

Universidade Federal de Juiz de Fora
Programa de Pós-Graduação em Educação
Doutorado em Educação

Deize Vicente da Silva Arosa

**SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: LIMITES E POSSIBILIDADES EM
SUA ARTICULAÇÃO COM AS POLÍTICAS NACIONAIS DE AVALIAÇÃO
EDUCACIONAL**

Juiz de Fora

2013

DEIZE VICENTE DA SILVA AROSA

**SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: LIMITES E POSSIBILIDADES EM
SUA ARTICULAÇÃO COM AS POLÍTICAS NACIONAIS DE AVALIAÇÃO
EDUCACIONAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, linha de pesquisa: Gestão, políticas públicas e avaliação educacional, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Diva Chaves Sarmiento

JUIZ DE FORA

2013

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Arosa, Deize Vicente da Silva.

Sistemas municipais de ensino: limites e possibilidades em sua articulação com as políticas nacionais de avaliação educacional / Deize Vicente da Silva Arosa. -- 2013.
249 f. : il.

Orientadora: Diva Chaves Sarmento

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2013.

1. Avaliação Educacional. 2. Ensino Fundamental. 3. Discurso. 4. Sistema Municipal de Ensino. I. Sarmento, Diva Chaves, orient. II. Título.

DEIZE VICENTE DA SILVA AROSA

**SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: LIMITES E POSSIBILIDADES EM
SUA ARTICULAÇÃO COM AS POLÍTICAS NACIONAIS DE AVALIAÇÃO
EDUCACIONAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, linha de pesquisa: Gestão, políticas públicas e avaliação educacional, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Diva Chaves Sarmiento - Orientadora
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof^a. Dr^a. Maria Teresa Esteban do Valle
Universidade Federal Fluminense

Prof^a. Dr^a. Claudia de Oliveira Fernandes
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof^a. Dr^a. Beatriz de Basto Teixeira
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Rubens Luiz Rodrigues
Universidade Federal de Juiz de Fora

À minha família pelo apoio e incentivo constantes. Meu muito obrigada.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos a tantos que direta e indiretamente participaram deste percurso.

À minha orientadora, Profa. Diva Sarmiento, pelas precisas e coerentes orientações, sempre com a serenidade e a sabedoria que lhe são peculiares.

Aos companheiros do grupo de pesquisa GESE por coletivamente contribuírem com suas reflexões.

Às professoras Andrea Fetzner, Claudia Fernandes e Teresa Esteban pelas preciosas intervenções e reflexões nos grupos de pesquisa que participei na UFF e UNIRIO.

Aos gestores e técnicos das Secretarias Municipais de Educação de Duque de Caxias, São João de Meriti e Niteroi por disponibilizarem documentos e depoimentos utilizados no estudo.

Às professoras Mirian Motta, Dilcelina Vasconcelos e Jussara Betta, pelo trabalho que desenvolvemos na SEMED Queimados e por oportunizarem minha dedicação a esta pesquisa.

À CAPES/INEP pelo financiamento de projeto do Observatório da Educação.

À SME de Duque de Caxias pelo período de licença para realização dos estudos.

Aos professores do PPGE UFJF pelo incentivo constante ao aperfeiçoamento.

Aos funcionários da UFJF pela acolhida e a contínua disponibilidade em todas as situações.

Aos meus pais e irmãos pelo apoio, incentivo e compreensão durante todos os momentos. Especialmente à minha irmã Denize, porque seu equilíbrio e sabedoria foram imprescindíveis.

Ao meu filho Herisson, minha imensa gratidão pelo cuidado carinhoso, paciência e compreensão que demonstrou nos momentos em que precisei dedicar quase exclusiva atenção à pesquisa.

Às minhas filhas Michelle e Gabriela pela felicidade que trazem ao meu lar.

Ao meu marido Armando, educador crítico e coerente em suas posições, companheiro de estudos, minha gratidão pela caminhada que temos feito juntos e pelos sonhos que partilhamos.

RESUMO

A pesquisa buscou conhecer como os sistemas municipais de ensino têm sido afetados pelas políticas do governo federal. A questão central é a implementação da política nacional para a avaliação educacional no ensino fundamental municipal e seus possíveis efeitos. O objetivo geral centrou-se na compreensão sobre como os sistemas municipais que adotam o ensino fundamental em regime desseriado, têm incorporado as práticas discursivas da política nacional para a avaliação da educação básica. O objeto do estudo foi a política educacional dos sistemas municipais de Duque de Caxias/RJ, Niterói/RJ e São João de Meriti/RJ, para a organização do ensino fundamental de forma desseriada, no período compreendido entre os anos de 1997 e 2011, inclusive. O percurso teórico-metodológico fundamentou-se em autores que favoreceram a reflexão sobre a interpretação ativa no contexto local, do discurso das políticas educacionais nacionais de avaliação educacional - Ball (1992, 2009), Fairclough (2010), Van Dijk (2010), Draibe (2001), Casassus (2001) e Shiroma (2001). São apresentados como centrais para a compreensão das relações entre as políticas central e local os conceitos de federalismo, descentralização, autonomia e colaboração. A análise dos discursos textuais focalizou: a implementação municipal do ensino desseriado e de suas propostas para a avaliação educacional; as discursividades das políticas nacionais e municipais nas décadas de 1990 e 2000; e alguns resultados da avaliação educacional nacional realizada nos municípios investigados. Os resultados da pesquisa apontam para mudanças discursivas na avaliação educacional municipal, favorecidas pela cultura de avaliação e de monitoramento dos resultados. A concepção de qualidade educacional referendada na competitividade, na produtividade, na eficiência e na eficácia, permeou os discursos vinculados à justiça social, gestão democrática, participação, inclusão e cidadania. Sendo adotada no discurso nacional, esta linguagem foi incorporada pelos sistemas municipais de ensino em suas propostas pedagógicas e normatizações para a implementação do ensino desseriado.

Palavras-chave: avaliação educacional; ensino fundamental; discurso; sistema municipal de ensino.

ABSTRACT

The research sought to know how the local systems of education have been affected by the policies of the federal government. The central issue is the implementation of the national policy for educational assessment in elementary municipal and its possible effects. The overall objective focused on the understanding of how municipal systems that adopt school under *descentralizado*, have incorporated the discursive practices of the national policy for the evaluation of basic education. The study focused on the educational policy of the municipal systems of Duque de Caxias/RJ, Niteroi/RJ and São João de Meriti/RJ, for the organization of fundamental education so *descentralizada* in the period between the years 1997 and 2011, including. The theoretical and methodological route was based on authors who favored the reflection on the active interpretation in the local context, the discourse of national educational policies educational assessment - Ball (1992, 2009), Fairclough (2010), Van Dijk (2010), Draibe (2001) Casassus (2001) and Shiroma (2001). Are presented as central to understanding the relationship between central and local political concepts of federalism, decentralization, autonomy and collaboration. The analysis of textual focused: the implementation of the municipal education *descentralizado* and their proposals for educational evaluation, the discourses of national and municipal policies in the decades of 1990 and 2000, and some results of the national educational assessment conducted in the municipalities investigated. The survey results point to discursive shifts in educational evaluation municipal, favored by the culture of evaluation and monitoring of results. The design of educational quality endorsed on competitiveness, productivity, efficiency and effectiveness, permeated the discourses related to social justice, democratic management, participation, inclusion and citizenship. Being adopted in the national discourse, this language was incorporated by local systems of education in their pedagogical and norms for the implementation of teaching *descentralizado*.

Keywords: educational evaluation; fundamental education; discourse; municipal education system.

RÉSUMÉ

La recherche visait à savoir comment les systèmes d'éducation locaux ont été touchés par les politiques du gouvernement fédéral. La question centrale est la mise en œuvre de la politique nationale de l'évaluation pédagogique dans municipal élémentaire et de ses effets possibles. L'objectif global axé sur la compréhension de la façon dont les systèmes municipaux qui adoptent école sous desseriado, ont intégré les pratiques discursives de la politique nationale pour l'évaluation de l'éducation de base. L'étude a porté sur la politique éducative des systèmes municipaux de Duque de Caxias / RJ, Nilteroi / RJ et São João de Meriti / RJ, pour l'organisation de l'éducation de base ainsi desseriada dans la période entre les années 1997 et 2011, inclusivement. Le parcours théorique et méthodologique est basé sur des auteurs qui ont favorisé la réflexion sur l'interprétation active dans le contexte local, le discours des politiques nationales d'éducation de l'évaluation pédagogique - Ball (1992 2009), Fairclough (2010), Van Dijk (2010), Draibe (2001), Casassus (2001) et Shiroma (2001). Sont présentés comme essentiels pour comprendre la relation entre les concepts politiques centrales et locales du fédéralisme, la décentralisation, l'autonomie et la collaboration. L'analyse des textes ciblées: la mise en œuvre de l'éducation desseriado municipal et leurs propositions pour l'évaluation pédagogique, le discours des politiques nationales et municipales dans les décennies de 1990 et 2000, et des résultats de l'évaluation de l'éducation nationale menée dans les municipalités étudiées. Les résultats du sondage indiquent des changements discursifs dans l'évaluation municipale, favorisée par la culture de l'évaluation et le suivi des résultats. La conception de qualité de l'éducation approuvée sur la compétitivité, la productivité et l'efficacité, imprégnait les discours relatifs à la justice sociale, la gestion démocratique, la participation, l'inclusion et la citoyenneté. Être adoptée dans le discours national, cette langue a été constituée par les systèmes d'éducation locaux dans leur pédagogie et normes pour la mise en œuvre de l'enseignement desseriado.

Mots-clés: évaluation pédagogique; école; discours; système scolaire municipal

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACD	Análise Crítica do Discurso
AE	Alcançou Eficazmente
AF	Anos Finais
AI	Alcançou Insatisfatoriamente
AI	Anos Iniciais
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
AP	Alcançou Parcialmente
AS	Alcançou Satisfatoriamente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CA	Classe de Alfabetização
CAP-CI	Conselho de Avaliação do Ciclo
CAP-UE	Conselho de Avaliação da Unidade de Educação
CE	Conselho Escolar
CEB	Câmara de Educação Básica
CEC	Conselho Escola Comunidade
CEE	Conselho Estadual de Educação
CFE	Conselho Federal de Educação
CIEE	Centro de Integração Empresa-Escola
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CPC	Centro Popular de Cultura
DC	Duque de Caxias
ECD	Estudos Críticos do Discurso
EDURURAL	Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro

EDURURAL	Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste
ENCCEJA	Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPT	Educação para Todos
FCH	Fernando Henrique Cardoso
FME	Fundação Municipal de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GESE	Grupo de Estudos em Sistema de Ensino
GTs	Grupos de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEB	Movimento de Educação de Base
MEC	Ministério da Educação
NAP	Nova Administração Pública
NESCE	Núcleo de Estudos Sociais e da Educação
NIA	Núcleo Integrado de Alfabetização
NT	Niteroi
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos para a educação, a ciência e a cultura

ONGs	Organizações Não Governamentais
OREALC	Oficina Regional de Educação para a América Latina
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDRF	Programa de Descentralização de recursos Financeiros
PELE	Programa de Educação, Leitura e Escrita
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment
PNAIC	Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRADIME	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
PRASEM	Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe
PREDE	Programa Regional de Desenvolvimento Educativo
PRODASEC	Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas
PROMEDLAC	Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe
PROMUNICÍPIO	Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
PRONASEC	Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e culturais para o Meio Rural
RCNEI	Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
RJ	Rio de Janeiro
RMRJ	Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro
SACA	Sistema de Avaliação dos Ciclos de Aprendizagem

SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema de Avaliação da Educação Pública
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SEME	Secretaria Municipal de Educação
SEMEar	Proposta Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de São João de Meriti
SEMECE	Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
SJM	São João de Meriti
SNE	Sistema Nacional de Educação
TIMSS	Third International Mathematics and Science Study
UFJF	Universidade Federal de Juiz de fora
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Fluxo escolar de Duque de Caxias	173
Gráfico 2	Fluxo escolar de São João de Meriti	174
Gráfico 3	Fluxo escolar de Niteroi	175
Gráfico 4	Fluxo escolar municipal em 2005	176
Gráfico 5	Fluxo escolar municipal em 2007	177
Gráfico 6	Fluxo escolar municipal em 2009	177
Gráfico 7	Fluxo escolar municipal em 2011	178
Gráfico 8	Resultado Prova Brasil - SJM - Anos Iniciais	179
Gráfico 9	Resultado Prova Brasil - SJM - Anos Finais	179
Gráfico 10	Resultado Prova Brasil - DC - Anos Iniciais	179
Gráfico 11	Resultado Prova Brasil - DC - Anos Finais	179
Gráfico 12	Resultado Prova Brasil - NT - Anos Iniciais	180
Gráfico 13	Resultado Prova Brasil - NT - Anos Finais	180
Gráfico 14	IDEB Duque de Caxias	181
Gráfico 15	IDEB São João de Meriti	181
Gráfico 16	IDEB Niteroi	182
Gráfico 17	IDEB municipal observado nos Anos Iniciais	183
Gráfico 18	IDEB municipal observado nos Anos Finais	183

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Competências dos entes federados	63
Quadro 2	Reformas educativas na América Latina na década de 1990 ...	77
Quadro 3	Brasil IDEB observado e projetado	185
Quadro 4	Comparativo de IDEBs - Município de DC	186
Quadro 5	Comparativo de IDEBs - Município de SJM	186
Quadro 6	Comparativo de IDEBs - Município de NT	187
Quadro 7	Características discursivas do Plano de Metas	199

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de política	24
Tabela 2	Competências em Regime de Colaboração	65
Tabela 3	Organização municipal do Ensino Fundamental	150
Tabela 4	Sistema de avaliação em São João de Meriti - 1998	159
Tabela 5	Sistema de avaliação em São João de Meriti - 2001	160
Tabela 6	Sistema de avaliação em São João de Meriti - 2006	161
Tabela 7	Sistema de avaliação em São João de Meriti - 2010	162
Tabela 8	Sistema de avaliação na Proposta <i>Construindo a Escola do Nosso Tempo</i>	164

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	17
1.1 - REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO	22
2 – RELAÇÕES ENTRE PODER LOCAL E CENTRAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL	37
2.1 - FEDERALISMO	39
2.2 - DESCENTRALIZAÇÃO	42
2.3 - AUTONOMIA	55
2.4 - COLABORAÇÃO	62
3 – GESTÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL	72
3.1 - PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO	80
3.2 - ORGANIZAÇÃO DO ENSINO	84
3.2.1 - ORGANIZAÇÃO SERIADA E DESSERIADA DO ENSINO	93
3.3 - AVALIAÇÃO EDUCACIONAL	108
3.3.1 - PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO E TENDÊNCIAS NA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL	109
3.3.2 - AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	122
4 – ENSINO DESSERIADO E AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NOS MUNICÍPIOS DE DUQUE DE CAXIAS/RJ, SÃO JOÃO DE MERITI/RJ E NITEROI/RJ	132
4.1 – PROPOSTAS MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL DESSERIADO.....	135
4.2 – PROPOSTAS MUNICIPAIS DE AVALIAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL DESSERIADO	151
4.3 – AVALIAÇÃO NACIONAL DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNÍCIOS DE DUQUE DE CAXIAS, NITEROI E SÃO JOÃO DE MERITI	171
5 - POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL: MUDANÇAS DISCURSIVAS NO SISTEMA DE ENSINO MUNICIPAL	191
REFERÊNCIAS	222
ANEXOS	244

1 - INTRODUÇÃO

Os municípios têm se deparado, após a década de 1990, com a intensificação das relações federativas sob a perspectiva do regime de colaboração. Em razão de compromissos firmados através de adesões a programas e projetos oferecidos pelo governo federal, uma diversidade de ações passaram a ser desenvolvidas pela gestão central do sistema municipal de ensino¹ (Secretaria de Educação e Prefeitura) ou mesmo pelas unidades escolares da rede de ensino, favorecendo a incorporação da política nacional pela política local.

Estas formas de incorporação das políticas federais têm se respaldado, dentre outros fatores, nas interrelações governamentais, nas demandas locais a serem atendidas pelo poder municipal, nos incentivos agregados aos programas federais e nas condições materiais para a efetivação das políticas que incluem estrutura física, de pessoal e financeira disponíveis.

No estudo que desenvolvi sobre o discurso oficial nas políticas públicas em educação² (AROSA, 2008), dois fatores que se apresentaram como marcantes para aquela investigação ainda se mantêm presentes na proposta desta pesquisa. Primeiro, o interesse pela implementação de políticas de reorganização do Ensino Fundamental, que adotam a desseriação³; e, segundo, a centralidade que a avaliação educacional tem ocupado nestas políticas. A partir da pesquisa realizada, a continuidade da reflexão sobre o processo de implantação das políticas educacionais se ampliou para esta

¹ Este estudo toma como base a conceituação de sistema como “a unidade de vários elementos, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante”, considerando sua autonomia para organizar-se de acordo com normas próprias e comuns a todos os seus integrantes (SAVIANI, 2009, p. 3, 10-11). Nesse sentido (à luz da LDB em seu art. 11), foram pesquisados municípios que organizaram político-pedagógico e administrativamente os processos educativos locais, criando seus sistemas municipais de ensino.

² AROSA, D. V. S. A construção do discurso oficial sobre avaliação da aprendizagem escolar nas políticas públicas em educação no município de Queimados/RJ entre os anos de 2001 e 2007. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

³ Neste trabalho, apesar das diferentes concepções e pressupostos, serão consideradas como “ensino desseriado” as propostas que incluem a progressão continuada de séries/anos escolares, as de ciclo de alfabetização e as de ciclo de aprendizagem, implementadas nos municípios investigados.

análise sobre políticas nacionais e sua interpretação ativa pelas gestões municipais⁴.

O estudo das políticas públicas municipais tem apontado para a necessidade de aprofundamento da investigação tanto das relações entre o poder local e o central, como também das questões referentes à configuração federativa do Estado brasileiro, procurando-se entender os espaços de atuação dos entes federativos, as relações de forças envolvidas e as ações desenvolvidas por estes elementos.

Esta pesquisa investiga a interrelação entre as políticas nacionais e municipais no campo educacional, focalizando como o discurso das políticas nacionais para a avaliação educacional tem interferido, modificado ou favorecido as mudanças discursivas das políticas de avaliação educacional em sistemas municipais de ensino desseriado, num recorte temporal de 1997 a 2011.

Esta pesquisa, ao utilizar os termos seriação e desseriação (conforme apontado na nota 17) compreende que a apresentação dos conceitos seriado/desseriado pode correr o risco de ser entendida como uma dicotomização. O que de certa maneira não se pode escapar ao fazê-lo desta forma. Porém, ao fazer este tipo de grupamento das formas de organização do ensino fundamental, de maneira alguma se pretendeu definir e determinar que estes modos de organização possam ser encarados como simples, únicos, generalizáveis, ou ainda, excludentes. Alguns sistemas públicos de ensino têm utilizado em suas redes escolares as formas seriada e desseriada no mesmo processo temporal de desenvolvimento do ensino fundamental de nove anos, fazendo uso de instalações, propostas pedagógicas, currículo, instrumentos avaliativos, docentes, material didático, etc. de maneiras não diferenciadas, tanto quanto lhe impõem as interpretações ativas e lutas pela hegemonia inscritas nas políticas educacionais locais.

