as suas atribuições implementar o SAEN, conforme descrito na (Portaria SEMECT/FME nº 005/2015) “será implementado pela SEMECT/FME, por meio da Assessoria de Avaliação Institucional, em parceria com a comunidade escolar” (NITERÓI, 2015e). Na ocasião também foram convidados a participar do Fórum um pedagogo e um professor de cada escola.

A solicitação da devolutiva, da análise dos resultados de cada escola, nessa 2ª edição do programa, se deu por meio de um questionário elaborado pela AAI, encaminhado às unidades de educação. O questionário tinha como finalidade servir de

orientação para o registro das discussões sobre os resultados apresentados no Relatório Analítico do Programa Avaliar para Conhecer (...) **o preenchimento deve ser realizado de forma participativa** e as informações fornecidas devem estar de acordo com o diagnóstico identificado pelos profissionais da unidade escolar, após

análise e discussão dos dados contidos no relatório da escola (NITERÓI, 2015b, grifos nossos).

Nessa 2ª edição do programa, todas as escolas do segundo segmento do ensino fundamental devolveram a análise dos resultados, caracterizando, *a priori*, que houve uma participação dos professores nesse processo, conforme orientações presentes no ofício que acompanhou o questionário.

Entretanto, nota-se que as iniciativas institucionais de divulgação dos resultados para as escolas, por meio de ofícios e reuniões, não garantem que os resultados sejam socializados, discutidos e que ocorra uma efetiva participação do corpo docente e, nem que esses resultados possam contribuir no processo pedagógico de cada escola.

Reportando-nos novamente à abordagem do Ciclo de Políticas, observamos que no Contexto da Prática, que seria a esfera em que uma política pública é colocada em prática pelos atores envolvidos no processo, nesse caso os professores do segundo segmento do ensino fundamental, ocorre uma reinterpretação do que teria sido proposto no Contexto da Produção de Texto, ainda que na produção de texto haja um incentivo à participação, por meio de reuniões e ofícios (institucionais).

Uma política pública no Contexto da Prática pode sofrer diferentes interpretações, conforme argumenta *Bowe et al.*, (1992), a “interpretação é uma questão de disputa” (p. 22), ou seja, o não reconhecimento por parte dos professores em relação à participação dos mesmos no processo pode significar uma resistência individual e/ou do coletivo.

Isso demonstra que uma política pública, “algumas vezes, leva muito tempo para elas se tornarem integradas. Algumas vezes, elas são apressadas ou atrasadas. É necessário pensar sobre a velocidade das políticas, é necessário ter a dimensão do tempo, bem como do espaço” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 307), ou seja, o tempo de apropriação de uma política pública ocorre em tempos distintos no âmbito do Contexto da Produção de texto para o Contexto da Prática, em que os atores envolvidos, no caso dessa pesquisa, os professores do segundo segmento do ensino fundamental, possam compreendê-la, utilizá-la ou não, e significá-la.

Nessa mesma linha, destacamos que a maioria dos professores que participaram das entrevistas não observa ou não quiseram expor os efeitos da política de avaliação externa nacional ou local. Deixaram transparecer em seus discursos que muitas questões relacionadas à avaliação os afligem de algum modo, especialmente em relação à política de avaliação

externa da rede municipal. Três dos quatorze entrevistados alegaram não perceberem no cotidiano da escola os impactos da política da avaliação externa. “Na escola não repercute muito. É mais uma prova” (Professora de Português há mais de 30 anos). “Na minha área não! Nas outras disciplinas eu não sei!”, ressaltou outro professor. (Professor de Educação Física há 23 anos).

Um desses três professores explicou que não viu nenhum resultado do Programa Avaliar para Conhecer e questionou qual seria o objetivo dessa avaliação e criticou o investimento realizado pela FME.

Seguindo os mesmos questionamentos, outros dois dos quatorze entrevistados criticaram a maneira como esse tipo de avaliação chega à escola: sem nenhuma preparação para os alunos e para os professores, mexendo com a rotina do processo pedagógico. “É muita informação que foge do trabalho pedagógico” (Professor de Ciências há 2 anos). A outra professora destacou que “eles fizeram a prova, mas não houve uma preparação. Eu fiquei sabendo do resultado porque fui pedir na secretaria” (Professora de Matemática há mais de 30 anos).

Fazendo um contraponto do que foi dito pelo conjunto dos professores anteriormente, sobre a necessidade de maior divulgação dos resultados, bem como do retorno e desdobramento dos resultados do Programa Avaliar para Conhecer no cotidiano escolar, segue o depoimento de uma professora sobre como esse processo se deu na escola em que trabalha:

Aqui na escola, quando os resultados foram entregues pelas diretoras e pela pedagoga, esses resultados foram trabalhados numa reunião de quarta-feira, numa reunião de planejamento. Nessa reunião esses resultados foram lidos, analisados e pensados. E isso é importante para que os professores encaminhem as suas práticas, num momento posterior a essa avaliação. Achei bastante pertinente, e que funcionou bastante. Nós usamos esse resultado para repensar o nosso fazer em sala de aula, ele não caiu no vazio. Até porque foi muito detalhado e isso ajudou bastante o trabalho da escola (Professora de História há 17 anos).

A professora ainda destacou como ponto positivo o formato do relatório analítico da segunda edição do Programa Avaliar para Conhecer, em 2015, cujos resultados foram elaborados por turma e individualmente por aluno. Disse achar pertinente utilizar os resultados para encaminhar ações de reforço escolar, e que tais resultados deveriam ser

aproveitados pela administração da FME no encaminhamento de políticas públicas educacionais.

Esse depoimento demonstra que podem ocorrer diversas interpretações de uma política por parte dos professores no Contexto da Prática. Sobre isso, Ball, em entrevista a Mainardes e Marcondes (2009), esclarece que “a prática é composta de muito mais do que a soma de uma gama de políticas e é tipicamente investida de valores locais e pessoais e, como tal, envolve a resolução de, ou luta com, expectativas e requisitos contraditórios – acordos e ajustes secundários fazem-se necessários” (p. 305).

Nessa mesma linha, outro professor narrou que houve a participação de um colega da mesma escola na elaboração das questões do Programa Avaliar para Conhecer. Ressaltou que via com simpatia o fato de existir uma formação específica para a elaboração das questões e também a utilização dos Referenciais Curriculares (2010) da rede para tal, pois essa referência seria importante para a educação municipal e destacou: “gostei dessa experiência que a FME já promoveu, formação para criação de provas e de elaboração com profissionais da própria rede, construindo seus referenciais, eu acho isso mais importante do que basear o nosso trabalho em experiências de outros estados, de outros países” (Professor de Geografia há 22 anos).

Corroborando com esses dois depoimentos, outra professora relatou que na sua escola, no período dessas avaliações, o corpo docente e a equipe pedagógica conversam com os alunos para esclarecer sobre as provas e como os resultados podem refletir na escola, como na questão de verbas, por exemplo. Apontou que começaram uma espécie de “treinamento” com orientações de como preencher os cartões-resposta, pois percebiam que muitos alunos não iam bem nesse tipo de avaliação por desconhecerem essa dinâmica. Além disso, os professores de matemática procuram trabalhar com a metodologia dessas avaliações. Essa orientação, segundo ela, vem surtindo efeito, pois eles têm feito as provas com mais atenção. Porém, no seu ponto de vista, essas avaliações apresentam um grau de dificuldade elevado para os alunos (Professora de Arte há 10 anos).

No conjunto, apesar de terem expressado opiniões singulares sobre o SAEN, é consenso que não existe apropriação do mesmo enquanto um sistema de avaliação institucional, pelo coletivo entrevistado, que entendem o sistema, tão somente, como a avaliação aplicada aos alunos – Programa Avaliar para Conhecer – e não como um sistema de avaliação, em que outros aspectos da educação municipal são avaliados, para além da aprendizagem dos alunos. Essa percepção se mantém embora no âmbito do Contexto da Produção de Texto, a Portaria SEMECT/FME nº 005/2015, que regulamenta o SAEN, em seu

artigo 4 presente as outras dimensões que integram o sistema – Gestão da Rede Municipal, Gestão Escolar, Gestão do Trabalho Pedagógico, além da Gestão das Aprendizagens, dimensão em que o Programa Avaliar para Conhecer está inserido.

Verificamos que houve consensos e dissensos no que se refere à percepção dos professores com relação aos impactos provocados pela política de avaliação externa da rede municipal de educação de Niterói. Cada professor respondeu de acordo com as suas percepções. Desse modo, as explicações foram de várias ordens: preocupação com política de cunho meritocrático; ações empregadas pela escola quando o resultado não é satisfatório; crítica a algumas medidas tomadas pela FME, após os resultados das avaliações, como chamar a escola para reuniões; destaque para o desempenho de uma determinada escola no Ideb, que teve um aumento significativo no ano de 2015, inclusive com comemoração entre os professores e a direção; falta de sentido desse tipo de avaliação para os alunos que não querem fazer a prova; crítica à aprovação automática na rede que permite que os alunos do 6º e 8º ano de escolaridade sejam aprovados mesmo quando eles obtêm conceitos negativos.