Assim, esta investigação, compreendeu como organizações desseriadas do ensino as identificadas segundo dois grupamentos que em linhas gerais estão imbricadas às concepções dos:

⁴ Estudos em realização no Grupo de Estudo em Sistema de Ensino – GESE - do Núcleo de Estudos Sociais do Conhecimento e da Educação - NESCE /UFJF.

a) dos Ciclos de Desenvolvimento ou Ciclos de Formação, que se baseiam na correspondência dos períodos educativos às fases de desenvolvimento humano, identificadas como pré-infância, infância, pré-adolescência e adolescência, situando a prática educativa e o processo educacional de acordo com essas temporalidades;

b) Ciclos de Progressão Continuada que geralmente englobam os Ciclos de Aprendizagem, Ciclos Básicos, 1^{os} Ciclos, Ciclos de Alfabetização e agora, mais recentemente, os também nomeados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental como Blocos Pedagógicos e Ciclos Sequenciais. Procuram se basear na busca de uma adequação do tempo escolar ao ritmo de aprendizagem buscando a eficiência e sucesso do processo educativo.

O estudo pretende contribuir para o conhecimento de como os sistemas municipais de ensino têm sido afetados em suas estruturas organizacional e normativa, pela implementação de políticas do governo federal. A questão central nesta pesquisa é a implementação da política nacional para a avaliação educacional, no ensino fundamental e seus possíveis efeitos em sistemas municipais que se caracterizam por uma organização desseriada.

Coloca-se como objetivo geral a compreensão sobre como as propostas dos sistemas municipais, para o ensino fundamental em regime desseriado, têm incorporado as práticas discursivas da política nacional para a avaliação da educação básica.

O objeto deste estudo é a política educacional dos sistemas municipais de Duque de Caxias/RJ, Niteroi/RJ e São João de Meriti/RJ, para a organização do ensino fundamental de forma desseriada, no período compreendido entre os anos de 1997 e 2011, inclusive. Este recorte de tempo se justifica, inicialmente, pelas relações consequentes às competências e atribuições dos entes federados, apresentadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96)⁵. O final do período a ser estudado relaciona-se ao primeiro ano de vigência das Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental de 9 anos que orienta a adoção de um bloco pedagógico,

⁵ Regime de colaboração delimitado na Constituição Federal de 1988.

ou um ciclo sequencial, constituído pelos três primeiros anos iniciais do ensino fundamental⁶.

Os casos a serem estudados se referem a sistemas municipais de ensino, localizados na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro⁷. Dentre estes municípios, são dez os que durante as décadas de 1990 e 2000 tiveram implantada a continuidade da escolaridade e a não retenção dos educandos nos primeiros anos escolares ou em todo o ensino fundamental. Estes municípios organizaram o Ensino Fundamental utilizando um regime desseriado em toda esta etapa de ensino ou somente em alguns dos anos iniciais (utilizando concomitantemente a seriação nos demais anos de escolaridade)⁸.

São foco da pesquisa os municípios de São João de Meriti, Niteroi e Duque de Caxias. A escolha se deve às características apresentadas nestas municipalidades que representam as formas de organização do ensino desseriado e da avaliação educacional adotados no ensino fundamental pelos demais municípios dessa região do estado.

O problema que se apresenta nesta investigação é: frente às políticas nacionais para a avaliação educacional, quais os possíveis limites e possibilidades colocados para a consecução das propostas de organização e avaliação em sistemas municipais de ensino desseriado?

A hipótese formulada é de que a avaliação educacional, nos sistemas municipais de ensino de Duque de Caxias/RJ, Niteroi/RJ e São João de Meriti/RJ, tem sido alterada pelas políticas nacionais para a avaliação da educação básica.

⁶ A Resolução CEB/CNE Nº 7 de 14/12/2010 firma em seu artigo 30, parágrafo 1º que: “Mesmo quando o sistema de ensino ou a escola, no uso de sua autonomia, fizerem opção pelo regime seriado, será necessário considerar os três anos iniciais do Ensino Fundamental como um bloco pedagógico ou um ciclo sequencial não passível de interrupção, voltado para ampliar a todos os alunos as oportunidades de sistematização e aprofundamento das aprendizagens básicas, imprescindíveis para o prosseguimento dos estudos”.

⁷Municípios que compõem a região: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

⁸O Anexo 1 apresenta as respectivas formas de organização do ensino fundamental nestes sistemas de ensino.

Neste capítulo introdutório, a questão principal da pesquisa, os objetivos propostos, o objeto de estudo, o percurso teórico-metodológico e o tratamento dado ao problema são elencados.

O segundo capítulo apresenta conceitos que são centrais para a compreensão das relações entre as políticas central e local - federalismo, descentralização, autonomia e colaboração.

O capítulo três trata da gestão⁹ do ensino fundamental, abordando as políticas nacionais para o planejamento, organização e avaliação da educação, procurando contextualizar as influências para a elaboração das propostas educacionais locais.

São identificadas, no capítulo quatro, as características gerais dos processos de implementação do ensino desseriado e das políticas de avaliação educacional desenvolvidos nos sistemas de ensino de Duque de Caxias/RJ, São João de Meriti/RJ e Niterói/RJ, bem como os resultados obtidos por estes sistemas na avaliação nacional do ensino fundamental.

Por fim, o capítulo cinco procura destacar como o discurso da avaliação educacional nacional vem sendo recontextualizado pelos sistemas locais, incorporando-se às práticas discursivas empregadas na implementação destas políticas municipais, ressaltando as mudanças discursivas na política local.

⁹Compreende-se neste estudo que o conceito de gestão se diferencia de administração educacional, não se caracterizando apenas como uma substituição de nomenclatura ou delimitação dos atores, mas correspondendo a uma mudança de paradigma. Porém, não serão aprofundados neste trabalho os aspectos paradigmáticos desta diferenciação. Sobre a mudança paradigmática consultar Lück (1997) e Schnecknberg (2007). A gestão educacional será tratada daqui em diante como referente a “um amplo espectro de iniciativas desenvolvidas pelas diferentes instâncias do governo, seja em termos de responsabilidades compartilhadas na oferta de ensino, ou de outras ações que desenvolvem em suas áreas específicas de atuação [...] a exemplo de orientações e definições gerais que dão substância às políticas educativas, assim como o planejamento, o acompanhamento e a avaliação”, conforme é apresentada por Vieira (2007, p. 26-27).

1.1 - REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

Assim, meu foco principal aqui não são estruturas e práticas, mas a reforma de relações e subjetividades, e as formas de uma nova disciplina reinventada que surge a partir disso. Em cada tecnologia da política da reforma estão inseridos e determinados valores, novas identidades e novas formas de interação. (BALL, 2005, p.546).

Nos grupamentos sociais contemporâneos são criadas instituições com funções de delimitação e garantia de atendimento do que é relevante para o bem da coletividade. As formas como estas instituições se organizam e as ações que realizam para a resolução destas questões são fortemente marcadas pelas condições e contextos das escolhas efetuadas frente os objetivos, conteúdos e sujeitos implicados com as demandas. As relações estabelecidas, e que configuram as condições e contextos destas interações sociais, constituem e são constituídas, por modos específicos e selecionados de ação investida de poder¹⁰. O olhar aqui se concentra na prática social denominada política pública, que se inscreve em um espaço socialmente abrangente, efetivada através de um complexo processo decisório constituído por escolhas e ações demarcadas pela disputa de poder, que objetiva atender às demandas identificadas como necessárias ao bem estar público. Segundo Cavalcanti,

Política pública é um curso de ação ou inação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema, que é expressada no corpo das leis, regulamentos, decisões e ações de governo. A política pública está relacionada com as intenções que determinam as ações de um governo; com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas para alcançar metas em uma determinada sociedade; com a luta de interesses entre o governo e sociedade; ou ainda, com atividades de governo,

¹⁰A conceituação de poder existente nestas relações é de “uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir” (FOUCAULT, 1989, p. 8). Não são as estratégias que alcançam maior visibilidade e que estão ancoradas na força, no controle, na persuasão ou na repressão que demonstram o que é o poder. Este se encontra implícito nas práticas sociais cotidianas, nas formações discursivas, nas relações sociais, na apropriação de conhecimentos e modos de ação das entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos).

desenvolvidas por agentes públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos (CAVALCANTI, 2007, p.38).

O processo decisório da política pública concretiza-se em discurso, texto e ações, sofrendo durante todo o processo da sua existência julgamento de valor quanto à sua adequação aos propósitos de determinada sociedade. Esse julgamento pode ser expresso nos cotidianos embates e conflitos de interesses, no texto formal que omite estes conflitos e anuncia a concepção de maior prestígio, nas resistências ou aceitação às ações propostas. Pode também ser alvo de avaliação sistemática de seus determinantes, processos, objetivos e decorrências, através de metodologia analítica.

Para analisar a política pública é preciso apresentar os pressupostos sobre os quais se firma a compreensão de política pública, do processo do seu desenvolvimento, suas consequências e o âmbito que atinge. O pressuposto adotado nesta pesquisa é de que as relações entre o governo federal e os sistemas municipais de ensino configuram específicas formas de construção das políticas, compreendendo diferenciadas arenas de interesses, pactos e negociações por poder em contextos locais. Isto se refere a uma construção de práticas sociais que envolvem interesses coletivos (dos órgãos gestores locais e do governo federal) e se constituem como ações políticas demarcadas em sua construção por um determinado momento histórico, com determinados conteúdos culturais, em espaços específicos de negociação e com constituição enunciativa específica.

O reconhecimento das demandas, a definição dos temas e prioridades, a formulação da política, a implementação e a avaliação, têm sido identificados como fases ou estágios da política pública. A análise de políticas tem, sob várias vertentes, intensificado o olhar sobre os processos político-administrativos, os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, as estratégias e instrumentos de ação utilizados.

A Tabela 1 apresenta diferentes fases do processo decisório das políticas públicas que, na visão de diversos autores são compreendidas como constitutivas e sobre constante interrelação durante todo o percurso da política.

Tabela 1 - As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de política.

Fonte: Tabela construída com base em BAPTISTA & REZENDE (2011, p. 141) e CAVALCANTI

Estudos	Fases definidas
HA Simon – Administrative Behaviour, 1947	Inteligência, Desenho, Escolha.
HD Lasswell – The Policy Orientation, 1951	Informação, Promoção, Prescrição, Invocação, Aplicação, Término e Avaliação.
R Mack – Planning and Uncertainty, 1971	Reconhecimento do problema, Formulação de alternativas, Decisão, Efetivação, Correção/Ajuste.
R Rose – Comparing public policy, 1973	Reconhecimento público das necessidades existentes, Como os temas são colocados na agenda, Como as demandas avançam, Como o governo se envolve no processo decisório, Recursos e constrangimentos, Decisões políticas, O que determina as escolhas de governo, A escolha no contexto, Implementação, Resultados, Avaliação da política e Feedback.
G Brewer – The policy sciences emerge, 1974	Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação e Término.
W Jenkins – Policy Analysis: a political and organizational perspective, 1978	Iniciação, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação e Término.
BW Hogwood and LA Gunn – Policy analysis for the Real World, 1984	Definição de temas, Filtro de temas, Definição de temas, Prognóstico, Definição de objetivos e prioridades, Análise de opções, Implementação da política, monitoramento e controle, Avaliação e revisão, Manutenção da política, Sucessão e Término.
Howlett e Ramesh, Studying Public Policy, 1993	Montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.
Canto Chac, M. Introducción a la ciencia de políticas públicas, 1995.	Gestação (agenda, análise, alternativa); decisão (preferências do decisor, regras e procedimentos); implementação (preferências dos agentes, jogos de poder organizacional); avaliação (valorização e jogos de poder).
Frey, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, 2000.	Percepção e definição de problema, Agenda-setting, Elaboração de programa e decisão, Implementação, Avaliação e eventual correção de ação.
Souza, C. Políticas públicas: conceito, tipologias e subáreas, 2005	Formulação (agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção de opções), Implementação e Avaliação.
Roth Deubel, A. N. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación, 2003	Identificação do problema, Formulação de soluções, Tomada de decisão, Implementação e Avaliação

(2007).

Ao discorrer sobre conceitos básicos na análise política, Frey aponta três dimensões a serem consideradas nos estudos sobre políticas. A primeira se refere à estrutura institucional político-administrativa e ao sistema político delineado pelo ordenamento jurídico - *Polity*. Outra dimensão diz respeito aos

processos políticos constituídos pela imposição de objetivos, conteúdos e decisões sobre ações a serem efetivadas - *Politics*. E a terceira dimensão é relativa aos conteúdos materiais das decisões políticas, seus programas, condições técnicas - *Policy* (FREY, 2000, p. 216-217).

Estas dimensões que se entrelaçam e se influenciam mutuamente, importam na investigação sobre a gênese e percurso de políticas públicas, seus entraves e fatores favoráveis ao alcance dos seus objetivos. Sob este enfoque, pressupondo-as como em contínua interrelação, algumas formulações teóricas no campo da análise política têm procurado trabalhar com a análise de processos que, embora com denominações ou subfases diversas, podem ser entendidos como não dissociados de uma configuração mais ampla e complexa. Com momentos e movimentos que se interpenetram e não se constituem como lineares ou hierarquizados em função de estágios ou etapas, operam como um ciclo. Para Frey (2000), considerando esta concepção, o ciclo de políticas (policy cycle) se apresenta como um modelo que fornece um quadro de referência relevante para a análise processual de uma política pública.

É esta concepção de análise da política pública, que busca a compreensão do seu percurso enquanto um ciclo de política (BALL, 1992), que orienta este estudo de efeitos da política nacional para a avaliação educacional no discurso dos sistemas municipais que desenvolvem o ensino de forma desseriada¹¹. Ball entende que todo o processo decisório que envolve as políticas deva ser analisado segundo dimensões contextuais que se referem às influências, à elaboração do texto, às práticas, às estratégias políticas utilizadas e aos efeitos produzidos.

¹¹Draibe (2001, p. 21) conceitua resultados, no sentido estrito, como “os produtos do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de produção”. Define impactos como “as alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele provocadas”, entendendo ainda que os efeitos são “outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou”. Referindo-se a produtos e efeitos, conceitos utilizados em análise de uma política, Cavalcante (2007, p. 254) afirma que “...produto é aquilo que a política produz e efeito é o que esses produtos provocam (causam) em determinada realidade”.

A identificação das mudanças discursivas na política educacional local, enquanto possível efeito decorrente da avaliação externa em larga escala¹² no ensino fundamental foi buscada nos discursos, convenções e decisões sobre os processos locais de avaliação, expressos em instituições e formulações jurídico-político-administrativas (documentos, propostas e normatizações das Secretarias Municipais de Educação e dos Conselhos Municipais de Educação).

Investigando efeitos produzidos pela política nacional de avaliação educacional no discurso dos sistemas municipais de ensino, a análise se baseou num exame *ex post* de resultados ou efeitos dessa política, considerando a interpretação ativa realizada pelos sistemas de ensino através de suas práticas discursivas, identificadas ou não com as formações discursivas da avaliação educacional nacional. Sobre esta forma de análise *ex post* da política pública, Cavalcanti afirma que pode ser entendida como um exame de

decisões e ações distribuídas ao longo do tempo, objetivando a introdução de modificações substantivas [...] (n)a política. A avaliação dos resultados e dos impactos correspondentes toma geralmente como parâmetro de comparação uma imagem-objetivo previamente definida ao longo dos momentos de formulação e implementação (CAVALCANTI, 2007, p. 244).

Draibe (2001) também identifica este momento da análise como avaliações *ex post* que podem ser desenvolvidas durante ou após a implementação do programa, buscando analisar eficiência, eficácia e efetividade em termos de resultados, impactos ou efeitos.

Conforme Ball (2009), aqueles que atuam no contexto da prática exercem uma “interpretação ativa” efetivada pela ação de interpretação dos textos da política em práticas. As Secretarias Municipais de Educação (e seus órgãos vinculados) enquanto gestores locais são compreendidos neste estudo

¹² Neste estudo, o entendimento sobre o que se denomina avaliação externa em larga escala considera a experiência brasileira em avaliação educacional, referindo-se a uma gama de processos avaliativos externos à escola ou à rede de ensino, aplicados de forma padronizada a diversos grupos inseridos no processo educacional. Geralmente referenciados na avaliação do desempenho escolar em determinados momentos da escolarização, se utilizam de testes de proficiência e escalas padronizadas.

como atores que exercem uma interpretação ativa das políticas nacionais, recontextualizando seu discurso.

Barros Silva (1999) ressalta que na análise da ação dos atores, relativa aos efeitos produzidos pela implementação da política, deve se considerar que:

- mudança é processo e não apenas evento isolado, exigindo tempo e condições favoráveis para a alteração da situação;
- o papel dos atores da mudança deve ser considerado em termos de suas possibilidades, ou não, de contribuição para o fortalecimento da mudança;
- alterações significativas nas práticas, valores, crenças e conhecimentos precisam ser vistas sob a ótica da justiça social;
- na incorporação do processo de mudança ao cotidiano, há uma combinação de pressão e apoio exercidas pelas lideranças;
- mecanismos de interação direta e pessoal com os atores responsáveis pela implementação fortalecem as mudanças nas subjetividades.

Estes aspectos, se considerados na análise da ação dos agentes implementadores, proporcionam também,

...condições analíticas para que se relacione seu comportamento tanto com valores presentes na cultura das organizações, cujas práticas estão sendo transformadas, quanto com o próprio conteúdo das inovações de política social em exame. Sob essa perspectiva, podem ser consideradas as estruturas, os processos, as políticas e o fator temporal da implementação enquanto variáveis que influem na moldagem do comportamento e opiniões dos agentes que implementam as mudanças (BARROS FILHO, 1999, p. 164).

Ao focalizar as interrelações entre a política central e as locais, a pesquisa caracterizou-se como um estudo de caso coletivo (CHIZZOTTI, 2006, p. 137). O estudo compreendeu três casos conexos, referentes aos sistemas municipais de ensino na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, analisando as políticas educacionais municipais frente aos produtos resultantes das políticas de avaliação educacional, entendidas como instâncias e modos de regulação através de normatização legal, termos de cooperação e índices estandardizados.