Os professores entrevistados não demonstraram serem radicalmente contra as avaliações externas, ao contrário, muitos reconheceram que essa política deveria ser utilizada pelo poder público para direcionar políticas públicas educacionais auxiliar e alocação dos recursos destinados à educação.

Também foi perceptível que a avaliação educacional, nas suas mais diversas modalidades e/ou categoria, e, principalmente a avaliação externa, é um tema gerador de muitas discussões entre eles. E, nos últimos 25 anos, especialmente, com o surgimento do SAEB, as avaliações externas têm coexistido com a prática pedagógica, instituindo a necessidade de vivência sistemática dessa política no Contexto da Prática, seja as avaliações externas de abrangência nacional, ou local.

No plano local, a política de avaliação externa é interpretada, reinterpretada, significada e ressignificada pelos agentes locais envolvidos. Percebemos que a avaliação externa não é uma temática desconhecida pelo grupo de professores entrevistados; os efeitos dessa política pública de amplitude nacional têm tido desdobramentos no segundo segmento das escolas da rede municipal de Niterói. Sobre isso, Pestana (2016) argumenta que

O ponto de convergência de todas as análises é, sem dúvida, a capacidade do sistema de avaliação em produzir efeitos. Isso é inegável. A discussão volta-se cada vez mais para o tipo de efeito gerado no sistema educacional e para como a escola real e a escola idealizada pelas várias correntes de pensamento educacional são beneficiadas

ou prejudicadas. Trata-se de um debate sobre a relação entre avaliação e política educacional (p. 73).

O debate acerca da relação entre avaliação e política educacional a que a autora se refere tem se colocado progressivamente nas redes de ensino em âmbito federal, estadual e municipal. No entanto, Gatti (2013) chama atenção em relação às reais contribuições que as avaliações externas deveriam oferecer ao universo da escola:

os processos de avaliação educacional devem ser concebidos e executados, não como instrumentos de ação punitiva, de depreciação, mas sim, como meios auxiliares para melhorar processos de gestão, processos de ensino e garantir aprendizagens significativas, para orientar ações didáticas, corrigir problemas e solucionar impasses. Sua utilização verdadeiramente democrática pressupõe uma nova ética social (p. 62).

Nessa perspectiva, a elaboração de uma política pública, por si só, não garante o desenvolvimento e a permanência da mesma. Isso depende de diferentes fatores e dos grupos interessados. A complexidade da implementação está na sua imprevisibilidade, visto que, na prática, ela se torna suscetível a diferentes interpretações dos sujeitos envolvidos, o que pode acarretar alterações nos rumos do que foi planejado, bem como nas fases de execução de uma política.

Sendo assim, podemos concluir que, dentre outros aspectos, no processo de implantação/implementação de um sistema de avaliação educacional, seja em âmbito nacional ou local, deve-se ter no horizonte o aproveitamento do diagnóstico disponibilizado pelos resultados com vistas a um (re)planejamento do processo educativo como um todo.

A educação municipal de Niterói, ao criar um sistema próprio de avaliação, seguiu uma tendência nacional. Cunha e Melo (2013) argumentam que “o desenvolvimento de sistemas próprios de avaliação educacional também significa trazer a avaliação para dentro das administrações” (p. 32). Nesse movimento, a avaliação tem assumido papel central na reforma educacional em curso no Brasil, no qual o Estado, através do governo central, imprime uma lógica de gestão educacional baseada no monitoramento dos resultados disponibilizados pelas avaliações externas.

Nesse mesmo caminho, Sousa (2013) acrescenta que “as iniciativas de avaliação se inserem em um movimento mais amplo de reformas do Estado e de reconfiguração de seu papel na gestão das políticas públicas” (p. 62).

Mesmo diante desse contexto, acreditamos que propor um sistema de avaliação institucional, cujo desenho referenda a diagnose e a participação, alicerçada em quatro dimensões a serem consideradas para a qualidade local da educação, visto que a avaliação por si só não transforma a realidade nem melhora indicadores, apenas revela traços, características e tendências da realidade avaliada, pode subsidiar mudanças nas prioridades políticas, nas diretrizes de investimentos, bem como fornecer elementos para as escolas repensarem as práticas pedagógicas em curso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo em questão teve como *lócus* a educação municipal de Niterói, mais especificamente, o conjunto das 12 (doze) escolas que integram o segundo segmento do ensino fundamental, distribuídas em quatro das cinco regiões de planejamento da cidade: a Região Norte conta com sete escolas, a Região Oceânica com uma, a Região de Pendotiba com duas e a Região das Praias da Baía com duas unidades de educação. Já a Região Leste não dispõe de unidade de educação municipal que atenda aos anos finais do ensino fundamental. Esse segmento atende cerca de 3.800 (três mil e oitocentos) alunos.

O currículo do segundo segmento da rede municipal comporta nove disciplinas – Arte, Ciências, Educação Física, História, Geografia, Língua Espanhola, Língua Inglesa, Língua Portuguesa e Matemática. Optamos por contemplar todas as áreas do conhecimento nas entrevistas.

A pesquisa teve como objetivo analisar a incorporação, pelos professores do segundo segmento do ensino fundamental, das políticas públicas educacionais no que tange à avaliação na rede municipal de ensino, desde aquelas que antecederam ao SAEN, até as mais recentes, especialmente a partir de 2013, quando a gestão municipal cria um sistema próprio de avaliação – o SAEN – que comporta quatro dimensões: a Gestão da Rede Municipal, a Gestão Escolar, a Gestão do Trabalho Pedagógico e a Gestão das Aprendizagens, nesta última se insere a avaliação externa da rede – o Programa Avaliar para Conhecer – primeiro a ser implementado em 2013 (1ª edição) e em 2015 (2ª edição).

A relevância do estudo se insere num cenário que vem se desenhando desde os anos de 1990, com a instauração do SAEB. Ao longo desses vinte e sete anos, essa iniciativa de âmbito federal difundiu-se para os demais entes federados, estados e municípios. Atualmente, 19 estados brasileiros contam com sistemas próprios de avaliação, esse número era de 7 estados há dez anos (MACHADO; ALAVARSE; ARCAS, 2015).

Quanto à iniciativa dos municípios em criar sistemas próprios de avaliação, em recente pesquisa realizada por Bauer *et al.* (2015), os autores destacam que aplicaram *survey* em 5.568 municípios, desse total, 77,4% responderam à consulta, isto é, 4.309 municípios. Dos que responderam, 37%, que representa um total de 1.573 municípios, indicaram possuir avaliações próprias em 2014. Nos outros 905 municípios, 21% dos respondentes sinalizaram pretender ter uma avaliação própria. Ou seja, dos 4.309 municípios que responderam à pesquisa, 60% desse total têm em vista ter um sistema de avaliação próprio. Diante desses

resultados, Bauer et.al. (2015) acrescentam que “pode-se afirmar que as avaliações em larga escala parecem cada vez mais legitimadas no âmbito das gestões municipais” (p.340). Os autores ainda completam:

ainda que a primeira iniciativa date do início da década de 1980, observa-se que é a partir de 2005 que as avaliações propostas por municípios se expandem. Assim, até 2004, havia 103 municípios com ações próprias de avaliação e, de 2005 a 2013, acrescem-se a esse número 1.280 novas iniciativas, além de avaliações que podem estar sendo implantadas depois de setembro de 2014, data de encerramento da coleta de dados (p. 340).

Ressaltam ainda que o aumento vertiginoso da quantidade de municípios que instituíram sistemas próprios de avaliação, a partir de 2005, ano em que surgiu a Prova Brasil, merece ser investigado por pesquisadores. Nessa perspectiva, Niterói insere-se nessa conjuntura ao criar, no ano de 2013, um sistema próprio de avaliação.

Para realizamos este estudo, utilizamos, além de entrevistas com os professores, a análise documental e a observação. A fim de articularmos essas informações, recorreremos à abordagem do Ciclo de Políticas, referencial analítico proposto por Ball e Bowe (1992) e explorado por MAINARDES (2006a). Esse referencial permite reinscrever a análise da política nas influências mútuas entre os contextos macro e micro. Além disso, permite enfatizar os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local, lançando luz sobre as possibilidades de intervenção e mudança postas pelas interações entre o contexto global e o contexto local. O Ciclo de Políticas é composto pelo Contexto de Influência, da Produção de Texto, da Prática, Contexto de Resultados e Efeitos e Contexto de Estratégia Política. Optamos por trabalhar com a articulação entre os três primeiros contextos, visto que, em entrevista a Mainardes e Marcondes (2009), Ball considerou que a separação destes dois novos contextos em relação aos três contextos originais não é útil. Para ele, tanto o contexto de resultados e efeitos deveria ser incluído no contexto da prática, como o contexto da estratégia política deveria fazer parte do contexto de influência.

O Ciclo de Políticas permitiu captar por meio das entrevistas que as políticas não são simplesmente implementadas, elas são interpretadas/traduzidas, pois “na prática, as escolas são constituídas de diferentes tipos, de diferentes gerações, de professores com diferentes

disposições em relação ao ensino e à aprendizagem, fixados dentro de diferentes ondas de inovações e de mudanças” BALL; MAGUIRE; BRAUN, p 18, 2016).