Após a contextualização do cenário nacional referente às interrelações governamentais, o primeiro nível da pesquisa foi a identificação da política nacional para avaliação educacional e das políticas municipais para a organização do ensino fundamental com seus respectivos sistemas de avaliação educacional. Definido o desenho das políticas nacional e local, estabeleceram-se conexões entre as formações discursivas, as práticas discursivas compreendidas nas estratégias para implementação e interpretação da avaliação educacional e as prováveis mudanças discursivas das políticas municipais.

Os casos selecionados são vizinhos e coetâneos¹³. Compartilham a mesma regionalidade (são da região Metropolitana do RJ), tempo histórico de implementação das políticas nacionais e contemporaneidade na implementação de suas propostas pedagógicas. Os três municípios implementaram a reorganização da proposta pedagógica de seus sistemas de ensino nas décadas de 1990 e 2000, período do recorte temporal da pesquisa (1997 a 2011). Na criação de seus sistemas de ensino, estes municípios organizaram o ensino fundamental em regime seriado. Na década de 1990 alteraram esta configuração:

- São João de Meriti adotou em 1998 o Ciclo de Alfabetização, ampliando o atendimento em regime ciclado para todos os nove anos do Ensino Fundamental a partir de 2000. Posteriormente esta organização sofre mudança (2010), adotando o Ciclo Básico (nos três primeiros anos de escolaridade) seguidos de seis anos escolares seriados;
- Niterói organizou em 1994 todo o Ensino Fundamental (de oito anos) em sistema de Avaliação Continuada. Em 1999 adotou o regime ciclado, organizando o Ensino Fundamental (agora com nove anos) em quatro ciclos;
- Duque de Caxias organiza o Ensino Fundamental de nove anos, desde 1993, com um Ciclo de Alfabetização composto da antiga Classe de Alfabetização e

¹³Casos vizinhos se beneficiam da mesma matriz de difusão, mesmo que não sejam contíguos. Casos coetâneos são delimitados pela mesma temporalidade histórica, ainda que não sejam contemporâneos. Os casos estudados se caracterizam como vizinhos pela regionalidade (são da região Metropolitana do RJ) e são coetâneos no sentido de seu tempo de histórico de implementação das políticas nacionais em avaliação educacional e na desseriação do ensino fundamental.

os dois primeiros anos do Ensino Fundamental, conservando a seriação a partir do terceiro ano de escolarização.

Estes municípios embora possam ser apresentados de maneira geral como representantes de organização e implementação de um ensino desseriado, demarcando similitudes que favorecem certas condições de proximidade entre as propostas, mostram também que as aproximações relativas à estruturação do ensino se fundamentam em distintos contextos socioeducacionais, concepções de construção do conhecimento, propostas pedagógico-curriculares e políticas de avaliação educacional. Essas condições e dimensões, expressas nos processos locais de implementação, embasam a análise das relações entre os discursos das políticas municipais e federal (tratadas em capítulos posteriores), e se reportam, entre outras, à organização desseriada do ensino fundamental e às matrizes e fluxos decisórios sobre a avaliação educacional.

Adotando a perspectiva indicada por Casassus (2001) e Trevisan (2008) a análise proposta adota, metodologicamente, dois passos:

- Identificação do desenho das políticas, da ação implementadora e dos discursos textuais;
- Análise de prováveis efeitos resultantes da implementação das políticas nacionais de avaliação, focalizando características contextuais que indicaram formas relacionais entre as políticas central e local para a avaliação educacional do ensino fundamental;

De forma geral, serão focos de análise:

- a) movimento de desseriação do ensino em cada município;
- b) forma de organização do ensino desseriado e sistemas de avaliação educacional em cada município;
- c) efeitos das políticas de avaliação educacional, implementadas pelo governo federal, nos discursos das políticas municipais para avaliação do ensino fundamental;
- d) desafios e possibilidades na construção da política municipal de avaliação educacional.

As fontes primárias da pesquisa foram os textos legais (Resolução, Lei, Portaria, Decreto, Deliberação), os documentos de apresentação das políticas

educacionais (Documento Proposta, Exposição de Motivos, Documento Referência, Propostas Pedagógicas, Regimentos, Planos de Ação, etc.) e, como fonte de dados secundários, informações coletadas em relatórios referenciados em pesquisas e estudos (de órgãos oficiais e estudos acadêmicos de pesquisadores da área). Estes textos foram tratados como eventos de práticas discursivas e de práticas sociais, sendo analisados ora em seus processos de distribuição e consumo (textos do governo federal), ora incluindo seus contextos de elaboração, influência e implementação (textos dos sistemas locais). Considerou-se também que no desenvolvimento da contextualização textual das práticas discursivas, algumas dimensões do processo permitiram a compreensão de características das formas alcançadas e das mudanças nessas configurações estabelecidas como práticas sociais. Foram considerados documentos que pudessem subsidiar essa análise:

- Legislação federal sobre Ensino Fundamental;
- Documentos de políticas nacionais para avaliação educacional;
- Normatizações do Sistema Nacional de Avaliação para o Ensino Fundamental (SAEB);
- Programas e ações federais voltadas para a avaliação externa em larga escala;
- Dados educacionais divulgados pelo INEP sobre os sistemas municipais;
- Proposta Pedagógica dos sistemas municipais de ensino;
- Regimento Escolar das redes municipais;
- Regulamentações para o sistema de avaliação educacional na rede de ensino¹⁴: Leis Municipais, Portarias, Resoluções e orientações fixadas pela Secretaria Municipal de Educação, Pareceres e Deliberações do Conselho Municipal de Educação;
- Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação;
- Planos de Ação Articulada (PAR).

Além da análise dos textos das políticas e estudo dos dados qualitativos e quantitativos coletados sobre os resultados da política, as fontes documentais

¹⁴ O que se considera como sistema de avaliação na rede de ensino está relacionado aos critérios, formas e instrumentos avaliativos que a rede de ensino dispõe, elabora e se utiliza para analisar o processo educacional que desenvolve.

foram utilizadas como subsídios para a análise das interrelações e interpretação ativa da política e visaram o conhecimento e compreensão sobre:

- Implementação das propostas municipais de ensino fundamental desseriado;
- Implementação das propostas municipais de avaliação no ensino fundamental desseriado
- Formação discursiva e práticas discursivas anunciadas nos sistema e/ou critérios de avaliação na rede de ensino;
- Efeitos da implementação da avaliação nacional no ensino fundamental desseriado.

Para uma melhor compreensão sobre a análise das políticas como textos, mas também como discurso, pode-se recorrer à argumentação de Ball ao afirmar que a política como texto se constitui pelas concepções, formulações e orientações, materializadas nos documentos, legislações e registros das intenções e planos de ação, considerando-se que a interpretação destes registros é sempre sujeita a múltiplas leituras e tradução pelos sujeitos ou grupos envolvidos. A concepção da política como discurso passa pelo entendimento de que há uma complexa rede de disputas por poder e hegemonia, em que vozes, ideias e conceitos que prevalecem se tornam possibilidades de ação, excluindo outras interpretações, subjetividades e formas de agir em relação àquela política. O autor enfatiza que existem conflitos decorrentes da interpretação e tradução dos textos pelos atores da implementação, constituindo uma *interpretação ativa*, singular, não somente pelas dimensões contextuais de influência e elaboração da política, mas também pelas condições decorrentes da ordem de discurso existente (BALL, 2009).

Os estudos realizados por Van Dijk e Norman Fairclough sobre discurso, poder e sociedade, foram importantes para o entendimento e análise do ciclo de políticas investigado. Estes autores pertencem a uma linha de teóricos que se dedica a estudos do discurso de uma forma crítica. Embora a análise linguística seja uma das formas mais utilizadas nos estudos críticos do discurso (ECD) e na análise crítica do discurso (ACD), nesta pesquisa o interesse recaiu na contribuição teórica destas críticas sobre os sistemas e as estruturas das

práticas discursivas nas políticas públicas educacionais, procurando assim entender as possíveis mudanças ocorridas nos discursos locais que envolveram relações sociais, identidade dos sujeitos e saberes sobre a avaliação educacional. Van Dijk (2010) aponta que é importante a observação de alguns critérios no estudo crítico de um discurso:

- a) as relações sociais devem ser estudadas tomando-se por parâmetro as condições que configuram o equilíbrio do poder;
- b) as experiências dos grupos em interação com o discurso servem como fonte de pesquisa;
- c) as práticas discursivas inserem-se em contextos de reprodução das relações de dominação;
- d) que a formulação de alternativas possíveis ao discurso hegemônico sejam mais compatíveis aos interesses dos grupos em posição de menor acesso ao poder naquela relação.

O autor define poder como o controle exercido por um grupo sobre outros grupos e seus membros. Entende que este controle não se exerce somente sobre a natureza linguística da prática social, mas afeta também a natureza dos conhecimentos, atitudes, ideologias, normas, valores, representações pessoais e sociais. Aponta que “a análise contextual crítica está intimamente imbricada com a análise de discurso contextual” (VAN DIJK, 2010, p. 23), uma vez que precisam ser considerados como o acesso ao discurso está sendo regulado, como estão configurados os contextos de produção do discurso e o ciclo da reprodução discursiva do poder. Estes conceitos (contextos de produção e ciclo de reprodução discursiva) se aproximam da abordagem do ciclo de políticas de Stephen Ball quando trata dos contextos de influência, elaboração do texto e estratégias políticas.

Embora Van Dijk (2010, p. 40) ressalte nas relações entre discurso e poder social a compreensão do discurso como uma forma “textual” específica de uso de linguagem no contexto social, as interpretações apresentadas na pesquisa se afastam da análise sociolinguística que o autor faz do papel da dominância ou do poder na variação no estilo linguístico para, por outro lado, se aproximarem tanto das análises propostas por Fairclough (2001) sobre

discurso e mudança social quanto das formulações de Foucault sobre discurso, ordem discursiva e práticas discursivas.

Nas relações entre os grupos sociais, o discurso tem grande importância na constituição das interações e ideologias assim como das formas em que o controle e poder ali se inscrevem. O discurso é uma produção de sujeitos sociais em suas relações sociais que envolvem redes de conhecimentos e crenças. Fairclough aponta a permanente relação entre discurso/prática e estrutura social, pois entende discurso como uma prática social sobre o mundo. As dimensões que constituem a organização social sofrem influência e influenciam o discurso através da sua própria ordem de discurso e práticas discursivas. Assim,

o discurso contribui para a constituição de todas as dimensões da estrutura social que, direta ou indiretamente, o moldam e o restringem através de suas próprias normas e convenções, relações, identidades e instituições que lhe são subjacentes. O discurso é uma prática de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado (FAIRCLOUGH, 2001, p. 91).

A teoria de Fairclough se apropria de alguns conceitos de Foucault para a realização da análise do discurso. Um deles diz respeito à propriedade constitutiva e construtiva do discurso em várias dimensões da sociedade (conhecimento, sujeitos, relações sociais, estruturas conceituais). Outro conceito refere-se à interdependência das práticas discursivas de uma sociedade ou instituição, nomeadas como intertextualidade. Qualquer prática discursiva é gerada da combinação de outras e definida pelas relações com outras práticas discursivas.

Ainda para o autor, o discurso tem ação ativa na realidade, contribuindo para a produção, transformação e reprodução de objetos ou sujeitos. Distingue três aspectos decorrentes dos efeitos construtivos do discurso: a) contribuição na construção dos sujeitos sociais e os tipos de “eu”; b) contribuição na construção das relações sociais; c) contribuição na construção de sistemas de conhecimento e crenças. Estes efeitos estão relacionados a dimensões de sentido com funções “identitárias”, “relacionais” e “ideacionais”.

Incorporando a noção de ordem do discurso de Foucault, Fairclough entende as ordens de discurso institucionais e societárias como o conjunto de práticas discursivas dentro de uma instituição ou sociedade e as relações entre elas. Sobre estas relações declara que

A constituição discursiva da sociedade não emana de um livre jogo de ideias nas cabeças das pessoas, mas de uma prática social que está firmemente enraizada em estruturas sociais materiais, concretas, orientando-se por elas (FAIRCLOUGH, 2001, p. 93).

Fairclough identifica a prática social como portadora de várias orientações (econômica, política, cultural, ideológica). O discurso como prática social política estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos) entre as quais existem relações de poder. Como prática social ideológica constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder. Segundo o autor, Foucault contribuiu grandemente para a teoria social do discurso quando apontou as relações entre discurso e poder, a construção discursiva de sujeitos sociais e o funcionamento do discurso na mudança social. Caracterizando estas premissas, Fairclough enfatiza a natureza:

- 1) discursiva do poder que entende as práticas e as técnicas como discursivas;
- 2) política do poder que concebe a luta pelo poder como presente no discurso e implícita a ele;
- 3) discursiva da mudança social que firma a importância das práticas discursivas em mutação como elementos na mudança social.

Para uma análise das instituições e estruturas societárias em termos de poder, é significativo entender suas práticas discursivas, compreendidas como expressão das relações estabelecidas entre os saberes expressos nos discursos sobre os quais se apoia. Sob condições específicas de tempo e lugar, estes discursos são produzidos de forma “controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos”, traduzindo não

só as lutas ou o sistema de dominação, mas “aquilo por que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar” (FOUCAULT, 2001, p. 9, 10).

Os textos das políticas, seus processos de produção e as práticas sociais decorrentes, representam um domínio particular de prática discursiva, que encerra singularidades tanto dos contextos, quanto das relações estabelecidas pelos sujeitos em determinada formação discursiva. Compreende-se a formação discursiva como um complexo de relações que definem e caracterizam um discurso ou um grupo de enunciados pela regularidade de uma prática discursiva. As relações de poder e luta por poder, moldam e transformam as práticas discursivas de um grupo social, definidas por Foucault como “um conjunto de regras anônimas históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram em uma dada época e para uma determinada área social [...] as condições de exercício da função enunciativa”. (FOUCAULT, 1987, p. 136).

É neste sentido que as políticas públicas são entendidas nesta pesquisa: são discursos que possuem ação ativa na realidade através das práticas sociais que lhe são pertinentes, contribuindo para a produção, transformação e reprodução de práticas discursivas pertencentes a ordens de discurso institucionais e societárias. As estruturas são reproduzidas, mas também transformadas na prática, dependendo do estado das relações e do equilíbrio de poder entre os que estão em luta num domínio particular de prática. E as políticas públicas educacionais traduzem sempre, como afirma Dourado (2009, p. 1), “um conjunto de prioridades, a intenção dos valores e projetos, que, num dado momento, conseguem instituir-se, a partir das lutas pela hegemonia de uma dada posição, compreensão ou encaminhamento político”.

Interessa uma análise do discurso da avaliação educacional nos municípios focalizados por entender que, ressignificando e interpretando ativamente a política nacional em implementação revelam que há uma intenção de promover uma educação construída coletivamente, sobre bases e interesses locais. Possivelmente, a proposição de algumas experiências brasileiras de ensino desseriado que concebem a educação, o sujeito, o conhecimento e a vida social não somente sob o âmbito dos sistemas de

dominação, esteve presente e se estabeleceu como elemento de tensão na trajetória de implementação das propostas municipais estudadas.

Observa-se nos documentos da política nacional, que os objetos, enunciados, conceitos e temáticas, em grande maioria, se voltam para o fortalecimento de formações e práticas discursivas que concebem o sucesso ou qualidade da vida individual e coletiva baseados na aprendizagem ao longo da vida, autonomia responsável, equidade, inclusão, coesão social e cidadania, incorporando e naturalizando os discursos da meritocracia, do controle, da avaliação do desempenho, da competitividade, da eficiência e da eficácia. Estes discursos, antes colocados como conflitantes com as questões sociais por servirem de parâmetros às questões econômicas, passaram a ser utilizados sob nova formulação, diminuindo a tensão que punha em contraposição os interesses econômicos e os sociais, colocando assim estes conceitos, ora antagônicos, como complementares (SHIROMA, 2001).

Para a análise dos possíveis efeitos produzidos pela implementação da política pública educacional, estas questões imbricadas nos processos de mudança discursiva necessitaram de alguma contextualização para a reflexão e interpretação das interrelações estudadas. A organização do estado federal, a interdependência entre entes federados, os mecanismos de descentralização e a autonomia federativa são conceitos e elementos focalizados no próximo capítulo, que trata das relações entre poder local e central na gestão da educação nacional.

2 – RELAÇÕES ENTRE PODER LOCAL E CENTRAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

A educação básica no Brasil [...] vem sofrendo grandes mudanças. Analisá-la implica considerar determinadas preliminares como o pacto federativo, a desigualdade social, as ligações internacionais e a própria noção de educação básica a fim de contextualizar as políticas de avaliação, focalização, descentralização, desregulamentação e financiamento (CURY, 2002, p.1).

Contemporaneamente, os governos nacionais têm se organizado sob regimes identificados como Estado Unitário, Confederação ou Federação¹⁵. Uma das características mais marcantes na diferenciação entre estas formas de governo está na delegação de poder entre os entes nacionais que se configuram, de maneiras específicas e diferenciadas, tanto pela centralização de poder quanto pela autonomia alcançada por cada instância nacional.

A atual configuração do Estado brasileiro é de uma República Federativa. Compreende-se aqui a República como um regime de governo exercido através da representação e o Federalismo como uma forma de governo no qual as relações de poder comportam um Estado soberano formado pela união de unidades federadas subnacionais que possuem autonomia relativa às suas competências específicas e concorrentes, juridicamente atribuídas.

As últimas décadas do século XX foram fortemente marcadas por mudanças na forma como os Estados se reorganizaram. A globalização da economia, as reestruturações na produção e no trabalho capitalistas, as consequentes relações e acordos internacionais firmados são fatores que podem ser citados, dentre outros, como influentes nos processos de reorganização dos Estados nacionais capitalistas.

¹⁵ Estado Unitário: Organização estatal na qual um governo central é tomado como autoridade exclusiva com jurisdição integral em todo o país (CURY, 2010).

Confederação: União entre várias nações autônomas reunidas em torno de um só poder central que as representa ante as demais nações (CURY, 2010).

Federação: organização político-territorial de poder fundamentada na dupla soberania tanto do governo central como dos entes subnacionais, dotados de autonomia local, cabendo ao governo central a representação e defesa dos interesses de todos (ARAÚJO, 2005).

Este processo de constante renegociação entre os contratos firmados em cada nação, referente à delegação de poder, é destacado por Rodden (2005), ao enfatizar que mesmo em regimes de governo diferenciados do federalismo (Estado Unitário e Confederação), a centralização e autonomia dos entes nacionais tomam configurações específicas. Ressaltando a importância de se investigar “causas e efeitos da distribuição imbricada e compartilhada de autoridades política, fiscal e de políticas”, o autor enfatiza a questão da colaboração no pacto federativo ao dizer que “na maior parte das federações, o centro depende das províncias para implementar e fazer valer muitas das suas decisões” (RODDEN, 2005, pp. 20 e 25).

A definição do regime de governo, suas formas de ação, as relações entre as unidades subnacionais e internacionais têm sido elementos que conformam os contextos de fortalecimento ou fragmentação das diretrizes educacionais em âmbito nacional e local. Em cada período da história do Brasil (colonial, imperial, republicano), a elaboração e implantação das políticas para a educação, como em todas as políticas públicas, expressa a complexa articulação entre as demandas gerais da sociedade e os interesses específicos dos grupos e indivíduos desta sociedade.

Na atual federação brasileira, o processo de implantação das políticas públicas em nível central e local tem sua efetividade firmada também nas interrelações governamentais onde a interdependência e a autonomia das subunidades nacionais são aspectos fundamentais. As estratégias de centralização, descentralização, autonomia e responsabilização têm sido utilizadas pelos governos conforme os arranjos políticos, administrativos e financeiros, reportando-se a uma contínua disputa por espaço de governabilidade. A necessária negociação e repactuação do poder têm sido cada vez mais complexificadas pelas características particulares da diversidade regional e desigualdade social brasileiras.

Neste capítulo serão destacadas algumas relações entre poder local e central na realidade brasileira. Diante das diferentes configurações contextuais e legislativas que podem ser analisadas nos sistemas municipais são considerados, neste capítulo, aspectos relacionados à organização estatal no Brasil, à descentralização das políticas educacionais sob o prisma das

competências atribuídas aos Sistemas Municipais e à União, à autonomia de ação destes entes federados, às relações de colaboração que se travam especialmente nas questões relativas à organização e avaliação educacional no ensino fundamental e à responsabilização.

2.1 - FEDERALISMO

A noção básica de federalismo aqui adotada é a de um governo compartilhado na gestão de alguns assuntos e autogoverno local relativo a outros assuntos, dentro de um mesmo sistema político, sem subordinação. Guardadas algumas similaridades nos aspectos gerais que caracterizam os “diversos” federalismos adotados em outras nações (autonomia e interdependência política, administrativa e fiscal entre as unidades constituintes), a configuração da distribuição de poder em cada uma delas aponta para formas específicas de compartilhamento da soberania. Segundo Abrucio (2001), os aspectos ligados a esse compartilhamento de poder geralmente estão relacionados a: heterogeneidades territoriais, linguísticas, étnicas, socioeconômicas, culturais e políticas; defesa da unidade frente à diversidade; pacto federativo; autonomia e interdependência dos entes; e forma como se constituem as relações intergovernamentais.

As formas de interrelação entre os entes federados e os mecanismos utilizados, para que esse relacionamento seja reforçado, estão presentes nos contratos firmados entre as unidades federativas. Assim como em outras nações federativas, são as Constituições que registram o arcabouço administrativo, político e jurídico brasileiro que definem os pactos entre as unidades, em cada período de vigência¹⁶, expressando assim, as relações entre os níveis de governo firmado sob um regime de poder compartilhado. A caracterização do federalismo, feita por Almeida (1996), como uma forma não centralizada dos poderes de governo entre vários centros que vão

¹⁶Por força do Decreto N° 1 de 15/11/1889, o Brasil adotou como forma de governo a República Federativa, passando a constar, a partir deste período, nas Constituições subsequentes à de 1891.

conformando formas peculiares de relações intergovernamentais baseadas na competição ou cooperação e também em negociações entre instâncias de governo, contribui para o entendimento do conceito.

A literatura especializada identifica alguns tipos gerais de arranjos federativos que se reportam às relações entre as esferas de governo: federalismo dual, federalismo centralizado, federalismo competitivo e federalismo cooperativo. Nestes arranjos os padrões de relacionamento intergovernamental “em que a não centralização, característica do ordenamento federativo, convive de forma complexa e, frequentemente, conflitiva com a lógica da centralização-descentralização”, coexistem também conflitos que se identificam com as definições de funções entre os entes federativos que possuem competências comuns.

Segundo os princípios jurídicos do Direito Administrativo, o Brasil é uma Federação formada por uma união de Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito. O conceito de Federação relaciona-se à forma de “Estado em que, ao lado do poder político central e soberano, vicejam entidades políticas internas componentes do sistema às quais são conferidas competências específicas pela Constituição” (CARVALHO FILHO, 2002, p. 347). É assegurada a autonomia político-administrativa a cada ente federado segundo as funções e competências imputadas na Carta Constitucional.

A Federação abarca então uma distribuição de poder político distinta entre os entes federativos, caracterizando-se predominantemente por descentralização; autoconstituição de entidades integrantes; e participação dos entes federados na formação da vontade nacional. É princípio constituinte também da Federação Brasileira, expresso claramente no artigo 18 da Constituição vigente, a autonomia dos entes federados na organização político-administrativa do Estado. Esta autonomia tem como parâmetro as normas e as competências conferidas na Carta Constitucional. É a autonomia que confere aos entes federativos poderes de se autoconstituírem, autogovernarem, autolegislares e autoadministrarem dentro dos parâmetros constitucionais.

Analisando a origem do federalismo brasileiro, alguns estudos¹⁷ indicam que uma lógica centrípeta foi dominante em diversos períodos de seu desenvolvimento, ocorrendo o fortalecimento do poder da União, com predomínio da subordinação no âmbito das relações com os entes subnacionais.

A trajetória do desenvolvimento das políticas sociais através da ação estatal é marcada pela ampliação e crescimento de um sistema de proteção social durante os dois períodos de ditadura (era Vargas e governos militares). Nestes períodos, o estado federal brasileiro se identificou com a lógica centrípeta alcançando grande centralização política e concentração de poder no executivo federal. Porém, após a Constituição de 1988 considera-se que a lógica tenha sido direcionada para um federalismo cooperativo, como analisa Cury (2009):

A Constituição de 1988, recusando tanto um federalismo centrífugo como centrípeta, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos de acordo com os artigos 1º, 18, 23, 29, 30 e 211 (CURY, 2009, p. 20).

Com a nova carta constitucional, após um período de redemocratização do país e repúdio aos mecanismos centralizadores e concentradores de poder de decisão, as relações entre o poder central e o local começaram a ser reconfiguradas, apontando para o fortalecimento da capacidade de decisão e autonomia das unidades subnacionais.

Os entes federados estudados são municípios que, anteriormente à homologação da Constituição de 1988, já haviam percorrido um processo de municipalização, organizando-se territorial e politicamente. No entanto, com a delimitação constitucional das competências de todos os entes subnacionais, e em especial das novas competências municipais, se depararam com novas atribuições e relações de colaboração. Relativo à educação, as competências privativas, comuns e concorrentes trouxeram novas demandas que anteriormente não lhes eram legalmente requeridas.

¹⁷ Almeida (1996), Araújo (2005) e Cury (2010).

Esta realidade, colocada para a formulação das políticas educacionais locais, está fortemente relacionada a quatro articulações presentes no federalismo brasileiro e que serão abordadas nos próximos itens deste estudo: a redistribuição de responsabilidades entre os entes federados (descentralização), a autonomia relativa dos governos locais, as relações entre os governos central e local (colaboração) e a responsabilização dos entes federados.

2.2 - DESCENTRALIZAÇÃO

Os processos de descentralização ou centralização em um regime federativo são relativos à distribuição, redistribuição ou reordenamento do poder na sociedade e se apresentam imbricados à distribuição e à execução das competências atribuídas a cada ente federado. Esta perspectiva de entendimento da descentralização, segundo Casassus (1995), ressalta a complexidade dos processos e seu caráter instrumental. Sua complexidade pode ser relacionada aos variados arranjos, interrelações e características políticas, administrativas e técnicas dos elementos da federação. Como política para alcance de objetivos, a descentralização funciona como instrumento e como meio para as ações que se destinam a empoderar instâncias subnacionais.

Historicamente, o Estado brasileiro centralizado tem sua história relacionada à monarquia hereditária, de estrutura unitária, advinda de um regime imperial que delegava à Assembleia Geral a prerrogativa de legislar e às Províncias tão somente a possibilidade de apresentação de projetos de lei que deveriam ser analisados e homologados pela Assembleia Geral. Até a Constituição de 1988, a concentração e difusão de poder entre os entes federados brasileiros foram marcadas pela centralização e descentralização, gerando relações ora de subordinação ao Estado soberano, ora de fortalecimento dos demais entes federados.

Considerando estes poderes e funções decorrentes, a função administrativa é entendida (no Direito Administrativo) como a mais ampla, uma vez que objetiva a gestão dos interesses relacionados ao Estado e à coletividade. É exercida em todos os entes federados, através de órgãos não direcionados às funções legislativa e jurisdicional¹⁸, oferecendo serviços públicos que são considerados como quaisquer atividades prestadas pelo Estado, visando atender às demandas da sociedade.

Os serviços públicos de educação estão inseridos nos direitos sociais dos cidadãos os quais o Estado tem dever de assegurar e garantir e estão entre os serviços chamados de competência comum. No Estado federativo brasileiro, as entidades competentes para instituir, regulamentar e controlar os serviços educacionais, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, encontram delimitadas essas atribuições na Carta Constitucional em seus artigos 22, 23, 24, 30 e 208 (que apresentam competências e deveres dos entes federados), 150 (trata de proibições), 211 e 214 (regime de colaboração, PNE, diretrizes, metas, estratégias), 212 e os artigos 60 e 76 das disposições transitórias (tratam de financiamento).

Considerando especificamente a delegação de competências locais relativas à educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96) em seu artigo 11, fixa que os Municípios devam se incumbir de:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
- V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹⁸Relacionadas à criação de normas jurídicas e à solução de conflitos de interesses, respectivamente.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)
Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

A administração dessas funções públicas, ou seja, a titularidade da prestação de serviços públicos é do Estado e, de acordo com o art. 175 da Constituição, pode ser realizada de forma direta ou indireta. Isto significa que quanto à realização das funções administrativas, a União, Estados, Municípios e Distrito Federal valem-se de seus órgãos, agentes e pessoas jurídicas para o desempenho dessas ações de forma direta ou indireta. Porém quanto ao aspecto organizacional, o Estado adota a centralização e a descentralização para cumprir suas competências administrativas utilizando-se de estratégias de concentração e desconcentração.

Conforme Carvalho Filho, “o que se costuma denominar de administração centralizada [...] é o próprio Estado que, nesses casos, centraliza a atividade”, assumindo assim “diretamente seus encargos” (CARVALHO FILHO, 2002, p. 271). Assim, ocorre a centralização administrativa quando os órgãos e agentes que integram a administração direta assumem a execução das atividades. São órgãos integrantes da administração direta do mesmo ente federado (União, Estado, Município ou Distrito Federal). Não há participação de outras instituições jurídicas na execução dessas atividades.

Já a descentralização, que implica na transferência do serviço para outra entidade, é conceituada como a transferência de funções ou de execução de atividade estatal entre entes da federação. Entendido como um fenômeno que se apresenta de formas, estágios e de implementação diferenciadas em razão das conformações econômicas e sociais, a descentralização é definida por Lustosa (1999) como um processo com características técnicas e políticas que promove a reestruturação no modo de dinamização das políticas, envolvendo a articulação com variados grupamentos internos ou externos ao governo.

A descentralização pode ser entendida também como um conjunto de tendências que se expressam concretamente nas áreas administrativa/legal e política, referindo-se à organização político-administrativa, à delegação de funções e atribuição de competências entre os entes federados, à

representatividade no poder de decisão e ao repasse de atribuições fiscais. Falleti (2006) define a descentralização como um processo tridimensional de política pública com dimensões administrativa, fiscal e política.

A descentralização político-administrativa da federação se identifica com a distinção dos níveis da administração do Estado e dos territórios geográficos que estes níveis definem, não havendo posição hierárquica entre os entes federados, mas múltiplos centros de poder.

Ocorrendo a delegação de funções do governo central às unidades subnacionais, na qual as funções delegadas aos níveis descentralizados são próprias do governo central, tem-se a desconcentração administrativa. O conceito de desconcentração está vinculado a um “processo eminentemente interno” de “substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de melhorar ou acelerar a prestação do serviço. [...] na desconcentração o serviço era centralizado e continuou centralizado, pois que a substituição se processou apenas internamente” (CARVALHO FILHO, 2002, p. 272). O autor ainda apresenta a distinção entre dois conceitos relativos a ação restritiva do Estado caracterizadas pela centralização e concentração. A centralização se refere à ação do Estado ao retomar a execução do serviço após ter transferido a execução a outra instância, passando então a prestar aquele serviço diretamente. Na concentração, órgãos do ente federado são reunidos passando a ter natureza de órgão concentrador.

Para a execução das competências atribuídas a cada ente federado - que podem ser de caráter exclusivo ou concorrente - firmam-se relações entre as instâncias federativas que se baseiam em mecanismos de cooperação e/ou competitividade. No regime de cooperação importa o compartilhamento das decisões e políticas públicas. Para Abrucio (2001, p. 99) há uma “natureza intrinsecamente compartilhada” nas políticas federativas, ocorrendo um “intrincado jogo de decisões compartilhadas pelos níveis de governo” que tanto podem existir pela busca de maior racionalidade nas ações como também pelo desequilíbrio de forças nas áreas administrativa e financeira entre governos locais e central. No modelo competitivo, procura-se alcançar um controle mútuo entre os entes federados através da busca de melhores condições de governo

individual, fortalecendo assim a regulação entre as unidades subnacionais e gerando governos mais eficientes e autônomos.

Sobre a adoção do modelo cooperativo ou competitivo de descentralização das decisões na federação, Eleazar (1993, p. 193) afirma que “todo sistema federal [...] deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição e entre governo central e seus componentes”. Este equilíbrio tem sido cada vez mais complexificado por condições inerentes ao próprio processo, bem como pelas interrelações estabelecidas com governos e instituições internacionais.

Nossa herança colonial política e social é de um Estado que começa a introduzir no Império (Ato Adicional de 1834) o processo de descentralização de poder do governo central e, após a proclamação da República, ainda no Governo Provisório, promove a autonomia local através de um Decreto¹⁹ que estabelece a soberania de cada província/estado.

Centralização ou descentralização político-administrativa são encaradas como marcas do período imperial que, segundo Mendes, pode ser interpretado como constituído por três fases conforme estas categorizações (MENDES, 2011, p.1). Inicialmente, há uma predominância centralizadora (até abril de 1831) no chamado Primeiro Reinado; em seguida, na Regência, certa descentralização de poder é transferida da Corte para as Províncias, competentes para legislar (segundo o Ato Adicional de 1834) sobre a instrução pública e os espaços próprios à sua promoção. Já no Segundo Reinado (1840-1889), a descentralização alcançada até este período é suprimida e a centralização do Primeiro Reinado é restabelecida.

Um momento importante relativo à descentralização política se dá quando por determinação da Constituição Federalista de 1891 as Províncias transformaram-se em Estados. No entanto, este fato não alterou efetivamente a organização quanto às competências de cada ente federado. Uma vez que as instruções secundária e superior foram firmadas como de competência do governo da União, a instrução primária continuou entendida como competência

¹⁹ O Decreto N° 1 de 15 de novembro de 1889 determinou:

Art 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.

Art 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

dos estados. Vigorou então a tradição desde a constituição do Império: Governo federal cuidava exclusivamente da educação secundária e superior, se desobrigando da educação popular, entregue à competência exclusiva dos estados. A descentralização do ensino durante este período da Primeira República solidificou a disparidade no oferecimento entre a instrução primária e a secundária e superior.

Este período, conhecido pela forte política dos governadores que concentrou em alguns estados, como São Paulo e Minas, um forte poder político, que pode ser identificado sob a configuração de um federalismo centrífugo (CURY, 2007), demandando relações com forte conteúdo de descentralização política.

A transição de um século para outro traz, em sua primeira década, o que se poderia chamar de um processo constante de não oficialização da educação, entendendo-se como uma descentralização administrativa sem componentes políticos e financeiros que a subsidiassem.

Assim é que, ao início do século XX, é um anseio de vários grupos da sociedade que o serviço público de ensino, com uma estrutura e organização definidas, se tornasse ação com características mais centralizadoras do Estado, disciplinando assim juridicamente a escolarização (NAGLE, 2001).

Como parte deste movimento centralizador/descentralizador da gestão educacional, podem ser citadas algumas ações e intenções desenvolvidas: os acordos nacionais entre os estados e governo federal para a difusão do ensino primário na Conferência Interestadual do Ensino Primário (1921); as propostas de subvenção da União aos estados para a aplicação no ensino primário contidas na reforma João Luis Alves (1925); e a substituição de inspetorias estaduais de instrução por inspetorias gerais circunscritas a regiões escolares dentro de cada estado.

O que se pode observar na década de 1930, em que houve a instituição de duas Constituições nacionais, é que o sentido de preservação dos princípios nacionalistas se firmou sob uma orientação intervencionista do Estado. A criação do Departamento Nacional de Ensino e do Conselho Nacional de Ensino foram importantes também na constituição de uma coordenação administrativa central das escolas, ocorrendo a partir de então um processo

mais intenso de centralização administrativa do ensino que buscou romper com a tradição descentralizadora. Decorrentes da ambivalência entre uma maior centralização das diretrizes para a educação no país e a descentralização das competências entre os entes federados, as propostas e legislações para a educação nacional refletiram as transformações nos planos político, social e econômico.

Enquanto a Constituição de 1934 avançava em questões como gratuidade do ensino, destinação de percentuais para a educação, determinação quanto à elaboração de um Plano Nacional de Educação e criação dos Conselhos de Educação, ao mesmo tempo concentrava poderes na União mostrando sua lógica centrípeta e interventora. Já a Constituição de 1937, embora determine à União competência para fixar as diretrizes da educação nacional, não se pronuncia sobre um Plano Nacional de Educação.

Na década posterior, após quase dez anos de uma forte centralização administrativa e política, com a Constituição de 1946, à União coube a organização do sistema de ensino federal e dos Territórios. Os Estados e Distrito Federal deveriam também organizar os seus sistemas de ensino primário, cabendo à União a cooperação com recursos oriundos do Fundo Nacional no auxílio ao seu desenvolvimento.

O sistema federal foi concebido com caráter supletivo, devendo atuar nas deficiências locais. Surge a primeira Lei Orgânica do Ensino Primário (Decreto-Lei nº 8.529 de 2/1/1946), grau de ensino que estivera praticamente fora das ações do governo central. Sendo competência dos Estados, o ensino primário sofria com a “ausência de diretrizes centrais”, ocasionando “uma desordem completa no sistema, já que cada Estado inovava ou abandonava, de acordo com sua própria política” (ROMANELLI, 1991, p.160).

Na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Nº 4.024/61) uma das principais discussões se referiu à centralização/descentralização do ensino, conforme anunciava a Carta Constitucional de 1946. O primeiro Plano Nacional de Educação é um documento do Ministério da Educação e Cultura e Conselho Federal de Educação, sendo apresentado em forma de Decreto presidencial no ano de 1962.

Durante o governo militar, em 1967 é promulgada nova Constituição que em relação à implantação dos sistemas de ensino pela União e Territórios, Estados e Distrito Federal traz alteração, mantendo-se o sentido da descentralização, com assistência técnica e financeira da União para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal.