A escolha pelo objeto se deu a partir da inserção da pesquisadora no universo da gestão municipal, ou seja, quando passou a fazer parte da equipe gestora da SEMECT/FME, a partir de 2009, e se deparou com a preocupação dos gestores com questões ligadas ao fluxo escolar (aprovação, reprovação e abandono), bem como com os resultados das avaliações externas, na rede municipal em questão.

Anterior a esse momento, seu ingresso na rede aconteceu no ano de 2000, em plena implementação da primeira proposta de ciclos, que data de 1999. Nesses dezessete anos de rede, atuando como professora ou na gestão da SEMECT/FME, foi possível acompanhar as implicações relativas às políticas públicas, no que se refere à avaliação, efetivadas e conduzidas pelos gestores municipais. Vale lembrar que a proposta pedagógica – *Avaliação Continuada: a experiência da FME/Niterói* de 1994 antecedeu às duas propostas de ciclo.

Observamos que esse estudo dá indícios de que o caminho percorrido pela educação de Niterói, no tocante às políticas de currículo e avaliação, tem sido marcado pela inconstância na sua condução, tendo em vista os diferentes gestores que estiveram à frente da SEMECT/FME nos últimos vinte anos. Esses efeitos repercutem no universo da escola.

Por meio da observação e através dos depoimentos dos professores, constatamos que as experiências relativas às propostas de currículo e avaliação na rede não se consolidaram ao longo desse período, visto que a rede municipal em questão transitou entre três propostas de currículo e avaliação diferentes e, há quatro anos, seguindo uma tendência nacional, criou um sistema próprio de avaliação. Além disso, foi iniciada uma nova discussão sobre a atual proposta pedagógica intitulada: Referencial Curricular 2010.

Tal movimento foi iniciado um ano após a criação do SAEN, por iniciativa dos gestores da SEMECT/FME, que reuniram, num primeiro momento, as equipes pedagógicas que atuam na sede, em um seminário interno. A partir desse seminário, foi instituída uma comissão composta pela equipe central da SEMECT/FME e por componentes das escolas. A partir daí ocorreram debates ao longo dos anos de 2014 e 2015, com a finalidade de definir diretrizes para a nova proposta pedagógica da rede. Vale ressaltar que esses encontros contaram com uma pequena participação dos representantes das escolas e o segundo segmento do ensino fundamental não foi representado na relação final de participantes da comissão.

Ao final de 2015, a comissão conseguiu formular um documento preliminar intitulado “Construindo a escola que queremos: repensando a organização pedagógica da rede municipal

de educação de Niterói”, cujo debate pretende ser ampliado entre as unidades escolares e seus atores. Tal documento traça concepções gerais, da nova proposta pedagógica que se pretende para educação de Niterói, porém não aborda questões metodológicas referentes ao currículo e à avaliação.

Consideramos que isso se faz necessário, uma vez que ao criar um sistema de avaliação, a educação municipal precisa articular o SAEN com os princípios norteadores presentes na nova proposta pedagógica, a fim de escapar de uma tendência apontada por Mainardes (2013) de que “as mudanças no currículo, na pedagogia e na avaliação, configuradas a partir das políticas de avaliação e da definição de metas, têm levado ao fortalecimento do modelo pedagógico de desempenho” (p. 186), ou seja, para que o sistema não se proponha a atuar no âmbito dos resultados quantitativos, não havendo um retorno de cunho pedagógico para as escolas, como se constata dentre as consequências provocadas pela política de avaliação vigente de caráter quantitativo no currículo, o autor elenca:

a criação de estratégias de controle mais explícitas para a gestão escolar, em virtude de metas quantitativas a serem atingidas pelas escolas (...); redução da autonomia das escolas e do trabalho dos professores, principalmente em contextos que adotam materiais e propostas pedagógicas alinhadas às concepções dominantes na avaliação externa (matrizes de avaliação) (Idem, p. 186).

Essa abordagem revela alguns dos efeitos das avaliações externas nas práticas de currículo e avaliação nas redes de ensino, na medida em que estas criam sistemas próprios de avaliação, com objetivos de controle do desempenho dos alunos nos testes padronizados, deixando de aproveitar os resultados apresentados para obtenção de um diagnóstico qualitativo.

Acreditamos que as discussões acerca da avaliação devem suscitar uma constante reflexão sobre currículo, permitindo que as práticas docentes e discentes sejam revisitadas e possibilitando o encontro de novos caminhos metodológicos. Além disso, destaca-se que o trabalho coletivo de elaboração do material avaliativo pode proporcionar crescimento teórico-prático a todos os participantes.

Assim sendo, torna-se necessário refletir sobre os objetivos e impactos dos processos avaliativos “que implicam necessariamente julgamento de valor e é preciso que se tenha consciência ética em relação aos objetivos, finalidades procedimentos empregados, socialização das informações e ações decorrentes e seus consequentes”, conforme apontado

por Gatti (2013, p. 66).

Neste sentido, pensamos que cabe a um sistema de avaliação promover a articulação, a interação e a cooperação necessárias entre escolas e órgãos centrais, podendo essa relação ser estabelecida por meio da avaliação institucional, como preconiza o SAEN. Sobre isso, Freitas (2005) argumenta: “a avaliação institucional, juntamente com um sistema de monitoramento de desempenho dos alunos, deve criar as condições necessárias para mobilizar a comunidade local das escolas na construção da sua qualidade e na melhoria de sua organização” (p. 930).

Além disso, a participação dos atores é fundamental, para que os efeitos de um sistema de avaliação como o SAEN sejam assimilados por todos os envolvidos, e que estes sintam a necessidade de interagir efetivamente com uma avaliação institucional participativa. Assim sendo, a manutenção e o aprimoramento de um sistema de avaliação independe do tempo que dure uma gestão/um governo, rompendo com a lógica da descontinuidade das políticas públicas, ou seja, só duram, quase sempre, o período de uma gestão político-partidária.

Essa premissa contribuiria, sobretudo, para que um sistema de avaliação como o SAEN fosse assimilado pela comunidade educativa, especialmente pelos professores que deram voz a essa pesquisa, sendo capaz de contribuir para a melhoria da educação de forma ampliada e sistemática, como propõem as próprias diretrizes do SAEN, isto é, em todas as suas dimensões, e não somente fosse visto por eles como mais uma prova vinda de fora e não como um sistema. Em outras palavras, faz-se necessário que o sentido de participação e protagonismo presentes na concepção do SAEN, no âmbito do Contexto da Produção de Texto, se torne realidade no Contexto da Prática, conforme declaração de uma professora:

Eu sei que é um sistema de avaliação de toda a rede, não só dos alunos, não só dentro das escolas, mas da própria FME. Infelizmente, os resultados dessa pesquisa interna não são divulgados para a própria rede. Eu sei que acontece, sei que os resultados são encontrados, mas a rede não conhece a avaliação que a própria FME faz do seu sistema de gestão. E isso eu acho muito ruim. O que é divulgado é apenas o resultado das escolas. Acho que esses resultados deveriam ser públicos. Como o sistema de gestão é avaliado? Como as coordenações são avaliadas? Eu gostaria muito de saber. Como se autoavaliam e como as escolas avaliam esses setores da FME (Professora de História há 17 anos).

Salientamos que a participação e o protagonismo, no que tange à implementação e gestão do SAEN, têm que ser exercidas de ambos os lados, tanto por parte dos gestores da SEMECT/FME, como por parte dos demais atores envolvidos, na busca da melhoria da

educação municipal. Esse seria um dos pressupostos para que as avaliações externas contribuam para a qualidade local da educação, nas mais diversas realidades, fazendo, assim, sentido para os atores locais implicados no processo educacional, como no caso de Niterói.

Com o propósito de que o sistema possa realmente fazer uma diferença qualitativa para a educação municipal e não se torne mais um entre tantos outros exemplos a fomentar uma política baseada apenas no controle da gestão escolar e pedagógica das escolas, na responsabilização de professores e alunos, no estabelecimento de políticas de premiação e/ou bonificação às escolas, professores e alunos, como ocorrem em muitas redes de ensino, é necessário que a política de avaliação seja incorporada pelos profissionais da escola. Essa é uma das maiores preocupações expressadas pelo conjunto de professores entrevistados, e também se configura como uma das fontes geradoras de controvérsias a esse tipo de avaliação. Cremos ser necessário um sistema de avaliação que não tenha apenas uma perspectiva baseada em uma política de responsabilização, “eles (os sistemas de avaliação) precisam envolver trocas coletivas entre quem formula, quem executa e quem pode beneficiar-se dos resultados da avaliação, além de um retorno preciso e rápido para a escola e para o professor, que opere na lógica do apoio ao desenvolvimento coletivo institucional e profissional” (BONAMINO, 2013, p. 57).

Não podemos prever quais serão os caminhos que o SAEN seguirá, uma vez que é um sistema cuja instituição se deu recentemente e ainda se encontra em fase de implementação. Acreditamos que o futuro do SAEN dependerá dos próximos gestores e do entendimento que estes possuirão de um sistema de avaliação institucional, pois uma política pública sofre influências externas de cunho nacional, mas é conduzida, na esfera local, por aqueles que gestam essa política em um determinado período de tempo/espço.

No caso do SAEN, é possível observar que uma política de avaliação, que se propõe a avaliar toda a estrutura e o funcionamento do contexto educacional, poderá contribuir com seus resultados para um (re)planejamento das ações dos diferentes setores, para o alcance da melhoria local da educação, não restringindo somente à escola, ao professor e ao aluno essa responsabilidade. Além disso, ao articular quatro dimensões, é possível pensar na melhoria da qualidade social da educação, observando-se não só o desempenho dos alunos, mas também a organização do trabalho pedagógico, a gestão da escola, os projetos, as formas de integração entre escola e famílias, o ambiente saudável, política de inclusão e respeito às diferenças.

Como já apontado, a elaboração de uma política pública, por si só, não garante a existência da mesma. Isso depende de diferentes fatores e dos grupos interessados. A complexidade da implementação está na sua imprevisibilidade, visto que, na prática, ela se

torna suscetível a diferentes interpretações dos sujeitos envolvidos, o que pode acarretar alterações nos rumos do que foi planejado, bem como nas fases de execução de uma política.

Sendo assim, na implementação do SAEN, acreditamos que os sentidos de participação, de avaliação institucional, de responsabilidade e de qualidade local da educação estão em constante (re)constituição, de acordo com a legitimação dos mesmos, que se dá entre os grupos de interesse envolvidos nessa política. Esses grupos de interesse, no caso da educação municipal, compreendem aqueles que criam e conduzem as políticas públicas, nesse caso os gestores que atuam na equipe central da SEMECT/FME, responsáveis por criar, implementar e conduzir o SAEN, bem como os atores da escola: estudantes, professores e gestores.

No último resultado do Ideb, divulgado pelo INEP em 2016, observamos um aumento do índice da rede municipal, especialmente nos anos finais do ensino fundamental, interrompendo uma tendência de estagnação que ocorreu entre 2005 e 2009, e de diminuição observadas em 2011 e 2013, conforme explicitado na tabela 4.

TABELA 6 – Metas do Ideb para o município de Niterói

8ª série / 9º ano														
Município	Ideb Observado						Metas Projetadas							
NITEROI	2005	2007	2009	2011	2103	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
	3.8	3.8	3.8	3.7	3.4	4.0	3.8	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	5.5	5.8

Fonte: BRASIL, 2017.

Esse resultado está detalhado no estudo realizado pela Assessoria de Estudos e Pesquisas (AEPE), setor da SEMECT/FME que sistematiza e emite relatórios dos resultados da rede municipal de Niterói. Tal estudo demonstra que houve uma melhoria nos níveis de proficiência da Prova Brasil, conforme exposto na tabela 5.

TABELA 7 – Proficiência das escolas do 2º segmento do Ensino Fundamental na Prova Brasil.

Escola	Prova Brasil							
	2009		2011		2013		2015	
	Mat	L. Port.						
A	218,06	238,27	238,64	236,42	236,31	230,96		
B	257,92	247,71	248,62	243,96	239,96	229,05	251,40	253,87
C	251,81	245,54	243,34	232,30	224,26	225,39	239,41	245,20
D	246,28	241,20	249,58	236,03	230,50	230,97	249,80	256,10
E	231,32	227,91	235,22	207,66	234,45	231,48	225,82	210,57
F	232,90	228,81	242,50	237,45	217,93	233,75	216,88	224,31
G	232,90	229,75	214,31	204,78	201,69	203,51	239,90	237,46
H	250,32	261,43	254,45	251,73	245,80	243,10	257,58	252,26
I	217,20	206,08	233,23	241,35	220,04	216,88	242,83	242,99
J	222,04	212,40	232,47	227,65	230,01	228,99	250,84	243,39
L	215,54	199,98						
MÉDIAS	234,21	230,83	239,24	231,93	228,10	227,41	241,61	240,68

Fonte: Dados fornecidos pela AEPE. NITERÓI, 2017.

No conjunto das 10 escolas que fizeram a avaliação em 2015, seis escolas apresentaram uma melhoria na proficiência em português e matemática, se superando desde a medição de 2009. Ou seja, houve uma melhoria significativa nos níveis de proficiência das escolas do segundo segmento do ensino fundamental, refletindo-se, assim, no aumento de Ideb nos anos finais, de 3.4 em 2013, para 4.0 em 2015 (tabela 4).

A AEPE sistematizou as taxas de aprovação das 11 escolas que possuem alunos matriculados no 9º ano de escolaridade, e 7 delas apresentaram taxas fluxo escolar (tabela 6) mais favoráveis em relação aos anos anteriores, uma consequência positiva para o aumento do Ideb da rede em 2015 (tabela 4).

TABELA 8 – Fluxo escolar das 11 escolas que possuem turmas de 9º ano

ESCOLAS	2009	2011	2013	2015
A	0,85	0,77	0,78	
B	0,80	0,80	0,77	0,82
C	0,91	0,81	0,78	0,73
D	0,84	0,83	0,79	0,91
E	0,90	0,85	0,85	0,84
F	0,79	0,79	0,84	0,94
G	0,92	0,89	0,85	0,88
H	0,71	0,79	0,76	0,78
I	0,90	0,74	0,76	0,74
J	0,84	0,84	0,82	0,88
L	0,80	0,70	0,74	0,83
MÉDIAS	0,84	0,80	0,79	0,84

Duas escolas não participaram da avaliação, pois não possuíam a modulação mínima exigida de 20 alunos matriculados no 9º ano de escolaridade, e outra escola não tinha turma do 9º ano de escolaridade, apesar de atender aos anos finais do ensino fundamental. Optamos por ocultar o nome das unidades de educação, para que não haja divulgação e interpretação equivocada desse estudo.

Ao observarmos os resultados da rede municipal no Programa Avaliar para Conhecer, vemos que esses resultados também apresentaram melhoria, se compararmos a edição de 2013 com a edição de 2015 (tabela 7). Cumpre lembrar que a metodologia utilizada no Programa Avaliar para Conhecer é expressa em níveis progressivos, de acordo com o número de acertos na avaliação, o que pressupõe uma organização da menor para a maior proficiência (do Nível 1 ao Nível 5): nível 1 até 20% de acertos; nível 2 de 21% a 39% de acertos; nível 3 de 40% a 59% de acertos; nível 4 de 60% a 79% de acertos e nível 5 de 80% a 100% de acertos. Além disso, o Programa Avaliar para Conhecer utiliza a Teoria Clássica dos Testes, ou seja, considera o resultado total obtido por determinado aluno, isto é, o número de acertos de cada um.

Na 1ª edição do programa, em 2013, a maior parte do aproveitamento dos alunos ficou concentrada nos níveis de aprendizagem 1 e 2, (de 0% a 39% de acertos). Já em 2015, essa centralização se manifestou nos níveis 2, 3 e 4 (entre 21% e 79% de acertos). Apresentando uma sensível melhora em relação a 2013.

TABELA 9 – Resultados do Programa Avaliar para Conhecer: nível de desempenho dos alunos: comparativo de 2013 e 2015

Nível de desempenho	Total de alunos avaliados (2013)	Total de alunos avaliados (2015)
Nível 1	3.889	350
Nível 2	2.270	1.726
Nível 3	547	2.556
Nível 4	158	1.494
Nível 5	16	510
Total geral	6.880	6.636

Fonte: NITERÓI, Relatórios Analíticos do Programa Avaliar para Conhecer, 2013;2015.

A melhoria nos resultados da avaliação externa da rede pode ser uma consequência das ações qualitativas adotadas pela rede municipal após a criação do SAEN em 2013, no que tange à dimensão da Gestão das Aprendizagens, que além da avaliação externa aplicada aos alunos em 2013 e 2015, conta com o Programa de Formação em Avaliação e o Programa de Consolidação das Aprendizagens (Aceleração das Aprendizagens e o Reforço Escolar).

Os resultados positivos do segundo segmento do ensino fundamental, no que diz respeito ao aproveitamento dos alunos, obtido na Prova Brasil (tabela 5) e no Programa Avaliar para Conhecer (tabela 7), após o sistema ser instituído, teoricamente, podem ser atribuídos às intervenções realizadas pelo SAEN na rede municipal, sobretudo nos anos finais do ensino fundamental. Porém, as entrevistas não apontaram essa questão. Ou seja, 13 dos 14 professores entrevistados disseram não perceber impactos qualitativos das avaliações externas, seja da Prova Brasil e/ou da avaliação externa proposta pelo SAEN. Apenas um depoimento apontou algum desdobramento a partir da aplicação do Programa Avaliar para Conhecer em 2015. Segundo uma professora da rede há 17 anos, na escola em que trabalha, os resultados foram entregues pelas diretoras e pela pedagoga. Esses resultados foram então trabalhados numa reunião de planejamento, analisados, pensados e utilizados para repensar o o fazer em sala de aula. Segundo ela, os resultados não caíram no vazio, até porque o relatório foi muito detalhado e isso ajudou bastante o trabalho da escola.