O movimento pela democratização no país, na década de 1980, apresentou como bandeira a defesa pela descentralização administrativa e pedagógica, acompanhando as demandas sociais de luta pelos ideais de liberdade e democracia. Este movimento favoreceu mudanças na estrutura e legislação nacional propiciando um maior destaque e intensificação das questões ligadas à descentralização como contraposição à centralização vivenciada pelo país nos anos de ditadura militar. Os entes federados, no confronto e disputa pelo cumprimento de suas competências administrativas e educacionais, passam a delimitar com maior ênfase as atribuições de cada um resultando tanto na criação como na expansão do processo de municipalização do ensino²⁰.

Considerando o processo histórico e a questão da delegação de poder, há estudos que, analisando as políticas brasileiras, identificam tipos de descentralização: um que atende a certa racionalidade e que chama de *planejada* e outro que se apresenta de maneira *caótica* e sem procedimentos lógicos. A descentralização planejada pressupõe uma ação sistematizada, com os entes federados mantendo relações de interação e complementaridade. Na descentralização caótica a diversidade e heterogeneidade da federação e dos seus entes é a base para as ações, reforçando as fragilidades ou pontos fortes de cada unidade federativa (VIANA, 1996).

Refletindo sobre a administração pública brasileira, de 1937 a 1997, Keinert (2000) comenta que a centralização e a descentralização, não obstante apresentem um conteúdo funcional e operacional na estrutura administrativa, não se afastam do conteúdo político. A autora apresenta aspectos associados

²⁰ Podem ser citados: Programa Regional de Desenvolvimento Educativo (PREDE); Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Promunicípio); Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edurural); Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e culturais para o Meio Rural (Pronasec); Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (Prodasec); Projeto Nordeste; II Projeto de Educação Básica para o Nordeste (FELIX ROSAR, 1997).

à administração pública baseada na reforma estatal dos anos 1990, analisando-os como pontos positivos a favor da descentralização. Ressalta que a centralização, por estar geralmente associada à administração autoritária e hierárquica, é entendida como algo a ser superado através de uma descentralização cada vez mais ampliada dos serviços da gestão central como também da administração local.

Para o alcance do cumprimento de competências do governo local, demandadas pela gestão de políticas públicas, Arretche (1999, p.120) afirma que há alguns elementos que se apresentam como subsidiários: “a engenharia operacional de cada política, o legado das políticas prévias e as regras constitucionais”. Ressalta a autora que também deve ser levado em consideração o fato de que as mesmas estratégias de indução de uma política não produzem os mesmos resultados em diferentes entes federados. Necessária é então, a reflexão sobre que fatores interferem nestes contextos atuando para a diversidade de decisões para maior, ou menor, adesão às políticas. Arretche aponta, ainda, que tanto as estratégias empregadas na coordenação das relações federativas quanto a importância imputada pela gestão local aos benefícios advindos das políticas, aliados à capacidade administrativa e econômica da unidade federada:

... fazem parte do conjunto de elementos que entram no cálculo de uma administração local quando da tomada de decisão pela assunção de atribuições de gestão em uma dada política social. Mas, o peso de cada uma destas variáveis para a decisão pode ser maior ou menor, a depender de sua importância para a gestão da política em questão (ARRETCHE, 1999, p. 132-133).

Na verdade, o exame dos mecanismos e processos que tornam possível coordenar ações entre esferas de governo indica que esta capacidade é diretamente afetada pelo modo como estão estruturadas as relações federativas nas políticas particulares. [...] A forma como estão estruturadas as relações federativas nas políticas específicas afeta as estratégias possíveis para coordenação vertical das políticas nacionais (ARRETCHE, 2004, p. 22).

A base federativa do Estado brasileiro impacta o processo de descentralização das políticas sociais no país. Com o respaldo constitucional que confere soberania a cada ente federado, é sob a forma de adesão que se

dá a aceitação da gestão da política por parte de cada estado/município. Considera a autora, que a existência de incentivos seja importante fator para que a gestão de políticas públicas pelos estados/municípios seja assumida. Tão somente a apresentação de programas e políticas públicas, aliada ao interesse de governos locais na implantação destes, não são fatores suficientes para que a descentralização se efetive. Para Arretche, a variável “existência de programas que gerem incentivos à ação dos governos locais” (1999, p. 120) subsidiada por uma estruturada implementação de estratégias é muito importante para as análises sobre a extensão da descentralização.

Diversos autores²¹ têm contribuído com suas reflexões sobre a descentralização político-administrativa brasileira e as implicações para a execução das políticas públicas na área social, em especial, na educação. Suas análises favorecem a compreensão de como estes mecanismos e estratégias administrativas têm sido efetivados na implantação das políticas educacionais pelos entes federados, indicando que a descentralização passou a conter novas formas, objetivos e racionalidade²².

Esta mudança na execução da descentralização se reporta também às relações intergovernamentais, que se apresentam em constantes reformulações. Cada vez mais as políticas têm sido direcionadas aos governos locais, privilegiando a municipalização dos serviços, ficando a coordenação, o financiamento e o monitoramento dos programas como uma prerrogativa do governo central. Cada vez mais a implementação de políticas pelos governos locais está fortemente identificada com uma maior ou menor regulação proveniente do governo central. Esta tendência se aproxima do que Melo (2005) apontou como uma das mudanças na gestão central das políticas

²¹Arretche, 1999, 2004; Krawczyk e Vieira, 2006; Neubauer da Silva e Cruz, 1996; Teixeira, 2009; Costa, 1997; Cury, 2002; Tiramonti, 2003; Castro e Duarte, 2008; Cavalcante, 2011; Melo, 2010.

²²Para esse entendimento, são elencados pelos autores citados na nota anterior alguns fatores: a necessidade de gestão das competências incorporadas pelos municípios; a vinculação de incentivos financeiros a estratégias de colaboração na continuidade das políticas descentralizadoras; a alteração dos modos de regulação do Estado gerando transformações nos padrões de gestão educacional; a adoção de um modelo de governo descentralizador que delega responsabilidades e não efetivo exercício de poder; a aproximação com a concepção de governança decorrente da intensificação da interação com a economia internacional e das recentes relações entre o governo e os grupamentos da sociedade.

sociais, onde a reorganização das relações intergovernamentais se baseou na descentralização setorial aliada ao fortalecimento do controle central.

Segundo Cavalcante (2011, p. 1786), essa forma de descentralização “se deve, principalmente, à construção de um arranjo institucional que reflita incentivos à participação efetiva, fluxo contínuo de informação e capacidade de controle e accountability”. As políticas educacionais implementadas nas décadas de 1990 e 2000 se coadunam com estas prerrogativas e solidificam esta perspectiva.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em execução desde 2007 tem aprimorado estas características, incorporando mecanismos e programas que se efetivam mediante incentivos. A adesão incentivada e até “casada” através da interligação entre programas pode ser vista no oferecimento do Programa Mais Educação. A partir de 2012, as redes de ensino que oferecerem este programa deverão desenvolver também o Programa Escola Aberta. Não há condições de escolher entre um ou outro programa. Não há possibilidade de uma escola deixar de efetivar sua adesão sem que comprometa todo o grupo do sistema de ensino. Todas as Unidades Escolares inscritas no programa devem completar sua adesão sob o risco do sistema de ensino não ser inserido no programa, pois a inclusão somente pode ser concluída após todas as Unidades de Ensino finalizarem sua adesão aos dois programas.

No financiamento de projetos locais e de situações específicas, pode-se tomar como exemplo o PDE-Escola, que destina recursos a serem aplicados nos projetos pedagógicos de escolas, e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que fixa percentuais adicionais para Unidades Escolares mantidas em zona rural.

Em relação ao fluxo contínuo de informações e capacidade de controle e accountability, o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) do Ministério da Educação (MEC) é um bom exemplo. O sistema é um portal online para a gestão orçamentária e operacional dos programas federais, integrando informações para o monitoramento e articulação entre estes programas, a elaboração e o desenvolvimento das

ações educacionais dos sistemas públicos de ensino. Agrega também o monitoramento das ações internas do MEC.

Desde 2007 quando foi implantado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a exigência de um instrumento jurídico em forma de compromisso com metas estipuladas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e desenvolvidas através de um Plano de Ações Articuladas (PAR), a gestão estratégica tem se solidificado. É importante considerar que este modelo de gestão descentralizada da educação nacional se firma, cada vez mais, através de ferramentas gerenciais baseadas nos modelos de administração de recursos organizacionais e no uso de tecnologias da informação. O modelo de gestão implantado se baseia numa rede de relações que abrange estrutura, pessoas, tecnologia, processos, avaliação e recompensa. Estas áreas de direcionamento da gestão se referem à alocação do poder e autoridade, às habilidades necessárias ao alcance do objetivo traçado, à utilização do conhecimento informacional, à maneira como deve ser executada a atividade e à motivação empregada para a execução. O comportamento assim direcionado e o desempenho alcançado tem objetivado o fortalecimento da cultura originada por este modelo de gestão. E cada município tem incorporado e usufruído disso, utilizando suas possibilidades.

O governo federal tem anunciado a adoção desta forma de relação intergovernamental para a gestão educacional como sendo a efetivação do regime de colaboração anunciado constitucionalmente. Este argumento será tratado em tópico posterior.

Considero, como Teixeira (2009), que as funções da escola se relacionam estreitamente com a estrutura social existente e a ação hegemônica exercida pela dominação econômica, propagando assim a cultura dominante que promove a naturalização de certo modelo de organização na gestão pública vigente, obscurecendo suas determinações históricas, sociais e econômicas. Igualmente, as diretrizes político-ideológicas que configuram o desenvolvimento e oferta do ensino orientam os distintos papéis atribuídos aos atores do processo educacional, as relações entre estes atores, a organização do tempo e espaço escolares e o sistema de avaliação.

O melhoramento da eficiência técnica e social é imputado como um dos fundamentos econômicos da descentralização da educação. Governos locais mais participativos com maior poder de decisão e responsabilização pelo desempenho pedagógico e de utilização dos recursos são argumentos que embasam o monitoramento sob o viés econômico. A integração das áreas de gestão, orçamento e planejamento do governo federal em busca de maior eficiência, eficácia e efetividade têm sido prioridades focalizadas pela Nova Administração Pública (NAP), também denominada Administração Gerencialista. A descentralização da educação tem se relacionado em especial à organização do ensino, à gestão de pessoal, ao planejamento e estruturas e aos recursos alocados.

A compreensão destas interrelações governamentais como baseadas em processos descentralizadores e sob a perspectiva da autonomia e cooperação dos governos locais é importante na contextualização da análise da política de avaliação nacional do ensino fundamental. A reivindicação de maior autonomia da escola e de uma gestão democrática foram questões incorporadas pelas reformas educacionais que, frente à redefinição das esferas de atuação governamental, se fortaleceram enquanto mecanismos de descentralização.

Os municípios de Duque de Caxias, Niteroi e São João de Meriti nos anos posteriores à LDB até meados dos anos 2000, implementaram processos de reorganização de suas políticas educacionais considerando suas competências federativas. Respaladas nos mecanismos de descentralização federativa, a criação dos sistemas de ensino com seus conselhos consultivos e deliberativos, a reorganização do ensino fundamental e a alteração dos currículos e da avaliação educacional, foram algumas das adequações às normas e formas previstas. A avaliação educacional nacional se insere neste contexto de competências concorrentes e de ações descentralizadas, com o objetivo anunciado de identificação e definição das prioridades e melhoria da qualidade do ensino de todos os estabelecimentos de ensino fundamental no país (BRASIL, 1996, art. 9º e art. 87).

Torna-se importante ressaltar que pensar qualidade educacional, como termo polissêmico que é, implica em não dissociá-la da concepção de mundo,

de sociedade e de educação que historicamente lhe referenciam. Estas concepções acabam por expressar e definir elementos que precisam a natureza, as propriedades e os atributos considerados na avaliação e qualificação de um processo educativo de qualidade.

Entende-se neste estudo que a concepção de qualidade educacional está imbricada ao entendimento acerca da educação e rediscussão de seus marcos “como direito social e como mercadoria –, entre outros” (DOURADO e FERNANDES, 2009, p. 204). Considera-se também que estas vertentes estão em constante disputa por espaços hegemônicos na formulação das políticas públicas educacionais. Interessa também que o conceito de qualidade educacional seja entendido conforme aponta Afonso:

Se considerarmos que a qualidade da educação escolar não se consubstancia apenas na sua qualidade científica e pedagógica, mas também, e em simultâneo, na sua qualidade democrática, não podemos deixar de exigir que a avaliação de escolas públicas se estruture através de procedimentos mais complexos, diversificados e muito distintos daqueles que se têm baseado os exames externos estandardizados ou padronizados (AFONSO, 2003, p.51).

Nesse sentido, tomando-se como referência as décadas de 1990 e 2000, os processos e mecanismos descentralizadores de gestão educacional e de avaliação da qualidade do serviço educacional se apresentam como contextos que se articulam na configuração e construção da autonomia local.

2.3 - AUTONOMIA

Em se tratando de estados federativos, cabe a reflexão sobre o desenvolvimento de mecanismos (verticais e horizontais) de redistribuição de poder e de recursos fiscais entre o governo central e os governos subnacionais. Este duplo processo tanto pode fortalecer a ação do governo central especialmente no que se aplica à implementação de políticas públicas e redistribuição dos recursos financeiros, mas também pode atuar a favor de uma maior interrelação governamental.

A ampliação da autonomia dos governos subnacionais se apresenta como consequente à descentralização, identificando-se com dimensões de execução, legislativa e de financiamento.

A dimensão executiva refere-se à autonomia para efetivação das atribuições competentes, pela gestão local, sem a necessidade de aprovação ou relação hierárquica de competência administrativa. Podem exemplificar este tipo de autonomia a execução da incumbência legal de que os Municípios autorizem, credenciem e supervisionem os estabelecimentos do seu sistema de ensino, conforme o artigo 11 da LDB 9394/96.

A dimensão legislativa diz respeito à autonomia para elaboração de legislações sobre os serviços e políticas locais sem que sejam dependentes de legislação do governo central. Um exemplo desta autonomia pode ser identificado pela opção dos Municípios em criar seus sistemas de ensino, ou ainda se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica, conforme o parágrafo único do artigo 11 da LDB 9394/96. O grau de competência executiva dos governos subnacionais acaba por definir o perfil e abrangência da autonomia legislativa, ou seja, “refere-se ao poder de cada sociedade local optar por sistemas próprios e individuais de normas para cada serviço, em contraposição à uniformização de padrões no âmbito nacional”. A legislação federal, em regimes federativos, geralmente define os parâmetros que orientam as demais legislações subnacionais que se coloca como concorrente em diversas matérias relacionadas à prestação de serviços de competência dos governos subnacionais. Uma restrição que também se coloca para a autonomia legislativa se refere ao “fato de que a natureza, a dimensão e, portanto, a estrutura de custos dos serviços prestados ficam fora do alcance decisório do governo subnacional. O setor de educação básica no Brasil se aproxima bastante dessa situação” (PRADO, 2006, p.16).

A dimensão financeira é relativa à autonomia para financiamento dos serviços com recursos próprios, sem dependência de outros recursos que sejam originados de receitas federais. O artigo 156 da Constituição Federal ao definir que compete aos Municípios instituir impostos sobre propriedade predial e territorial urbana é um exemplo de recursos municipais próprios que integram sua dotação orçamentária. A complexidade do conceito de autonomia

financeira reside em grande parte da competência local para prestação de certo serviço ser plenamente executada com recursos financeiros exequíveis no orçamento local. A execução de políticas e programas locais depende não somente da autonomia executiva, mas também da orçamentária.

As características do processo de descentralização terminam por definir que dimensões da autonomia são reforçadas e que natureza descentralizadora se instaura. Geralmente tem ocorrido uma relativa descentralização da execução dos serviços dotando os governos subnacionais de poder decisório quanto à elaboração e execução de políticas, programas e estabelecimento de prioridades. Também é frequente que a autonomia financeira se coloque como fator de controle e regulação de serviços descentralizados por parte do governo central. Um caso típico em política educacional tem sido o Plano de Ações Articuladas (PAR) que é um planejamento estratégico do sistema de ensino que oferece assistência técnica e financeira do Ministério da Educação (MEC) para dimensões, ações e subações já estipuladas pelo órgão central, o que lhe permite interferir na orientação e execução do serviço prestado.

Pode-se assim, identificar certa diferenciação entre o que se pode entender por competência executiva e autonomia executiva. A autonomia executiva pode ser restringida não somente pelos fatores financeiros, mas também por fatores institucionais tal como pode ser identificado no PAR. Na árvore de dimensões, ações e subações contidas no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) há necessidade de se indicar nominalmente responsáveis por cada ação a ser executada. Geralmente o corpo técnico das Secretarias Municipais de Educação não possui pessoal suficiente para ser indicado para cada função/ação.

Ao discutir os efeitos da descentralização e redemocratização considerando o poder municipal, Celina Souza (1998) destaca a importância destes processos no fortalecimento do poder político e na ampliação dos recursos financeiros. O governo local, sempre associado a governo das cidades, no caso brasileiro, encontra-se fortemente relacionado à grande diversidade demográfica, geográfica, de desenvolvimento econômico e social do país. Estes fatores acabam por promover efeitos diferenciados na descentralização e autonomia alcançadas pelos governos locais. As diferenças

entre os municípios brasileiros são muitas, reforçando que o processo de descentralização, em sua implementação, não apresenta um modelo a ser seguido para as relações intergovernamentais nem traz regras fixas para delimitar o grau de autonomia de cada ente federado.

De acordo com Mendoza e Lira (1998) o marco teórico metodológico para o estudo da autonomia local, promovida pelo processo de descentralização, passa pela compreensão da dinamicidade do processo e seus efeitos na distribuição e compartilhamento do poder de núcleos decisórios (central e locais) articulados através de relações baseadas em acordos, negociações e concessões. As diretrizes gerais emanadas do núcleo central, coadunadas a um projeto nacional, se inter-relacionam às estratégias de integração e à dinâmica de ação local de acordo com suas especificidades históricas, sociais e culturais. Importa então conhecer as características locais das tendências, setores e ações que revelam possibilidades concretas e objetivas do grau de autonomia municipal. Ou seja,

após a incorporação das políticas de descentralização como prioritárias num projeto nacional, dever-se-ão introduzir transformações importantes na estrutura e dinâmica dos ciclos decisórios e observar tendências claras em nível de região, dos estados e sobretudo dos municípios, eixo das políticas descentralizadoras (MENDOZA E LIRA, 1998, p. 94).

Assim, na análise da autonomia local alcançada, deve-se considerar o impacto econômico, social político ou administrativo de determinadas ações setoriais (educação, por exemplo), apresentando-se como imprescindíveis o acompanhamento das políticas específicas desde sua origem, delineamento, implementação, financiamento e avaliação.