O depoimento exemplifica qual deveria ser a real função das avaliações externas no cotidiano escolar: oferecer subsídios para que os processos pedagógicos das diferentes escolas, de acordo com as diferentes realidades, possam ser repensados a fim de que essa iniciativa se refletir na aprendizagem dos estudantes, pois acreditamos que a nível local esses

resultados devem ser reinterpretados e ressignificados de modo que possam contribuir para a qualidade local da educação.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo J. *Avaliação Educacional: regulação e emancipação*. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- ALVES, Alessandra Maia Lima. Os ciclos: a experiência da organização do ensino no Rio de Janeiro e Niterói. In: *Educação em foco*, Juiz de Fora, v 17 n. 3, p. 87-115, nov 2012 / fev 2013.
- ALVES, Maria Teresa Gonzaga; FRANCO, Creso. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: N. Brooke e J.F. Soares (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda J.. Relevância e aplicabilidade da pesquisa em Educação. In: *Cadernos de Pesquisa*, n. 113, p. 39-50, julho de 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n113/a02n113.pdf>. Acesso em 10/10/2016.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda J.; GEWANDSZNAJDER, Fernando. O planejamento de pesquisas qualitativas. In: ALVES-MAZZOTTI, Alda J.; GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira, 1998.
- ANDRÉ, Marli. Pesquisa em educação: buscando rigor e qualidade. In: *Cadernos de Pesquisa*, n.113, p. 51-64, julho de 2001. Disponível em: http://nead.uesc.br/arquivos/Biologia/modulo_7_bloco_1/tcc/texto_2_pesquisa_em_educacao_buscando_rigor_e_qualidade.pdf. Acesso em 10/10/2016.
- ARAÚJO, Carlos Henrique; LUZIO, Nildo. *Avaliação da Educação Básica: em busca da qualidade e equidade no Brasil*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.
- ARAÚJO et. al. Sistema de Avaliação da Educação de Niterói: apontamentos acerca de uma avaliação institucional participativa. In: *VI Congresso Internacional de Avaliação Educacional: Avaliação: veredas e experiências educacionais*, 2015, Fortaleza – CE. p. 2320-2334.
- AROSA, Armando C. O Ensino Fundamental na Rede Municipal de Niterói: ciclo e resseriação. In: *Educação em foco*, Juiz de Fora, v 17 n. 3, p. 133-151, nov 2012 / fev 2013. Disponível em: <http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2013/10/cap-06-4.pdf>. Acesso em: 10/03/2016.
- AVELAR, Marina. Entrevista com Stephen J. Ball: uma Análise de sua contribuição para a Pesquisa em Política Educacional. In: *Revista académica evaluada por pares, independiente, de acceso abierto y multilíngüe*. Vol. 24, n. 24, p. 1-18. 29 de fevereiro de 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/296631339_Entrevista_com_Stephen_J_Ball_Uma

Analise_de_sua_Contribuicao_para_a_Pesquisa_em_Politica_Educacional. Acesso em: 03/06/2017.

BALL, Stephen. Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. IN: BALL, S.; MAINARDES, J. (Orgs.) *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 78-99.

BALL, Stephen; MAGUIRE, Mag; BRAUN Annete. *Como as escolas fazem políticas: atuação em escolas secundárias*. Minas Gerais, UEPG, 2016.

BALZAN, Newton César; DIAS SOBRINHO, José; (Orgs.) *A avaliação Institucional: teoria e experiência*. São Paulo, Cortez, 2011.

BAUER, Adriana. Estudos sobre sistemas de avaliação educacional no Brasil: um retrato em preto e branco. In: *Revista @mbienteeducação*. 5 (1): 7-31, jan/jun, 2012. Disponível em: http://arquivos.cruzeirodosuleducacional.edu.br/principal/old/revista_educacao/pdf/volume_5_1/educacao_01_7-31.pdf. Acesso em: 24/01/2017.

_____. Avaliação de desempenho de professores: pressupostos e abordagens. In: GATTI, Bernadete A. (Org). *O trabalho docente: avaliação, valorização, controvérsias*. Campinas, SP: Fundação Carlos Chagas, 2013, p. 5-70.

BAUER, Adriana; TAVARES, Marialva Rossi. Introdução. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete Angelina; TAVARES, Marialva Rossi. (Org). *Ciclo de Debates: vinte cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origens e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013.

BAUER, *et al.* Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números? In: *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 26, n. 62, p. 326-352, maio/ago, 2015. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/3207>. Acesso em 08/02/2017.

BERNSTEIN, Basil. *A estruturação do discurso pedagógico: classes, código e controle*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

BONAMINO, Alicia. *Tempos de Avaliação Educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

_____. Avaliação Educacional no Brasil 25 anos depois: onde estamos? In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A. (Org). *Ciclo de Debates: vinte cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Florianópolis: Insular, 2013.

_____. A evolução do Saeb: desafios para o futuro. In: Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): 25 anos. *Em Aberto*, Brasília, v. 29, n. 96, p. 1-230, maio/ago, 2016.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BONDIOLI, Anna. *O projeto pedagógico da creche e sua avaliação: a qualidade negociada*. Campinas: Autores Associados, 2004.

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

BRASIL, Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2012. Disponível em: [file:///C:/Users/Fme/Downloads/constituicao_federal_35ed%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Fme/Downloads/constituicao_federal_35ed%20(1).pdf). Acesso em 30/10/2015.

_____. *Lei nº 9.394/96*, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm. Acesso em 03/09/2015.

_____. *Livreto da Prova Brasil*. 2009. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_SAEB/downloads/livretos/livreto_prova_brasil_2009.pdf. Acesso em 09/10/2015.

_____. *Resolução CNE/CBE nº 4/2010*. 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf. Acesso em: 09/02/2015.

_____. Ministério da Educação. *PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação: SAEB*. Brasília: MEC, SEB; Inep, 2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/saeb_matriz2.pdf. Acesso em 28/01/2017.

_____. *Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica*, 2013. Disponível em: http://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2014/07/diretrizes_curriculares_nacionais_2013.pdf. Acesso em: 02/09/2015.

_____. *Lei nº 13.005*, de 25 de junho de 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 02/09/2015.

_____. *Portal do INEP*. 2016. Disponível em: <http://provabrazil.inep.gov.br/historico>. Acesso em 09/01/2016.

_____. *Portal do INEP*. 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb>. Acesso em: 06/02/2017.

BROOKE, Nigel. Políticas estaduais de responsabilização: buscando um diálogo. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A. (Org). *Ciclo de Debates: vinte cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Florianópolis: insular, 2013.

CASTRO, Helena Guimarães de. Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios. São Paulo, *Perspectiva*, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009.

_____. O Saeb e a agenda de reformas educacionais: 1995 a 2002. In: NETO, João Luiz Horta; JUNQUEIRA, Rogério Diniz (Org.). *Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): 25 anos*. Brasília: Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

Educacionais Anísio Teixeira Diretoria de Estudos Educacionais (DIREDE), 2016. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br>.

CUNHA E MELO, Manuel P. Sistemas de avaliação e reformas educacional: possibilidades e desafios. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A. (Org). *Ciclo de Debates: vinte cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Florianópolis: insular, 2013.

CUNHA, Luiz. Antônio. C. R. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. 6. ed. São Paulo/Brasília/Niterói: Cortez/FLACSO/EdUFF, 2009, v. 1.

DA CUNHA, Viviane Gualter Peixoto. *Trajatória da política de ciclos na rede municipal de educação de Niterói-RJ (1999-2012): análise do processo de recontextualização do discurso pedagógico nos textos oficiais*. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2013. 236f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2013.

DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo, Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação Institucional: marcos teóricos e políticos. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*. [S.l.], v. 1, n. 1, jun. 2012. ISSN 1982-5765. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/722>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

ESTEBAN, Maria T.; AFONSO, Almerindo J. Avaliação: reconfigurações e sentidos na construção de um campo. In: ESTEBAN, Maria T.; AFONSO, Almerindo J. *Olhares e Interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez, 2010.

FERNANDES, Claudia de Oliveira. *A Escolaridade em Ciclos: práticas que conformam a escola dentro de uma nova lógica - a transição para a escola do século XXI*. Rio de Janeiro: PUC – RIO, 2003. 354 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: https://pactuando.files.wordpress.com/2013/08/a_escolaridade_em_ciclos_praticas_que_confornam_a_escola_dentro_de.pdf. Acesso em 10/11/2016.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**/ Reynaldo Fernandes. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Disponível em: http://www2.unifap.br/gpcem/files/2011/09/IDEB-Texto_para_discuss%C3%A3o26.pdf. Acesso em: 06/02/2017.

_____. A universalização da avaliação e a criação do Ideb: pressupostos e perspectivas. In: Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): 25 anos. *Em Aberto*, Brasília, v. 29, n. 96, p. 1-230, maio/ago. 2016.

FREITAS, Dirce Ney Teixeira de. D. Avaliação da educação básica e ação normativa federal. *Cadernos de Pesquisa*. v. 34, p. 663-689, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a08v34123.pdf>. Acesso em 24/01/2017.

FREITAS, Dirce Ney Teixeira de. D. Avaliação da Educação básica no Brasil: características e pressupostos. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Org). *Ciclo de Debates: vinte cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origens e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contraregulação na escola pública. In: *Educação & Sociedade.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 911-933, Especial - Out. 2005 911
Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

FREITAS, Luiz Carlos de. et al. *Avaliação Educacional: caminhando pela contramão*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.
GADOTTI, M.. *Avaliação Institucional*. Necessidade e condições para sua Realização. UNDIME/RJ, Rio de Janeiro, p. 7 - 20. Disponível em: http://www.drb-assessoria.com.br/Avali_Institucional.pdf. Último acesso em: 05/03/2015.