Vargas (1998) enfatiza que a noção de autonomia local está atrelada à capacidade política, econômica, social, de gestão e da cultura administrativa ao lidar com questões em âmbito local, articulando-se a outros núcleos de poder local e central. Considera que dentre as limitações que se colocam para o alcance da autonomia municipal estão as múltiplas questões consequentes aos interesses diversos dos grupos que manejam informações e relações de poder administrativo e político. Na mesma direção, Moura (1998) acentua que a

implementação de mecanismos e processos visando a democratização do planejamento e gestão local, as mudanças na gestão das finanças públicas e a formação de redes intergovernamentais, são aspectos que têm ajudado no rompimento da relação de dependência/subordinação dos governos locais, reafirmando sua autonomia.

É a partir da Carta Magna de 1988 que a autonomia dos entes federados é ressaltada como elemento primordial na organização do Estado brasileiro, O artigo 18 delimita a organização político-administrativa da federação como composta por entes autônomos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Segundo Carvalho Filho, a autonomia diz respeito à independência e às competências definidas na Constituição para cada ente integrante, não se reportando à existência de hierarquia. Os poderes de autoconstituição, autogoverno, autolegislação, autoadministração e a não existência de hierarquia entre os entes da federação, são atribuídos pela autonomia (CARVALHO FILHO, 2002, p. 348).

A Constituição Federal de 1988 ao promover maior descentralização do Estado brasileiro, outorgou novas competências e atribuições aos entes federados. A partir de 1988 os municípios, antes hierarquicamente dependentes dos Estados, passaram a ter novas atribuições e responsabilidades. Autonomia política, administrativa, financeira e normativa, são conseqüentes facetas do novo federalismo e regime de colaboração estabelecido entre União, Estados e Municípios brasileiros.

O estudo realizado por Araújo sobre o processo de municipalização brasileiro aponta para a “inadequação da associação direta que geralmente é feita entre regime federativo, descentralização e democratização” (ARAÚJO, 2005, p. 20). Entendendo que o princípio da autonomia local não esteve sempre associado ao federalismo no nosso país, afirma a autora que a defesa da municipalização do ensino esteve em consonância com o discurso da minimização do papel do Estado nacional sob as demandas de ajuste fiscal, impostas pela internacionalização do capital, e o redimensionamento das políticas sociais.

Nos últimos anos do século XX o grande movimento de municipalização colocou em debate o exercício do poder e sua partilha, bem como o conceito

de cidadão e cidadania, envolvendo não somente o cidadão consumidor, mas também um sujeito com poder de decidir e provocar mudanças.

Tendo como referência o processo de descentralização intensificado nos anos 1990, a Emenda Constitucional Nº 14 (que tratou de repasse financeiro destinado ao Ensino Fundamental)²³ e as Nº 15 e Nº 57 (que versaram sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios) são marcos importantes quanto ao aumento do quantitativo de municípios, como também pela alteração na forma de financiamento da educação.

A criação de sistemas municipais de ensino, a partir da Constituição de 1988 e a LDB 9394/96, possibilitou o enfrentamento da tendência brasileira de centralização e fortalecimento dos Estados da federação, favorecendo novas relações intergovernamentais entre entes autônomos. Ao se delimitarem e ampliarem as competências e atribuições municipais, outras configurações políticas, administrativas e fiscais se apresentaram na articulação entre os governos federal e subnacionais.

Na LDB 9394/96 se encontram fixadas as competências relativas a cada ente federado quanto à oferta, organização e manutenção da educação nacional, tendo por base o modelo cooperativo. Embora coexistam competências privativas, comuns, concorrentes ou delegadas pela União, a organização da educação nacional se baseia na execução de competências em colaboração. A autonomia das três instâncias federativas no campo educacional é delimitada legalmente, através de competências administrativas e políticas para a organização de seus sistemas de ensino.

Desse modo, a autonomia municipal relativa à educação envolve competências para: organizar, manter e desenvolver seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; regulamentar seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos

²³A Emenda Constitucional Nº14 de 12/9/1996 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) que esteve em vigência entre os anos de 1997 e 2006. Este Fundo, de natureza contábil, promoveu uma ampliação do atendimento no Ensino Fundamental pelos estados e municípios favorecida pelos recursos constitucionalmente vinculados a receitas originadas de arrecadação destas unidades federativas responsáveis legalmente pela oferta deste nível de ensino.

do seu sistema de ensino; oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental.

Focalizando a autonomia municipal quanto à integração às políticas e planos educacionais da União e dos Estados, é possível encontrar sistemas de ensino que têm procurado produzir informações sobre o rendimento de suas escolas visando não somente dar conta das demandas internas, mas também dos resultados projetados pelo governo federal.

Além das avaliações desenvolvidas pelo governo federal (que serão citadas à frente em outro tópico), alguns sistemas municipais e estaduais têm construído mecanismos próprios de avaliação da educação desenvolvida e dos resultados escolares no sistema de ensino. A não existência ou a descontinuidade de uma avaliação educacional local, decorrente de diversos elementos que incluem carência de recursos humanos e materiais para coleta e tratamento de informações, além da desarticulação entre os objetivos e objetos da avaliação externa em larga escala realizada nacionalmente, têm se colocado como fatores do debate, não consensual, sobre o uso dos resultados da avaliação nacional para valoração da qualidade de sistemas e escolas. Reportando-se a padrões considerados não referentes aos processos educacionais dos sistemas locais, este debate se vincula também à discussão sobre autonomia dos sistemas e os indicadores utilizados para avaliar a qualidade educacional.

Ainda que o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental seja competência do governo federal, pela intensificação do incentivo a que os governos subnacionais utilizem os resultados na formulação de suas ações visando a melhoria dos resultados alcançados, muitos governos locais têm criado seus próprios sistemas de avaliação.

A realidade dos municípios estudados é de que não possuem sistema próprio de avaliação em larga escala do rendimento escolar da sua rede de ensino, embora tenham ocorrido experiências específicas e descontinuadas. Utilizam-se quase que exclusivamente das avaliações da aprendizagem realizadas na sala de aula sem mecanismos avaliativos sistêmicos, que perpassem todo a rede educacional. São avaliados externamente exclusivamente pelo governo federal.

Autonomia municipal e colaboração com o governo federal no processo de avaliação nacional do rendimento escolar são temáticas que mantêm interrelação e são fundamentais para a compreensão dos contextos que envolvem limites e possibilidades para a avaliação desenvolvida nos sistemas locais.

A autonomia municipal não se delimita e se restringe apenas pelos aspectos legais. Ela passa também pelas configurações políticas e as capacidades técnico-administrativas capazes, ou não, de assegurar e promover políticas públicas que atendam às necessidades locais. Em constante tensão decorrente das relações que se travam pela interdependência entre os entre federados, os sistemas municipais de ensino se encontram em constante redefinição de suas decisões quanto ao atendimento de suas competências definidas legalmente e suas responsabilidades diante dos fins e valores da educação local.

2.4 - COLABORAÇÃO

Atualmente o Brasil segue o modelo federativo de cooperação no qual há a pretensão de uma descentralização de poder e repartição de competências, buscando-se assim o equilíbrio entre os entes da federação. Há o entendimento de que existe a cooperação horizontal entre os governos subnacionais (município-município ou estado-município), como também a cooperação vertical entre governo central e subnacionais (União-estado, União-estado-municípios).

O conceito de ações conjuntas referente a ações funcionais, políticas e técnicas na execução de serviço ou função pública é utilizado por Prado (2006) para a compreensão das condições em que se dá a colaboração intergovernamental. Quando surgem competências, políticas e serviços a serem prestados em concorrência, ou ainda, quando por critérios técnicos ou políticos a abrangência territorial envolve mais de um governo subnacional, é requerida uma ação conjunta. É possível também que o governo federal

incentive a adoção de ações conjuntas baseadas nas relações horizontais entre governos locais.

A cooperação voluntária envolve intenções e atitudes dos atores responsáveis pelas ações e prestação dos serviços públicos a fim de tornar viável uma ação conjunta e articulada, sem a necessidade de ordens ou regulamentações que regulem a cooperação. Mas nem toda ação conjunta envolve cooperação voluntária. Em se tratando de governos subnacionais autônomos, para a execução de ações conjuntas, a condição de cooperação voluntária é fator necessário e condição inicial. Porém, a cooperação voluntária nem sempre é originada pela livre escolha dos atores, sendo por vezes exigida mediante acordos e instrumentos de adesão (PRADO, 2006).

As competências fixadas na Constituição Federal (CF) para cada instância da federação apontam atribuições privativas, comuns, concorrentes e delegadas. O quadro 1 identifica os artigos constitucionais e a natureza das competências segundo os entes federados.

Quadro 1 - Competências dos entes federados

Competências dos entes federados - CF 1988				
Entes federados	Competências			
	Privativas	Comuns	Concorrentes	Delegadas
União	Arts. 21 e 22	Art. 23	Art. 24	
Estados	Art. 18 § 4º Art. 25 §1º e § 3º	Art. 23	Art. 24	Art. 22 Parágrafo Único
Municípios	Art. 30	Art. 23	Art. 30, inc. II	

Fonte: SARI (2009).

As competências privativas dizem respeito àquelas que devem ser executadas unicamente por determinado ente federado. As comuns devem ser executadas por todos os entes, pois se estabelecem como obrigações que se estendem a cada deles. As competências concorrentes são igualmente obrigações em que os entes devem cooperar para a execução. Já as competências delegadas são competências privativas conferidas a outra

instância federativa. A execução da competência delegada passa a ser a partir de então uma incumbência deste outro ente federado.

Essa configuração federativa tem repercussões na organização político-administrativa do Estado brasileiro e nas políticas públicas para a organização e oferta da educação, uma vez a Constituição Federal em seu artigo 211 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96) em seu artigo 8º determinam que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar e definir formas para que, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino sejam organizados.

Em processos de cooperação, os interesses de cada governo subnacional e dos grupos que o compõem precisam ser contemplados. E em uma ação conjunta voluntária, esses interesses são reivindicados e se tornam condição para o aceite ou adesão. Em ações conjuntas em que a imposição da adesão é condição, um mínimo atendimento aos interesses dos que participam do processo de cooperação se torna necessário.

No campo específico das políticas relacionadas à oferta da educação escolar, a legislação reafirma a necessidade de articulação entre as esferas de governo, delimitando as competências de cada ente federado. A tabela 2 apresenta a relação destas atribuições.

Em comum, todas as instâncias federativas têm a competência de oferecer o ensino obrigatório. Atualmente, por força da EC 59 e Lei N° 12.796/13, o ensino obrigatório foi ampliado para além do Ensino Fundamental (única etapa anteriormente considerada como ensino obrigatório), alcançando desde a Educação Pré-Escolar até o Ensino Médio (4 a 17 anos).

A oferta da Educação Infantil que engloba a creche (0 a 3 anos de idade) e a pré-escola (4 e 5 anos de idade) é prioridade dos Municípios. O oferecimento do Ensino Fundamental do 1º ao 9º ano (6 aos 14 anos de idade) é de competência comum aos Estados e Municípios. O Ensino Médio deve ser oferecido pelos Estados.

Especificamente em relação às competências para a manutenção e desenvolvimento do ensino, o princípio constitucional é o da colaboração entre União, Estados e Municípios considerando que, imbuídos da autonomia que

lhes é prescrita, compartilhem o planejamento e a responsabilização pela educação pública.

Tabela 2 - Competências em regime de colaboração

COMPETÊNCIAS EM REGIME DE COLABORAÇÃO RELATIVAS À EDUCAÇÃO LDBEN 9394/96 – Artigos 5º, 9º, 10 e 11	
Artigo 5º Estados, Distrito Federal e Municípios	Art. 5º § 1º Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração , e com a assistência da União: I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso; II - fazer-lhes a chamada pública ; III - zelar , junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola .
Artigo 9º União	Art. 9º I - Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; III - Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva ; IV - Estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum; 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. § 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais .
Artigo 10 Estados e Distrito Federal	Art. 10 II - Definir , com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; III - Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios ;
Artigo 11 Municípios	Art. 11 I - Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados ; Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Fonte: LDB 93494/96 (grifo da autora).

Na LDB há um detalhamento das competências constitucionais, sendo registradas nos artigos 5º, 9º, 10 e 11 as incumbências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, relativas à organização da educação nacional a serem executadas em colaboração. Deve-se considerar que as formas de colaboração, para que se concretizem, são perpassadas por diversos fatores e elementos que definem e são definidos pela capacidade institucional, administrativa, financeira e política de cada instância federativa. Diante dos contextos e especificidades dos governos subnacionais eles têm procurado efetivar a colaboração na busca do cumprimento às competências fixadas nos artigos 5º e 10º. O estado do Rio de Janeiro buscou cumprir suas competências na definição de formas para a oferta do Ensino Fundamental em colaboração, através da Deliberação estadual N° 236/CEE/99²⁴ que trata de recenseamento escolar, chamada pública, acompanhamento da frequência do aluno, matrícula integrada, supervisão e inspeção escolar.

Não possuindo, até o momento, um Sistema Nacional de Educação, sua construção tem sido debatida por representantes de vários segmentos da sociedade brasileira procurando torná-lo uma realidade. Possivelmente, dentre outras implicações, para que se consiga dar conta tanto da ainda não organizada articulação entre as redes de ensino, quanto das competências determinadas a cada ente federado nas regulamentações legais.

A partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 alguns estudos começaram a focalizar a análise das relações postas entre o processo de criação dos sistemas municipais de ensino e os mecanismos/estratégias usados para o cumprimento de competências que lhes foram atribuídas legalmente. As análises se concentraram nos processos de descentralização, no regime de colaboração entre as esferas federal, estadual e municipal e na autonomia desses sistemas (DUARTE, 2002; FREITAS, 1998; SOUZA e FARIA, 2003; entre outros). Dentre os fatores citados como de efetiva influência no processo de municipalização da educação, o financiamento e a “reordenação” da gestão educacional são os mais recorrentes nessas pesquisas.

²⁴ Em capítulo posterior serão apresentados alguns dados de como os sistemas municipais de ensino no RJ têm efetivado sua relação com a gestão estadual, no que se refere ao atendimento da demanda para o Ensino Fundamental.

Ao investigar, sob a ótica do Regime de Colaboração, as relações entre o poder central e outras instituições externas aos entes federativos, focalizando as avaliações externas dos sistemas municipais de ensino, Werle (2010) ressalta que sob o marco regulatório nacional marcado por conflitos e contradições, há uma tensão sempre presente entre centralização e descentralização da educação. Considera também que as políticas educacionais locais sofrem interferências, reinterpretam e rearticulam-se conforme o contexto e percepção que os atores possuem das políticas nacionais. Ressalta a tendência apontada por autores (Vieira, 2001, Vieira e Albuquerque, 2001 e Souza e Carvalho, 1999) de que há um movimento de recentralização no governo federal especialmente demarcada após o ano de 1995, exemplificada por programas de financiamento e de apoio pedagógico que incidem diretamente na unidade escolar (PDDE, PCN, TV Escola, etc.)²⁵.

Relativa à competência do governo central e dos governos subnacionais para que, em colaboração, estabeleçam competências e diretrizes para a educação básica que orientem os currículos e conteúdos mínimos para uma formação básica comum nacional e o processo nacional de avaliação do rendimento escolar, algumas ações que têm sido empreendidas serão indicadas em sua interface com as municipalidades estudadas no capítulo que trata do ensino desseriado e da avaliação educacional em sistemas locais.

A necessária formulação de um Plano Nacional de Educação e mesmo a adoção de avaliações de larga escala baseiam-se não apenas no diagnóstico das necessidades nacionais, mas também nas diretrizes acordadas internacionalmente. Incorporadas no Planejamento Nacional da Educação, construído por todos os entes federados com maior ou menor grau de participação, incorporadas na cultura pedagógico-avaliativa das redes de ensino, essas diretrizes são apropriadas nacionalmente. São (re)contextualizadas e se traduzem como regras que modelam as ações centrais e, conseqüentemente pela interdependência, as locais. Mesmo que em resistência opositora, os sistemas municipais têm sido colocados em uma rede

²⁵No modelo utilizado no PDE Escola até o presente há, necessariamente, uma relação jurídica sob forma de convênios firmados entre a União e governos locais (Estados e Municípios), mas as ações são articuladas diretamente entre a unidade escolar e o governo federal, sendo apenas acompanhadas e encaminhadas ao MEC pela equipe técnica do órgão local.

de ações requeridas pela necessária colaboração. Construir sua autonomia, elaborar e manter suas políticas produzidas pelas demandas locais requer investir nos pontos de interlace e interdependência, e isso ainda é um grande desafio para os municípios.

A elaboração e avaliação das políticas e serviços educacionais prestados pelos governos locais têm sido alvo de estratégias e mecanismos que promovem e reforçam a participação direcionada da sociedade, diferentemente dos movimentos sociais que vêm lutando por mudanças e que fundamentam a participação na esfera do controle social. Um exemplo do tipo de participação incentivada e promovida pelo governo é a adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR) no qual a forma e as estratégias de participação são delimitadas.

Esta forma controlada de autonomia dos sistemas e das escolas, aliada à responsabilização de todos os que gerenciam os serviços educacionais (elemento constituinte do mecanismo de *accountability*²⁶), tem sido intensificada na educação pública brasileira, especialmente após a década de 1990. Segundo a UNESCO (2005, p. 11), os sistemas de *accountability* na área educacional devem ser construídos sobre objetivos, avaliações, ensino, recursos e recompensas ou sanções, levando os sistemas de ensino e seus profissionais a se defrontarem com três tipos de *accountability*:

1. observância de regulamentações - demandas do sistema a conformidade com os estatutos e regulamentos que embasam os padrões educacionais;
2. adesão a normas profissionais - baseado em adesão a certos princípios e práticas acordadas e generalizáveis. Dentro deste sistema, educadores são responsáveis por adesão a padrões e são responsáveis perante seus pares;

²⁶O conceito de *accountability* ainda é uma questão presente desde o texto escrito por Campos (1990), que marcou a introdução da discussão sobre a tradução e conceitualização do termo utilizado em diversas áreas das ciências sociais, administração pública e ciência política. Embora haja alguma discussão sobre a origem do uso do mesmo, o sentido de responsabilização foi o que alcançou primeiramente maior projeção. Sobre a discussão sobre conceitualização e aplicabilidade do termo *accountability* ver O'Donnell (1998), Schedler (1999), Sacramento (2004), Abrucio e Loureiro (2005), Mota (2006), Teodoro (2008), Castro (2008), Horochovski (2008), Pinho e Sacramento (2009).

3. alcance de resultados e metas estipulados - baseada em resultados, com resultados definidos em termos de aprendizagem dos alunos. Educadores são responsáveis pelo aprendizado do aluno e perante o público em geral.