GATTI, Bernadete A. Possibilidades e fundamentos de Avaliações em larga escala: primórdios e perspectivas contemporâneas. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Org). *Ciclo de Debates: vinte cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origens e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013.

GATTI, Bernadete A.; BARRETO, Elba S. de S.; ANDRÉ, Marli E. D. de A. *Políticas Docentes no Brasil: um estado da arte*. Brasília, 2011. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002121/212183por.pdf>. Acesso em 10/02/20126.

GOMES, Candido Alberto. O tema da avaliação educacional na Constituinte de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. In: HORTA NETO, João Luiz; JUNQUEIRA, Rogério Diniz (Orgs). **Sistema de Avaliação da Educação Básica: 25 anos**. Em Aberto, Brasília, v. 29, n. 96, p. 1-230, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br>. Acesso em: 10/01/2017.

HOBSBAWM, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOFFMANN, Jussara. (1991). *Avaliação: mito & desafio: uma perspectiva construtivista*. 44. ed. Porto Alegre: Mediação, 2014.

HORTA NETO, João L. IDEB: limitações e usos do indicador. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Org). *Ciclo de Debates: vinte cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origens e pressupostos*. Florianópolis: Insular, p. 70-96, 2013.

IBGE. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf. Acesso em 02/11/2015.

KLEIN, Ruben. Utilização da Teoria da Resposta ao Item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb. *Meta-Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 125-140, maio/ago. 2009.

KLEIN, Ruben. Aspectos metodológicos e técnicos: delineamentos assumidos nas avaliações, limites e perspectivas de aprimoramento. In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (Orgs). *Ciclo de Debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*. Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr., 2006a. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

_____. Organização da escolaridade em ciclos no Brasil: revisão da literatura e perspectivas para a pesquisa. In: *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v.32, n.1, p. 11-30, jan./abr. 2006b.

_____. As relações entre Currículo, pedagogia e avaliação no contexto das avaliações de sistemas educacionais. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A. (Org). *Ciclo de Debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Florianópolis: insular, 2013.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

MACHADO, Cristiane; ALAVARSE, Ocimar Munhoz; ARCAS, Paulo Henrique. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. In: *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, vol. 31, n. 3, p. 667 - 680 set./dez. 2015. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/63800/37029>. Acesso em 10/01/2017.

MATHEUS, Danielle dos Santos. *Políticas de Currículo em Niterói, Rio de Janeiro: o contexto da prática*. Rio de Janeiro: UERJ, 2009. 166f. (Dissertação em Educação) -Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

MURILLO, Francisco Javier T. Um Panorama da Pesquisa Ibero-Americana Sobre a Eficácia Escolar. In: N. Brooke e J.F. Soares (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MYNAYO, Maria C. de S. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: DESLANDES, Suely, F.; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria C. de S. (Org.) *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

NITERÓI. FUNDAÇÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE NITERÓI. *Portaria FME nº 530*, de 4 de outubro de 1994: avaliação continuada. Niterói, 1994.

_____. *Portaria FME nº 295*, de 1 de agosto de 1995: avaliação continuada. Niterói, 1995.

_____. *Avaliação continuada: a experiência de Niterói/RJ*. 1ª ed.. UERJ, 1996.

_____. *Proposta Pedagógica: construindo a escola do nosso tempo*, Niterói, 1999.

NITERÓI. FUNDAÇÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE NITERÓI *Portaria FME nº 125/2008*: proposta pedagógica “Escola de Cidadania”. Niterói, 2008a.

_____. *Portaria FME nº 132/2008*: diretrizes curriculares e didáticas para a rede municipal de educação de Niterói. Niterói, 2008b.

_____. *Referenciais Curriculares 2010*. Rede Municipal de Niterói, uma construção coletiva. 2010.

_____. *Portaria FME nº 087*, de 28 de fevereiro de 2011. Institui na Rede Municipal de Ensino, as Diretrizes e os Referenciais Curriculares e Didáticos: Uma Construção Coletiva, para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental Regular e a Educação de Jovens e Adultos. Diário Oficial de Niterói. Niterói, RJ. Disponível em: http://www.niteroi.rj.gov.br/downloads/do/2011/02_Fev/12.pdf. Acesso em 10/10/2015.

_____. *Edital nº 04/2013*. Edital de processo seletivo simplificado para composição de grupos de trabalho no âmbito do Programa Avaliar para conhecer. 2013a

_____. *Lei nº 3.067*, de 12 de dezembro de 2013. 2013b. Acesso em 09/01/2017.

_____. *Minuta do Programa Avaliar para Conhecer*. [Texto cedido pela Assessoria de Avaliação Institucional/SEMECT/FME]. 2013c.

_____. *Portaria FME nº 014/2014*. Dispõe sobre a Progressão Parcial, de forma obrigatória, para os alunos do 3º e 4º ciclos do ensino fundamental. 2014a. Disponível em: http://pgm.niteroi.rj.gov.br/Atos_oficiais/2014/Janeiro/09_01_2014.pdf. Acesso em 17/04/2015.

_____. *Portaria FME nº 019/2014* Dispõe sobre as classes da aceleração da aprendizagem nos anos iniciais do Ensino Fundamental nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Educação. 2014b. Disponível em: http://pgm.niteroi.rj.gov.br/Atos_oficiais/2014/Janeiro/09_01_2014.pdf. Acesso em 17/04/2015.

_____. *Portaria FME nº 126/2014*. Regulamenta os programas que estruturam a política educacional do Município. 2014c.

_____. Documento preliminar *Construindo a escola que queremos*: repensando a organização pedagógica da rede municipal de educação de Niterói. [Documento cedido pela SEMECT/FME]. 2015a.

_____. *Ofício Circular nº103/2015*. [Texto cedido pela Assessoria de Avaliação Institucional/SEMECT/FME]. 2015b

_____. *Portaria FME nº 489/2015*. Dispõe sobre as classes de aceleração da aprendizagem nos anos finais do Ensino Fundamental nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Educação de Niterói. 2015c. Disponível em: Disponível em: <http://www.educacaoniteroi.com.br/wp-content/uploads/2015/09/GABARITO-Portaria-489-2015-31-08-2015.pdf>. Acesso em 17/04/2015.

NITERÓI. FUNDAÇÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE NITERÓI. *Relatório Analítico: programa avaliar para conhecer*. Niterói: Funcab, 2015d.

_____. SEMECT/FME. *Portaria SEMECT/FME nº 005/2015*. Dispõe sobre a regulamentação do Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN). 2015e.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. In: *Educação & Sociedade*. Campinas, vol.28, n.100 – Especial p. 666-690, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0328100.pdf>. Acesso em 12/10/2105.

_____. A utilização de indicadores de qualidade na unidade escolar ou porque o IDEB é insuficiente. In: *Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): 25 anos. Em Aberto*, Brasília, v. 29, n. 96, p. 1-230, maio/ago. 2016.

PAREDES, R.; LEME, M.; SOUZA, A. A municipalização do Ensino Fundamental e seu impacto sobre a proficiência no Brasil. In: VELOSO, F.; PESSÔA, S.; HENRIQUES, R.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). *Educação Básica no Brasil: Construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. Disponível em: http://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/finais/Etapa6_municipaliza%C3%A7%C3%A3o2.pdf. Acesso em 15/10/2105.

PERRENOUD, Philippe. *Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens – entre duas lógicas*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

PESTANA, Maria Inês. O Sistema de Avaliação Brasileiro. In: **Anais do Seminário Internacional de Avaliação Educacional**, Rio de Janeiro, 1 a 3 de setembro. Brasília: MEC/ INEP /Unesco, 1998a. p. 15-29.

_____. O sistema de avaliação brasileiro. *Revista brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.79, n.191, p.65-73, jan./abr. 1998b.

_____. A experiência em Avaliação de Sistemas Educacionais: em que avançamos? In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (Orgs.). *Ciclo de Debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013.

PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. In: NETO, João Luiz Horta; JUNQUEIRA, Rogério Diniz (Org.). *Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): 25 anos*. Brasília: Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Diretoria de Estudos Educacionais (DIREDE), 2016. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br>.

REIS, Andrea P. dos. *Escola em ciclos: o currículo na perspectiva dos professores*. Niterói: Intertexto, 2013.

RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar nº 20 de 1º de janeiro de 1975*.

SARTES, Laisa M. A.; SOUZA-FORMIGONI, Maria L. O. de. Avanços na Psicometria: da Teoria Clássica dos Testes à Teoria de Resposta ao Item. In: *Psicologia: Reflexão e Crítica*. vol.26 n° 2, Porto Alegre, 2013.

SAUL, Ana Maria Avela. A Avaliação Educacional. In *Série Idéias*, n. 22. São Paulo: FDE, 1994. p. 61-68. Disponível em: http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_22_p061-068_c.pdf. Acesso em: 21/03/2016.

SHIROMA, Eneida O.. GARCIA, Rosalba Maria C.; CAMPOS, Roselane F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S.; MAINARDES, J. (Orgs.) *Políticas Educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 222-247.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. In: *Cadernos. Cedes*, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

SOARES, José Francisco O direito à educação no contexto da avaliação educacional. In: NETO, João Luiz Horta; JUNQUEIRA, Rogério Diniz (Org.). *Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): 25 anos*. Brasília: Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Diretoria de Estudos Educacionais (DIRED), 2016. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br>.

SORDI, Mara Regina Lanes de. *Avaliação institucional participativa em escolas de ensino fundamental: limites e possibilidades de uma proposta*. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0317.pdf> . Acesso em 25/08/2015.

SORDI, Mara Regina Lemes de; FREITAS, Luiz Carlos de. Responsabilização participativa. In: *Revista Retratos da Escola, Brasília*, v. 7, n. 12, p. 87-99, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 09/01/2017.

SORDI, Mara R. Lemes; LUDKE, Menga. Da avaliação da aprendizagem à avaliação institucional: aprendizagens necessárias. *Avaliação, Campinas*. Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 267-290, jul. 2009. *Avaliação, Campinas*; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 313-3. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a05v14n2.pdf>. Acesso em 21/03/2016.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação Externa em Larga Escala no âmbito do estado brasileiro: interfaces de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas do governo federal. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A. (Org). *Ciclo de Debates: vinte cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Florianópolis: insular, 2013.

SOUZA, A. P. ; LEME, M. C. S. ; PAREDES, R. . A municipalização do ensino fundamental e seu impacto sobre a proficiência no Brasil. In: Veloso, Fernando; Pessoa, Samuel; Henriques, Ricardo; Giambiagi, Fábio. (Org.). *Educação Básica no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2009, v. 1, p. 261-280. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/prc/v26n2/04.pdf>. Acesso em: 20/03/2016.

ZUKOWSKY-TAVARES, Cristina. Teoria da resposta ao item: uma análise crítica dos pressupostos epistemológicos. In: *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo, v. 24, n. 54, p. 56-76, jan./abr, 2013 Disponível em:
<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1785/1785.pdf>. Acesso em: 10/11/2015.

APÊNDICE – Roteiro de Entrevista

IDENTIFICAÇÃO DO ETREVISTADO

QUANTO TEMPO ESTÁ NA REDE:

ESCOLA DE ATUAÇÃO:

QUANTO TEMPO ATUA NESSA ESCOLA:

DISCIPLINA QUE LECIONA:

EM QUANTAS ESCOLAS DA REDE JÁ TRABALHOU:

QUAIS?

FORMAÇÃO:

SOBRE O TEMA DA PESQUISA

Proposta Pedagógica

- 1) Você poderia me falar um pouco sobre a proposta pedagógica da rede municipal de ensino.
- 2) Nesse período de _____anos na rede você consegue identificar quais outras propostas pedagógicas a rede já teve?
- 3) Destas propostas, quais delas foram debatidas na escola? Você participou da discussão?
- 4) Destas propostas, quais contribuíram para o seu trabalho com os alunos? Como contribuíram?
- 5) Nas diferentes propostas pedagógicas da rede qual o tema mais polêmico para você?
- 6) A avaliação é um tema discutido pelos professores nas reuniões pedagógicas? Sobre esse assunto, qual é o tema mais polêmico?

Avaliação Externa

O artigo 9º da LDB prevê “processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino”, ou seja, no Brasil existe um sistema de avaliação externa.

- 1) Você sabe para que serve a Prova Brasil?
- 2) Você sabe que existe na rede municipal de ensino um Sistema de Avaliação da Educação de Niterói. O que você sabe do SAEN?
- 3) Você sabe que a FME aplicou avaliação externa em 2013 e 2015, chamado Programa Avaliar para Conhecer. Como foi isso na sua escola, o que você pensa disso?

- 4) Como você percebe no cotidiano da escola os impactos da política da avaliação externa da FME?

Avaliação da Rede Municipal de Ensino de Niterói

- 1) Você poderia falar um pouco sobre como funciona a avaliação na rede municipal de ensino no segundo segmento do ensino fundamental e como você executa na sua escola. Ela é adequada para o segundo segmento do ensino fundamental?

ANEXO 1 – Tabela 10 – Sistematização do resultado da pesquisa realizada no Banco de Teses e Dissertações da CAPES

Palavras-chave: Avaliação Externa Municipal		
TÍTULO	AUTOR	ORIENTADOR E UNIVERSIDADE
Conselhos escolares e resultados de avaliação em larga escala (Ideb): uma interlocução possível sobre qualidade de educação escolar (2011)	Waldisia Rodrigues de Lima	Maria Angelica Rodrigues Martins Universidade Católica De Santos – Santos - SP
O valor agregado em leitura como indicador de qualidade das escolas municipais de Belo Horizonte. ' (2011)	Simone de Assis Costa	Nigel Pelham de Leighton Brooke Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte - MG
Avaliações externas e o trabalho de coordenadores pedagógicos: estudo em uma rede municipal paulista' (2012)	Claudia Oliveira Pimenta	Sandra Maria ZakiaLian Sousa Universidade de São Paulo - SP
Qualidade de ensino e avaliação da educação: concepções de autores e atores da educação' (2011)	Aline Manfio	Lourdes Marcelino Machado Universidade Est.Paulista Júlio de Mesquita Filho/Marília - SP
Professora, quantas questões eu acertei? Um estudo das influências da política de exames da secretaria municipal de educação do Rio de Janeiro no cotidiano das práticas docentes. (2012)	Felipe Ramalho Ribeiro	Claudia de Oliveira Fernandes Universidade Federal Do Estado do Rio De Janeiro, UNIRIO - RJ
Programa de gestão dos resultados do SIMAVE/PROEB destinado a professores da rede municipal de Barbacena' (2012)	Dayse Maria Campos	Orientador: dados indisponíveis Universidade Federal de Juiz de Fora - MG
Políticas Públicas para a melhoria da qualidade da educação em tempos de Transnacionalização de Políticas Educativas: O Caso das Novas Modalidades de Regulação do Sistema de Ensino municipal do Rio De Janeiro (2009-2012)' (2012)	Marcio Martins Costa Brigeiro	Luiz Fernando Conde Sanguis Universidade Do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo - RJ
As estratégias elaboradas por crianças em processo de apropriação da leitura: uma análise a partir da interação com instrumentos de avaliação em larga escala. (2012)	Joyce Carneiro de Oliveira	Maria Isabel Filgueiras Lima Ciasca Universidade Federal do Ceará, Fortaleza - CE
Impactos da avaliação nacional do rendimento escolar (ANRESC/ PROVA BRASIL) entre os anos de 2007 a 2009 na gestão do processo de ensino-aprendizagem em um município baiano.' (2012)	Sandra Cristin Lousada de Melo	Candido Alberto da Costa Gomes Universidade Católica de Brasília

Palavras-chave: Avaliação Externa Ideb		
TÍTULO	AUTOR	ORIENTADOR E UNIVERSIDADE
Políticas de educação inclusiva em tempos de Ideb: escolarização de alunos com deficiência na rede de ensino do município de Sobral-CE.' (2011)	Ana Paula Lima Barbosa Cardoso	Rita de Cassia Barbosa Paiva Magalhaes Universidade Estadual do Ceará - CE
Identificação e análise dos possíveis fatores que influenciaram os resultados elevados do índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb) apresentado por duas escolas públicas ' (2012)	Cleudane Aparecida de Andrade Hornick	Tania Regina Raitz Universidade do Vale do Itajaí - SC
Um estudo sobre o índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb): como as escolas públicas de Juiz de Fora melhoraram o seu desempenho ' (2012)	Helaine Aparecida da Silva,	Eduardo Magrone Universidade Federal de Juiz de Fora - MG
Palavras-chave: Impactos da Avaliação Externa na Escola		
TÍTULO	AUTOR	ORIENTADOR E UNIVERSIDADE
Política pública e avaliação: o SARESP e seus impactos na prática profissional docente (2011)	Marcio Alexandre Ravagnani Pinto	Celia Maria David Universidade Est. Paulista Júlio de Mesquita Filho/Franca - SP
Concepções de professores acerca da avaliação externa e suas decorrências nas práticas pedagógicas de uma escola de ensino fundamental ' (2012)	Susana Machado Marchi Cascadan	Natalina Aparecida Laguna Sicca Centro Universitário Moura Lacerda , Ribeirão Preto - SP
Palavras-chave: Avaliação Externa		
TÍTULO	AUTOR	ORIENTADOR E UNIVERSIDADE
Os desdobramentos do SARESP no processo curricular e na avaliação interna: uma análise do componente curricular de matemática (2011)	Cesar Clemente	Natalina Aparecida Laguna Sicca Centro Universitário Moura Lacerda , Ribeirão Preto - SP
Estado avaliador e estado formador a prova Brasil no contexto das políticas públicas: uma análise dos resultados nas escolas públicas estaduais de Lages/SC na disciplina de língua portuguesa nas séries finais do ensino fundamental. (2011)	Rita de Cassia Bleichvel	Maria de Lourdes Pinto de Almeida Universidade do Planalto Catarinense, Lages - SC
Conselhos escolares e resultados de avaliação em larga escala (ideb): uma interlocução possível sobre qualidade de educação escolar? (2011)	Waldisia Rodrigues de Lima	Maria Angelica Rodrigues Martins Universidade Católica de Santos – SP