As avaliações externas em larga escala e o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) podem ser identificados com este terceiro tipo de accountability. Os escores alcançados na Prova Brasil e os índices obtidos no IDEB são baseados em escores e metas predefinidos. Há incentivo de que os resultados alcançados pela escola sejam conhecidos pela comunidade, objetivando valoração da unidade escolar enquanto alta ou baixa qualidade de ensino oferecida.

Parecem ter se firmado a partir da década de 1990, na gestão pública federal, algumas diretrizes para a formulação das políticas que, dentre outras, enfatizam e privilegiam a *descentralização* e o *controle de resultados*. Estas são características destacadas nas reflexões deste estudo considerando-se os desdobramentos e contingências colocadas para as gestões municipais.

Não se pode deixar de visionar que as matrizes que delimitam este controle são produzidas sob “orientações, compromissos e perspectivas” nacionais e mundiais “fortemente assimilados e/ou naturalizados pelos gestores de políticas públicas” não podendo deixar de ser analisadas em função de seus meios e objetivos (DOURADO, 2007, p. 922).

Porém, há bases diferentes nestes movimentos. Há grupos com propostas diferentes e com participações visando coisas diferentes. Dentro da esfera governamental pública convivem concepções diferenciadas de gestão educacional provenientes de diferentes matrizes teóricas. As que se mostram com maior visibilidade são a de caráter gerencial e a que sinaliza a aspiração por um processo educacional autônomo e de qualidade, fundamentado na soberania popular (FONSECA, 2003).

Assim, tem se afirmado que sobre a participação, autonomia e mecanismos de responsabilização empregados, é essencial que objetivem uma qualidade educacional, dentro de um contexto democrático que vise assegurar aos cidadãos sua participação nos processos decisórios e de produção e transmissão da sua cultura.

Hegemonicamente, as propostas de descentralização e autonomia escolar para o ensino básico, colocadas em ação a partir da década de 1990 por meio de iniciativas nacionais²⁷, seguindo uma concepção gerencialista, utilizam metodologia para elaboração e implementação dos programas educacionais, segundo um modelo de planejamento estratégico. Isto pode ser exemplificado na operacionalização do Plano de Ação Articulada e do Plano de Desenvolvimento da Escola (PAR e PDE-Escola). A base teórico-metodológica destes planos, os instrumentos e a descrição do passo a passo das suas etapas, sugerem uma visão sistêmica na qual os objetivos são orientados racionalmente para resultados ou produtos. Este tipo de racionalização de ações objetivando a eficiência operacional e o alcance de resultados é considerado por Fonseca como uma forma de reestruturação dos sistemas educativos (FONSECA, 2003).

O estudo em tela, dispendo-se a refletir sobre os limites e possibilidades colocados para os sistemas municipais de ensino perante as políticas nacionais para a avaliação educacional, relaciona-se em grande medida com estas questões por envolverem a atuação autônoma dos sistemas de ensino frente às demandas educacionais dos educandos.

Considerando as avaliações educacionais realizadas nacionalmente em sistemas locais autônomos, percebe-se que de diferenciadas formas têm envolvido mecanismos de responsabilização, partilhando uma característica comum que, segundo Brooke, é a de que “os resultados dos testes têm de ser associados a consequências que, simbólica ou materialmente afetem o indivíduo”. As características destas consequências são: a) publicização dos resultados alcançados, revelando as diferenças no nível de desempenho dos sistemas e unidades avaliadas; b) uso de testes padronizados; c) análise dos desempenhos apresentados; d) aplicação de recompensa ou sanção de acordo com as metas estabelecidas (BROOKE, 2005, p. 10).

Estas estratégias, estreitamente vinculadas à responsabilização pelos resultados têm ampliado seu espaço nas políticas públicas educacionais no Brasil. As avaliações em larga escala são parte desse processo e têm exercido

²⁷Como por exemplo: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa de Descentralização de Recursos Financeiros (PDRF); Pró-Qualidade; FUNDESCOLA.

forte influência nas políticas municipais através de monitoramento e regulação dos resultados educacionais. Para uma melhor compreensão sobre a gestão educacional do ensino fundamental será abordada no próximo capítulo a gestão nacional para o ensino fundamental apontando orientações legais e normativas para a organização pedagógica e administrativa desta etapa do ensino e a avaliação educacional. Algumas experiências locais de gestão pedagógica em sistemas de ensino locais são destacadas por envolverem a organização de ensino desseriado que é foco de atenção neste estudo.

3 – GESTÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

Um elemento importante para a compreensão da elaboração da agenda e tomada de decisão, quanto aos problemas e questões colocados dos grupos sociais para a administração Estatal, é o “padrão que assume uma determinada política e, portanto, porque é escolhida uma determinada solução e não outra, para a questão que estava sendo problematizada” (AZEVEDO, 1997, p. 63). Focalizando a gestão da educação nacional e compreendendo-a através de suas políticas, legislações, normatizações e diretrizes, pode-se observar que têm expressado contradições nos modos de entendimento quanto aos valores, direitos e necessidades da sociedade. A configuração tomada nas instâncias de gestão revela as relações de poder nas tomadas de decisão e aponta para movimentos e articulações relacionados ao projeto de nação dos que atuam e integram os grupos (dos diversos setores e subsetores de atividades na organização societal) procuram efetivar através do consenso entre correntes em oposição, ou através do favorecimento de uma delas.

Reporto-me a Sarmento (2009), quando discorre sobre o significativo embate entre os diferentes projetos educacionais existentes na sociedade brasileira e enfatiza suas implicações para a construção de um Sistema Nacional de Educação e suas articulações com as demandas do poder central e poderes locais. Na configuração sócio-historicamente constituída, tanto na articulação de forças sociais para a sustentação de um projeto coletivo nacional, quanto na construção de uma política educacional, a trajetória da gestão nacional da educação brasileira, desde a colonização até a escola contemporânea, apresenta constante promoção de propostas e organizações diferenciadas para o ensino, sempre relacionadas aos contextos políticos, históricos e sociais de cada período. Destacam-se aqui algumas das características da gestão do ensino fundamental²⁸ durante a República, entendendo serem fundamentais para a compreensão da dimensão alcançada

²⁸O que hoje se denomina “Ensino Fundamental” já teve diversas denominações ao longo da história. A pesquisa se concentra na educação oferecida dos 6 aos 14 anos de idade.

na proposição e efetivação das políticas educacionais, ante um regime federativo de governo.

A descentralização do ensino durante o período da Primeira República solidificou a disparidade entre a oferta da instrução primária e a oferta do ensino secundário e superior. A tradição de uma educação dual, na qual o governo central cuidava do ensino universitário e secundário e os estados e as províncias se responsabilizavam pela instrução primária, havia se perpetuado na organização da estrutura da educação nacional desde a colonização. As condições precárias de sustentação política, financeira e pedagógica da instrução primária mesmo que sob o novo regime político republicano, permaneceram associadas “à mesma estrutura de poder, à mesma mentalidade, às mesmas instituições básicas, enfim, aos mesmos interesses dos grupos ou classes que se estruturaram no período imperial” (NAGLE, 2001, p. 361).

As lutas pelos interesses relativos à burguesia, ao proletariado e à classe média, que ocupavam e constituíam as cidades, expressas no confronto entre a chamada sociedade oligárquica rural e o poder central no crescente processo de industrialização no país, trouxe conseqüentes demandas. (SARMENTO, 2010). Uma grande expectativa quanto à influência da escola nas transformações sociais, firmada também nos interesses de crescimento e desenvolvimento de uma sociedade moderna no início do século XX, foi marcante naquele período.

Sob um regime federativo, marcado pela descentralização no campo educacional, o país enfrentou duas realidades que se impuseram aos governos locais e central: o enfrentamento do analfabetismo e o aumento da oferta da instrução primária. Neste sentido, vários estados empreenderam suas reformas²⁹. A política de descentralização adotada e o desenvolvimento político e econômico desigual entre os estados³⁰ refletiram-se nas diversas

²⁹São Paulo (reforma Sampaio Dória - 1920), Ceará (reforma Lourenço Filho - 1922), Bahia (reforma Anísio Teixeira - 1925), Minas Gerais (reforma Francisco Campos - 1927) e Pernambuco (reforma Carneiro Leão - 1928) são exemplos de estados que, junto ao Distrito Federal (reforma Fernando de Azevedo - 1928) promoveram reformas nos anos 1920.

³⁰Nagle (2001, p. 244) nomeia este processo de “estadualismo”: fortalecimento e predomínio de algumas unidades federadas, no domínio de decisões políticas, das atividades econômicas e das experiências sociais.

reorganizações educacionais que ocorreram nos sistemas escolares estaduais e a continuidade das propostas das reformas empreendidas. Os movimentos e discussões sobre a função, a qualidade da escola e a criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), como um projeto a ser consolidado, se fortaleceram e se ampliaram durante a primeira metade do século XX.

As mesmas argumentações utilizadas para lutar contra a intervenção do Governo Federal (firmadas principalmente para a implantação do regime federativo na República) foram incorporadas para solicitar uma maior atuação do governo central nas questões do ensino primário: “A Federação - afirmou-se para justificar essa atitude - não quer dizer ampla autonomia local”. O discurso a favor da nacionalização, da obrigatoriedade e da homogeneidade do ensino primário se fortalecia, inserindo-se no debate sobre a autonomia e a descentralização (NAGLE, 2001, p. 180)³¹.

A partir dos anos 1930, o contexto político nacional foi marcado pelo aumento da centralização das decisões pelo Estado no período da ditadura Vargas de 1930 a 1945. Uma das ações do governo central que pode ser contada como a favor da recentralização da educação, foi a homologação do Decreto-Lei nº 8.529/46, chamado a primeira Lei Orgânica do Ensino Primário. No período de 1946 a 1964 a educação não deixou de refletir as forças que estavam em disputa pelo poder de condução do desenvolvimento do país. A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61) foi aprovada após 13 anos de discussões na Câmara Federal. Um dos pontos cruciais na discussão foi o relativo à centralização/descentralização do ensino, conforme já anunciava a Carta Constitucional de 1946. Pós 1964, governos militares reformularam toda a educação no país em função de um projeto de desenvolvimento econômico. A pós-graduação foi estruturada pelo Parecer 977/65 pelo Conselho Federal de Educação; o ensino superior foi reformado pela Lei 5540/68 e a educação básica pela lei 5692/71 que implantou o ensino de 1º grau de 8 anos e o ensino de 2º grau profissionalizante.

³¹De certa forma, certo movimento de recentralização pode ser observado na política educacional dos anos 2000. Ante uma intensificação da descentralização e autonomia relativas às competências locais, o discurso a favor da avaliação educacional incorpora sentidos de qualificação, nacionalização e democracia. Qualidade do ensino, eficácia da gestão educacional e educação para todos são colocadas como questões passíveis de mensuração e controle do Estado.

A análise feita por Saviani (1983) sobre as políticas educacionais do governo central nas décadas de 1960 e 1970 caracterizou-as como baseadas na racionalização, burocratização, eficiência e produtividade³². Na busca do atendimento à demanda nacional voltada para o desenvolvimento sob essas bases, o Brasil intensificou a formalização de acordos, no setor educacional, com organismos internacionais. Inúmeros estudos sobre as relações travadas entre o governo nacional e instituições internacionais apontam a influência financiadora e ideológico-pedagógica destes organismos na educação nacional³³. As influências, decorrentes da difusão de ideias entre diferenciadas concepções relacionadas à cultura nacional, local e internacional, embora cada vez mais sejam caracterizadas como apropriação natural, se apresentaram como “uma interferência clara de canais externos para a intermediação de uma política educacional afinada com parâmetros externos”, conforme apontou Souza (1992, p. 44).

Referindo-se a este contexto, Garcia (2001) ressalta que coexistiu na América Latina, desde o final da II Grande Guerra até a década de 1970, a interdependência de causas e efeitos de múltiplas crises (econômica, social, política, cultural e administrativa). Identifica a chamada crise dos anos 1970 a diversos fatores relacionados: à incorporação da falência do modelo de desenvolvimento econômico e social implementado; à constatação de uma desigualdade econômica crescente entre os países; e às crescentes tensões sociais e políticas decorrentes da necessária reestruturação estatal requerida pelos países centrais e organismos internacionais, em função das dívidas externas contraídas pelos países dependentes do capital estrangeiro.

Com a redemocratização do país, pós-governos militares, nova Constituição aprovada em 1988 e nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/96) reconfiguraram a educação brasileira, podendo-se apontar quanto à priorização do Ensino Fundamental, a Lei 9494/96 que criou o

³²A análise feita por Saviani pode muito bem ser aplicada ao processo de gestão educacional efetivado na década de 2000 onde as formas de direcionamento, implantação e reorganização dos processos educativos tiveram ancoragem similar baseada, não mais no modelo burocrático, mas na nova gestão pública de cunho gerencialista que enfatizou a eficiência e a eficácia nas ações, processos e resultados.

³³Sobre este tema ver trabalhos de DOURADO, 2002; TOMMASI, 1996; AFONSO, 1998; SOARES, 1998; KRAWCZYK, 2000; CASSASSUS, 2001; MENDES SEGUNDO, 2007.

Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). Esse contexto nacional passa a sofrer também grande influência de ações promovidas por agências internacionais que, através de financiamento a projetos, realização de eventos e assinatura de acordos, ampliaram sua interferência nas políticas nacionais, merecendo destaque a focalização dada à alfabetização nos compromissos assumidos na Conferência de Jomtien, em 1990.

Neste cenário, os organismos internacionais exerceram um papel relevante na concepção, divulgação, avaliação e financiamento de projetos de desenvolvimento educacional encaminhando, inclusive, reformas em diversos países. O Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL) acompanhou a implementação de diversas reformas educacionais que, segundo Gajardo (2000), tiveram seu discurso

construído com base em acordos e recomendações internacionais sobre prioridades e estratégias para modernização da educação e do ensino. Isto deu origem ao desenho de políticas e programas que pretendem assumir as atividades de reforma educativa como tarefas estratégicas, de longo prazo, baseadas em amplos consensos nacionais e compromissos financeiros estáveis com seu desenvolvimento (GAJARDO, 2000, p. 5).

Observa-se que algumas destas reformas em implementação na América Latina, durante a década de 1990, indicadas no quadro 2, objetivavam a reorganização institucional, a descentralização administrativa, o fortalecimento da autonomia curricular, pedagógica e financeira, a melhoria da infraestrutura e maior aporte de recursos, a profissionalização docente e o maior investimento financeiro na educação.

O Brasil se insere neste grupo de países que investiu numa ampla reforma não se incluindo apenas entre os que, àquela época, enfocavam também a melhoria da infraestrutura, o fornecimento de materiais e equipamentos e a ampliação da jornada escolar.

Quadro 2 - Reformas Educativas na América Latina na década de 1990

Reformas desenvolvidas	Países
Reorganização institucional e descentralização administrativa	Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, República Dominicana, São Salvador
Fortalecimento da autonomia das escolas (curricular, pedagógica, financeira)	Bolívia, Brasil, Chile, Guatemala, Nicarágua, Paraguai, São Salvador
Melhoria da qualidade e equidade: programas com enfoque no fornecimento de materiais, equipamento e na melhoria da infraestrutura	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana
Reformas curriculares	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, México, República Dominicana, Uruguai
Ampliação da jornada escolar	Colômbia, Chile, Uruguai
Maior dignidade à função docente e aperfeiçoamento dos professores	Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Nicarágua, República Dominicana, Uruguai
Aumento do investimento em educação	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Uruguai

Fonte: Gajardo, 2000.

A elaboração dos programas e ações desenvolvidas pelo governo federal, especialmente nas décadas de 1980-1990, foi fortemente marcada pela rede de relações entre as políticas nacionais e mundiais, pressionadas por demandas decorrentes de acordos e parcerias internacionais firmados³⁴. Um importante movimento para as orientações tomadas nas políticas públicas em educação no Brasil foi o Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe (PROMEDLAC)³⁵ que, tendo início em 1980, apresentou a formulação de metas a serem cumpridas pelo governo federal até o ano de 1999.

³⁴Estes acordos e parcerias sucederam à reforma macroeconômica dos anos 1970, chamada reforma de primeira geração, que pretendia superar a crise econômica através de uma diminuição das dimensões e das ações de intervenção estatal na economia, “abrindo as economias nacionais ao comércio global e criando novas condições de estabilidade monetária” (CASTRO, 2008, p. 1).

³⁵PROMEDLAC - Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe. Objetivos: assegurar a escolarização de todas as crianças em idade escolar e oferecer-lhes uma educação mínima de 8 a 10 anos, antes de 1999; eliminar o analfabetismo antes do fim do

Além deste projeto, acordos e compromissos foram firmados entre o governo brasileiro e parceiros internacionais para “atividades de cooperação técnica e financeira” e o desenvolvimento da educação nacional. São citados pelo Ministério de Educação (MEC)³⁶ a formalização de acordos com diversos países, em prosseguimento às políticas e ações educacionais, recomendadas pelos organismos internacionais e emanadas das Conferências de Chefes de Estado e de Governo³⁷.

Ao longo da década de 90, aconteceram várias conferências e encontros que tiveram também seus compromissos ratificados e acolhidos pelo Marco de Ação de Dakar (Educação para Todos: o compromisso de Dakar - UNESCO, 2001), que confirmou a obrigação dos Estados em assegurar que os objetivos e as metas na Declaração Mundial de Educação para Todos, elaborada em Jomtien, fossem alcançados e mantidos. O texto identifica como marco de ação o compromisso pela ação coletiva, defendendo a formação de amplas parcerias como a maneira mais “eficaz” de alcance desta meta. Para a materialização destas relações de cooperação acordou-se que, no âmbito de cada país, através do apoio das agências e instituições regionais e internacionais, seja implementado de forma participativa o monitoramento das ações de acesso, inclusão e qualidade educacional.

Especificamente em relação à avaliação educacional, o comprometimento dos países da América Latina foi de que, considerados como componentes chaves para tomada de posição e destinação de recursos,

século XX e desenvolver e ampliar os serviços educacionais para adultos; e melhorar a qualidade e a eficiência dos sistemas educacionais por meio da realização de reformas educacionais. Integrado por representantes dos Estados membros da Unesco na América Latina e o Caribe reuniu-se 7 vezes: México, novembro 1984; Bogotá, março 1987; Guatemala, junho 1989; Quito, abril 1991; Santiago, junho 1993; Kingston, maio 1996 e Cochabamba, Bolívia, 2001.

³⁶ <http://portal.mec.gov.br/ai/index.php>. Podem ser citados: Estados Unidos, Canadá, Argentina, Inglaterra, França, Espanha e Alemanha e Organismos Internacionais - como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); a Organização dos Estados Americanos (OEA); a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação; a Ciência e a Cultura (OEI); o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD), dentre outros.