O sistema de avaliação do rendimento escolar do estado do Rio Grande do Sul SAERS: Institucionalização. (2011)	Carmen Maria Koetz	Flávia Obino Correa Werle Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos - RS
Políticas de educação inclusiva em tempos de Ideb: escolarização de alunos com deficiência na rede de ensino do município de Sobral -CE. (2011)	Ana Paula Lima Barbosa Cardoso	Rita De Cassia Barbosa Paiva Magalhaes Universidade Estadual do Ceará – CE
Os reflexos do SAEB/prova Brasil nas práticas pedagógicas de língua portuguesa nas escolas municipais de Costa Rica/MS (2012)	Tania Regina Dos Santos Godoy Orrea	Leny Rodrigues Martins Teixeira Universidade Católica Dom Bosco Campo Grande – MS
Palavras-chave: Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar		
TÍTULO	AUTOR	ORIENTADOR E UNIVERSIDADE
As políticas de avaliação do rendimento escolar e as interfaces na esfera nacional e estadual: análise do saesp como política de avaliação no estado de São Paulo, Brasil (2011)	Mariangela Camba	Luis Enrique Aguilar Universidade Estadual de Campinas, Campinas – SP
O desempenho escolar de alunos da periferia: elementos para uma etnografia de construção de representações sobre fracasso escolar (2011)	Elizane Henrique de Mecena	Marcos Cezar de Freitas Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos – SP
Palavras-chave: Eficácia Escolar RJ		
TÍTULO	AUTOR	ORIENTADOR E UNIVERSIDADE
Ideb da rede municipal de ensino de Barra Mansa: análise das ações dos gestores (2012)	Flordelia Rodrigues da Silva	Elisangela da Silva Bernado Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro - RJ
Ideb: o caso de sucesso de uma escola do interior do Estado do Rio De Janeiro (2012)	Karina Hernandes Neves	Lourival Batista de Oliveira Junior Universidade Federal de Juiz De Fora – MG

Fonte: tabela confeccionada por VASCONCELLOS, Carla, a partir de pesquisa realizada no Banco de Tese da Capes em 25/10/2015.

ANEXO 2 – Tabela 11 – Cronograma de entrevistas

Nº PROFESSORES ENTREVISTADOS	DATA	HORÁRIO	DISCIPLINA	TEMPO DE REDE (em anos)	REGIÃO
1	30/09/2016	9h	LP	6	REGIÃO NORTE
2	30/09/2016	10h	GEO	22	
3	04/10/2016	10h	ING	22	
4	05/10/2016	15h	LP	12	
5	04/10/2016	9h	CIEN	30	
6	04/10/2016	9h	HIST	17	
7	06/10/2016	11h	MAT	39	
8	06/10/2016	12h	MAT	16	
9	07/10/2016	9h	ART	10	
10	10/10/2016	14h	LP	27	
11	05/10/2016	9h	CIEN	2	
12	05/10/2016	16h	GEO	26	REGIÃO DE PENDOTIBA
13	19/10/2016	10h	EF	23	
14	19/10/2016	10h	LP	12	

Fonte: tabela confeccionada pela autora.

ANEXO 3 – Tabela 12 – Região Metropolitana do Rio de Janeiro – Comparativo de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

Lugar	COD IBGE	População total (2010)	IDHM (2010)	IDHM Renda (2010)	IDHM Longevidade (2010)	IDHM Educação (2010)	Expectativa de anos de estudo (2010)	Renda per capita (2010)
Niterói (RJ)	330330	487562	0,837	0,887	0,854	0,773	9,68	2000,29
Rio de Janeiro (RJ)	330455	6320446	0,799	0,84	0,845	0,719	9,39	1492,63
Maricá (RJ)	330270	127461	0,765	0,761	0,85	0,692	9,03	910,41
Nilópolis (RJ)	330320	157425	0,753	0,731	0,817	0,716	9,75	755,26
São Gonçalo (RJ)	330490	999728	0,739	0,711	0,833	0,681	9,08	669,3
Mesquita (RJ)	330285	168376	0,737	0,704	0,839	0,678	9,51	640,37
Brasil	--	190755799	0,727	0,739	0,816	0,637	9,54	793,87
Paracambi (RJ)	330360	47124	0,72	0,689	0,812	0,666	9,17	580,49
São João de Meriti (RJ)	330510	458673	0,719	0,693	0,831	0,646	9,22	597,57
Itaguaí (RJ)	330200	109091	0,715	0,703	0,814	0,638	8,9	635,5

Nova Iguaçu (RJ)	330350	796257	0,713	0,691	0,818	0,641	9,25	591
Seropédica (RJ)	330555	78186	0,713	0,695	0,805	0,648	9,28	604,82
Duque de Caxias	330170	855048	0,711	0,692	0,833	0,624	9,02	592,81
Rio Bonito (RJ)	330430	55551	0,71	0,705	0,819	0,62	8,89	643,54
Magé (RJ)	330250	227322	0,709	0,685	0,832	0,626	8,99	567,59
Cachoeiras de Macacu (RJ)	330080	54273	0,7	0,695	0,817	0,603	8,73	604,45
Guapimirim (RJ)	330185	51483	0,698	0,692	0,812	0,604	8,83	594,06
Itaboraí (RJ)	330190	218008	0,693	0,69	0,813	0,593	8,65	584,35
Belford Roxo (RJ)	330045	469332	0,684	0,662	0,808	0,598	8,88	491,51
Queimados (RJ)	330414	137962	0,68	0,659	0,81	0,589	8,78	484,4
Japeri (RJ)	330227	95492	0,659	0,637	0,809	0,555	8,61	420,15
Tanguá (RJ)	330575	30732	0,654	0,644	0,793	0,548	8,61	440,84

Fonte: tabela gerada partir do site: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 01/11/2015.

ANEXO 4 – Tabela 13 – Número escolas da Rede Municipal Pública de Niterói, por polo (2015)

Polos	Número de Escolas			Número de Alunos		
	Educação Infantil	Ensino Fundamental Regular		Educação Infantil	Ensino Fundamental Regular	
	UMEI/NAEI	1º E 2º CICLOS	3º E 4º CICLOS	UMEI/NAEI	1º E 2º CICLOS	3º E 4º CICLOS
1	8	4	3	960	1.118	334
2	6	7	1	1.063	1.742	482
3	6	7	3	1.017	1.676	632
4	5	7	2	633	2.086	802
5	4	8	3	1.042	2.580	1.102
6	4	8	0	620	2.907	0
7	7	8	1	961	2.714	413
TOTAL	40	49	13	6.296	14.823	3.765

Tabela confeccionada por VASCONCELLOS, Carla, a partir dos dados de setembro de 2015, fornecidos pela AEPE/FME (Assessoria Especial de Pesquisas Educacionais da Fundação Municipal de Educação de Niterói).

ANEXO 5 – Tabela 14 – Município e forma de organização do ensino fundamental – Ciclo – Ano Escolar (Série)

Município e forma de organização do ensino fundamental – Ciclo – Ano Escolar (Série)	
Belford Roxo	Ano escolar: 1º ao 9º ano
Duque de Caxias	Ciclo: 1º, 2º e 3º ano / Ano escolar: 4º ao 9º ano
Guapimirim	Ciclo: 1º e 2º ano / Ano escolar: 3º ao 9º ano
Itaboraí	Ano escolar: 1º ao 9º ano
Itaguaí	Ano escolar: 1º ao 9º ano
Japeri	Ano escolar: 1º ao 9º ano
Magé	Ano escolar: 1º ao 9º ano
Mesquita	Ciclo: 1º, 2º e 3º anos / Ano escolar: 4º ao 9º ano
Nilópolis	Ciclo: 1º, 2º e 3º anos / Ano escolar: 4º ao 9º ano
Niterói	I Ciclo: 3 anos / II Ciclo: 2 anos / III Ciclo: 2 anos / IV Ciclo: 2 anos
Nova Iguaçu	Ciclo: 1º, 2º e 3º ano / Ano escolar: 4º ao 9º ano
Paracambi	Ano escolar: 1º ao 9º ano
Queimados	Ciclo: 1º, 2º e 3º ano / Ano escolar: 4º ao 9º ano
Rio de Janeiro	Ciclo: 1º, 2º e 3º ano / Ano escolar: 4º ao 9º ano
São Gonçalo	Ciclo I: 2 anos / Ciclo II: 3 anos / Ano escolar: 6º ao 9º ano
São J. de Meriti	Ciclo: 1º, 2º e 3º ano / Ano escolar: 4º ao 9º ano
Seropédica	Ano escolar: 1º ao 9º ano
Tanguá	Ano escolar: 1º ao 9º ano

Fonte: AROSA, Armando C. O ensino fundamental na Rede Municipal de Niterói: Ciclo e Resseriação. In: Educ. foco, Juiz de Fora, v 17 n. 3, p. 133-151 134, nov 2012 / fev 2013.