³⁷ O Ministério da Educação mantém atuação em foros internacionais com o intuito de promover a integração dos países na área educacional (Reunião de Ministros da Educação dos Países Membros do Mercosul; Conferência de Ministros da Educação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; Reunião de Ministros da Educação do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral da OEA; Conferência Ibero-americana de Educação e a Cúpula das Américas).

seriam estabelecidos sistemas apropriados de avaliação educacional baseados em padrões de qualidade acordados nacional e regionalmente, e que pudessem produzir dados permitindo sua inserção em estudos internacionais sobre a qualidade da educação desenvolvida (UNESCO, 2001).

Face à impossibilidade dos países sustentarem financeiramente seus projetos próprios, os investimentos públicos se mostraram cada vez mais subordinados às exigências internacionais. Nas Conferências em Jomtien (1990) e em Dakar (2000) observou-se o crescimento da influência do Banco Mundial na promoção de projetos e diretrizes a serem seguidas para a promoção de uma Educação para Todos (EPT) nos países da África subsaariana, sul da Ásia e países menos desenvolvidos. Com a ascensão destas intervenções estrangeiras na estabilização financeira de diversos países, a concepção, a avaliação e o financiamento das políticas educacionais, sob a orientação destas duas instituições, foram se consolidando.

É possível entender, neste cenário, que o Plano Decenal de Educação para Todos (1993), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF - 1996), o Plano Nacional de Educação (2001), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB - (2007) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), despontam como formulações de um projeto para a educação nacional que expressa uma diversidade de interesses locais, nacionais e até mesmo internacionais. Articulam conceitos e diretrizes que por vezes se confrontam, retratando uma diversidade e expressando também um componente de lutas acerca dos rumos tomados nas políticas educacionais.

O Ensino Fundamental, nesse contexto, foi alvo de uma intensa focalização por parte de políticas do governo federal, a partir da década de 1990, contrastando historicamente com o longo período de “abandono” desta etapa do ensino. As políticas destinadas à gestão, envolvendo a organização, o funcionamento e a avaliação da Educação Básica se tornaram um dos principais focos da política educacional. Para trazer maiores elementos que possam ajudar na compreensão sobre como as propostas dos sistemas municipais têm se apropriado da política nacional, este capítulo busca

apresentar como o planejamento da educação, a organização do ensino e a avaliação da aprendizagem no ensino fundamental têm sido conduzidos nacionalmente. Considerados como elementos da gestão educacional, demarcam o arcabouço ideológico e pragmático que perpassam os discursos textuais e as práticas empreendidas na implementação das políticas educacionais. A gestão da educação nacional é apresentada no próximo item, tomando como base os planejamentos educacionais nacionais, entendendo que são referenciais, diretrizes, parâmetros e propostas que influenciam a elaboração e desenvolvimento das políticas locais.

3.1 - PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO

A teoria da administração escolar no Brasil apresentada na literatura e a orientação administrativa constante nas normas legais e organizacionais da educação, especialmente nas últimas décadas do século XX, apontam para um constante conflito sobre a função da escola no modo de produção capitalista. Características e elementos das teorias clássica, humanística, neoclássica, estruturalista, comportamental, sistêmica, contingencial e da qualidade, mantêm relações históricas e sociais com as tendências pedagógicas³⁸ que se incorporaram à administração escolar brasileira (FRANCISCO FILHO, 2006).

A proposta do Estado brasileiro para a gestão da educação, sob a perspectiva de sua adequação ao modo de produção da sociedade capitalista, é citada por Félix como uma evidente relação teórica entre a administração escolar e a administração de empresas. Para a autora, a tentativa de validação destas relações se fundamentou na “cientificidade” das proposições teóricas da administração, visando a orientação da administração e organização escolares para o alcance de padrões de eficiência e racionalização, a exemplos dos atingidos pelas empresas (FELIX, 1989).

³⁸ Francisco Filho apresenta posturas do administrador escolar diante das tendências e práticas pedagógicas relativas: à pedagogia liberal (libertadora, escolanovista, humanista, comportamentalista e da qualidade total), socialista (da escola e do trabalho, freireana, crítica do conteúdo), libertária, crítica da reprodução e da leiturização e escrita.

Com o desenvolvimento do capitalismo em escala global, a defesa da lógica do mercado como fator essencial para a sobrevivência do Estado nacional se tornou fortemente aceita ante a compreensão do governo central como incapaz economicamente e dependente do capital internacional. Com a reforma no Estado brasileiro, implantada³⁹ desde meados dos anos 1990, a administração pública brasileira adotada e nomeada de nova gestão pública, privilegia a utilização de instrumentos para a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas segundo um modelo gerencialista, abandonando o modelo burocrático. A administração da educação nacional tem acompanhado esta mudança no nível macro e fortalecido a implantação deste modelo nos sistemas de ensino e nas escolas.

A elaboração e execução de um planejamento estratégico⁴⁰ têm sido reforçadas na nova gestão pública por reconhecê-lo como um instrumento que melhor atende aos objetivos do modelo de gestão gerencialista voltada para a otimização dos recursos e um maior engajamento do corpo funcional. Atacando o modelo burocrático de planejamento, considerado estático por adotar a visão de “projeto” e de metas inflexíveis, propõe a utilização de um “caminho mais lógico para orientar decisões e direcionar, na prática, a organização para resultados”, trabalhando o processo, a dinamicidade, a constante mudança e a participação de todos no processo decisório (ROSSI, 2004, p. 17)⁴¹.

Esta visão da condução do planejamento educacional tem se incorporado na cultura pública local de forma “pedagógica” tanto através de programas que objetivam capacitar o Dirigente local e o corpo técnico do governo para o uso deste modelo gestor, quanto através de instrumentos utilizados no planejamento estratégico dos sistemas de ensino e das unidades escolares.

³⁹As diretrizes gerais desta nova administração pública, segundo Bresser Pereira, foram indicadas no capítulo 2.

⁴⁰Segundo Rossi et all (2004), o planejamento estratégico se refere a procedimentos que objetivam o alinhamento das prioridades da organização ou comunidade às condições da mudança ou alterações que se apresentem. Metas, estratégias, missão, visão, valores e compromissos em colaboração são as características mais presentes.

⁴¹Como instrumentos de planejamento estratégico oferecidos pelo governo federal para planejamento das ações educacionais dos sistemas de ensino e da unidade escolar podem ser citados o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).

São exemplos do investimento pedagógico neste modelo de gestão dois programas de capacitação disponibilizados pelo governo federal: o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME) e a Escola de Gestores. As formações, em nível de especialização *lato sensu*, são realizadas à distância, sob a coordenação de instituições públicas de ensino universitário em parceria com o MEC.

O PRADIME⁴² é executado pelo MEC, junto à união dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) a fim de capacitar gestores e técnicos dos sistemas de ensino. Substituiu o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (PRASEM), introduzindo novos conteúdos que destacam o papel estratégico do dirigente municipal frente os desafios da gestão educacional.

O Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública (Escola de Gestores) representa um investimento do governo federal que, segundo o MEC, objetiva a construção de processos de gestão “compatíveis com a proposta e a concepção da qualidade social da educação, baseada nos princípios da moderna administração pública e de modelos avançados de gerenciamento de instituições públicas de ensino⁴³”. Destina-se a gestores de escola pública que estejam em efetivo exercício (incluem-se os diretores, orientadores e coordenadores pedagógicos).

Estes dois programas exemplificam o investimento que o governo federal tem feito no que Corrêa e Pimenta (2005, p. 37) descrevem como o papel designado ao gestor educacional como “modelador da cultura organizacional e orientador de sua direção”.

Apesar de haver hegemonicamente uma determinada direção nacional dada aos programas através do material elaborado e das orientações indicadas nos módulos instrucionais, pode-se perceber que há uma interpretação ativa realizada pelas instituições formadoras e as gestões locais. Parece haver movimentos de confronto e de recontextualização das posições político-

⁴²Interessante apontar o interesse dos organismos internacionais neste tipo de ação educadora do Estado. Este Programa tem apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), da Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI) e do Banco Mundial (BIRD).

⁴³Fonte: portal.mec.gov.br

pedagógicas que, a exemplo dos sistemas locais estudados, se expressam nas concepções administrativas, pedagógicas, curriculares e avaliativas adotadas localmente.

Nos anos pós LDB 9394/96 as principais ações do governo federal para o planejamento educacional brasileiro foram delimitadas no Plano Nacional de Educação (PNE, Lei N° 10.172/2001) e no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE - considerado pelo governo federal como um plano operacional dos objetivos e metas estipulados no PNE). O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto 6094/2007), o Plano de Ações Articuladas e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), integram o PDE, complementando as bases do planejamento nacional para as políticas educacionais.

Procurando compreender como estes planejamentos se concretizam na gestão e na organização do ensino, e para uma melhor compreensão da complexa rede de concepções envolvidas nas formas e modos organizativos, vale percorrer a articulação entre duas instâncias tratadas aqui como as dimensões administrativa e pedagógica do ensino escolar. A organização nacional do ensino fundamental tem indicado a adoção de concepções e práticas discursivas hegemônicas que, por oposição ou por similaridade de conceitos (ainda que não apresentem correspondência ideológica), denunciam a presença de diferenciadas formas de entendimento sobre os fins e objetivos do ensino. O próximo item apresenta a organização administrativa e pedagógica da educação no ensino fundamental, focalizando a(s) forma(s) de organização proposta(s) pelo governo federal e o espaço que o ensino desseriado, nesta etapa da educação básica, tem ocupado nos sistemas de ensino locais, principalmente após a década de 1990.

3. 2 - ORGANIZAÇÃO DO ENSINO

A dimensão que se expressa através das formas de organização do ensino segundo a vinculação institucional⁴⁴ e segundo o modo organizativo da oferta educativa é entendida neste trabalho como uma dimensão administrativa.

Considerando a vinculação institucional, a organização administrativa do ensino pode ser compreendida, segundo a legislação educacional, em função de duas categorias administrativas. Estas categorias são denominadas como privada, quando o ensino é mantido e administrado por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, e pública quando o ensino é mantido ou administrado por instituições criadas ou incorporadas pelo Poder Público (BRASIL, 1996, art. 19).

A organização do ensino fundamental sob a administração privada (particular, comunitária, confessional ou filantrópica) é regulamentada por orientações legais do sistema de ensino que autorizou seu funcionamento. Uma vez que aos Estados compete assegurar, em colaboração com os municípios, a oferta do ensino público fundamental, há a oferta conjunta desta etapa do ensino tanto pelos sistemas estaduais quanto pelos municipais em muitos estados brasileiros. No Rio de Janeiro, apenas quatro municípios (Areal, Armação de Búzios, Santa Maria Madalena e São José do Vale do Rio Preto) detém a vinculação administrativa de todo o ensino fundamental oferecido na rede pública bem como a normatização legal e autorizativa das instituições privadas de ensino fundamental⁴⁵.

Relativo ao modo organizativo da oferta educativa a LDB fixa níveis (educação básica e educação superior) e modalidades (educação de jovens e adultos, educação profissional e educação especial) como os modos estruturantes do ensino nacional. Determina também a nomenclatura e duração

⁴⁴ Pelo objetivo deste estudo não serão discutidas as categorias da propriedade e do direito (público e privado). A educação, considerada um direito público subjetivo, se apresenta de maneira formal como produto da escola, uma organização socialmente construída. A privatização da oferta desse direito é tema de discussão constante, influenciando fortemente as relações de poder envolvidas na construção e desenvolvimento do conhecimento.

⁴⁵Fonte: Audiência pública realizada em 18/04/2012 na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), com a Secretaria Estadual de Educação (SEEDUC), sobre o processo e planejamento para 2013 da municipalização do ensino fundamental no estado do RJ.

de cada etapa dos níveis, estipulando quantitativo de anos civis, carga horária e dias letivos para cada um deles⁴⁶.

Delegando aos sistemas de ensino a liberdade de organização da oferta do ensino, a LDB estabelece que o ensino fundamental pode ser oferecido “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” tendo como princípio norteador a aprendizagem e respeitando a realidade de cada rede escolar (BRASIL, 1996, art. 23). Com base na autonomia administrativa concedida, são diversas as possibilidades organizativas, do ensino fundamental, encontradas em todo o território brasileiro. Em comum, há o tempo de duração estipulado em nove anos, desde 2006, e o uso da nomenclatura de anos iniciais e anos finais indicando os primeiros cinco anos e os demais quatro anos, respectivamente, mesmo que especificamente para fins de monitoramento e tratamento estatístico dos dados coletados pelo governo federal.

Nos sistemas de ensino público são dois os modos mais utilizados na organização dos nove anos do ensino fundamental: ensino seriado e desseriado.

O ensino seriado é aqui tratado como a forma organizativa e pedagógica que mantém a distribuição do ensino em períodos anuais, séries, etapas ou outra forma de sequenciação, estabelecendo pré-requisitos que condicionam a permissão ou negação do avanço à sequência seguinte.

Como ensino desseriado entende-se, neste trabalho, as formas organizativas e pedagógicas de progressão contínua, com ou sem sequenciação, tanto entre o percurso de determinados anos de escolaridade do ensino fundamental, quanto nos ciclos com duração de dois ou mais anos de escolaridade.

O estabelecimento de pré-requisitos que condicionam a permissão ou negação do avanço à sequência seguinte não é encontrado em ensino desseriado denominado ciclos de formação, que articulam o processo

⁴⁶Focalizando somente a organização após a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB no 4024/61), a reforma do 1º grau, através da Lei 5692/71, e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), as tabelas constantes nos Anexos 2 e 3 apresentam as organizações do ensino baseadas nestas legislações educacionais.

pedagógico a uma organização da escolarização em ciclos baseados nas fases do desenvolvimento humano. Já, nas propostas de progressão continuada de séries/anos escolares, nos ciclos de alfabetização e nos ciclos de aprendizagem (a exemplo da desserialização implementada nos municípios de DC, SJM e NT) são estabelecidos pré-requisitos que permitem ou negam avanço ao ciclo posterior ou aos anos de escolaridade seriados que se seguem.

As propostas seriadas e desseriadas mantêm relação, em maior ou menor grau, com discursos que não se diferenciam somente pela presença, ou negação, da regulação da trajetória entre o 1º e o 9º ano de escolaridade através da promoção e retenção dos alunos a cada ano civil, ou pela maneira como são organizados os tempos e os espaços da escola. Diferenciam-se, especialmente, pelo maior ou menor grau que mantêm com questões ligadas ao acesso e permanência na escola, ao sucesso escolar e ao processo educativo voltado para o desenvolvimento de aprendizagens fundamentadas na justiça social, igualdade e democracia, que se evidenciam especialmente no currículo, práticas pedagógicas e avaliativas. Em item posterior serão apresentados alguns aspectos que configuram o ensino desserializado.

A dimensão pedagógica do ensino é referente à organização dos atores, aos fins, ao objeto, ao tempo e ao processo educativos. Traduz-se como uma organização relativa às identidades e papéis desempenhados pelos sujeitos inseridos no processo educativo, aos objetivos a que está direcionado o ensino, aos objetos de conhecimento a serem apreendidos, aos tempos destinados ao ensino, às formas como se articulam no processo educativo estes conhecimentos e aos processos e práticas destinadas ao ensino e à aprendizagem.

Em sua organização pedagógica, o ensino tem sido marcado historicamente pelas contradições sociais quanto ao modo de entender a produção e apropriação do conhecimento e suas interrelações com o sujeito, a educação e a sociedade. Sendo o ensino escolar uma prática social revestida de intencionalidade, sua organização se constitui não somente das intenções explícitas, mas também daquelas que se revestem de invisibilidade, embora presentes. “Os ritos, os costumes, as formas de organizar o espaço e o tempo, os consensos não discutidos, as ideias onipresentes [...] são todos elementos

fundamentais” na configuração da organização adotada para o ensino. As definições e culturas⁴⁷ que conformam o currículo, os valores hegemônicos, os papéis desempenhados pelos atores do processo educacional e as condições materiais e sociais do sistema de ensino, acabam por desenhar dentro de um determinado tempo e espaço a organização pedagógica do ensino (PÉREZ GÓMEZ, 2001, p.17-18).

Diante destes aspectos e fatores, para o entendimento da configuração pedagógica do ensino e considerando a trajetória histórica da educação no Brasil, compreende-se que as influências do ensino jesuítico, as marcas deixadas da priorização permanente de uma educação voltada para a elite, a luta pela expansão e universalização da educação, o entendimento da educação tanto como mecanismo de alteração no status social quanto de agente na formação para o desenvolvimento, foram imprimindo traços fortemente tradicionais, cientificistas e seletivos no ensino. A luta por uma educação que respondesse aos ideais de desenvolvimento societal e de ampliação de oportunidades para grupos sociais à margem do poder, perpassaram diversos embates empreendidos por grupos de interesses diferenciados⁴⁸.

Os movimentos realizados para a (re)organização pedagógica do ensino, especificamente durante o século XX, tiveram expressão nas reformas educacionais em vários estados brasileiros, no movimento da escola nova e na luta pela redemocratização do ensino. Nestes movimentos, as identidades e papéis desempenhados pelos sujeitos envolvidos nos processos educacionais foram se tornando cada vez mais relevantes no embate ideológico revelado entre o apelo de movimentos e grupos sociais quanto à tomada de consciência do papel ativo a ser exercido por cada um no processo educacional, como também por causa do paradigma inculcado pela visão liberal, e posteriormente neoliberal, presente nas políticas oficiais do governo central.

⁴⁷Pérez Gómez conceitua cultura como um constructo social, considerando-o como “o conjunto de significados, expectativas e comportamentos compartilhados por um determinado grupo social, o qual facilita e ordena, limita e potencia os intercâmbios sociais, as produções simbólicas e materiais e as realizações individuais e coletivas dentro de um marco temporal determinado (PÉREZ GÓMEZ, 2001, p.17).

⁴⁸Podem ser apontados dentre outros, a luta pelos ideais da Escola Nova, da educação libertária, da educação progressista libertadora e o Movimento de Educação de Base (MEB).

No debate sobre as tendências e propostas nacionais para o ensino, a predominância de uma posição neoliberal (encarada como sucessora das tendências liberais tradicional, renovadora e tecnicista na expressão ideológica de manutenção do sistema) sobre a de uma educação progressista que trabalhe sob a visão da autonomia individual e gestão social (aceita como integrante dos movimentos progressistas, emancipatórios e histórico críticos) tem sido afirmada em diversas análises⁴⁹.

As tendências pedagógicas nomeadas de ensino liberal tradicional, liberal progressista renovador e liberal progressista não diretivo, liberal tecnicista, progressista libertador, progressista libertário, progressista crítico-social dos conteúdos ou histórico crítico, decorrem das diferentes posições tomadas quanto a visões sobre a autogestão e liberdade (como meio para se realizar a educação ou como fim mesmo da educação), demarcando diferentes concepções tanto em relação ao papel do conhecimento e da escola na sociedade, quanto da natureza e finalidades das intervenções pedagógicas no processo de ensino e aprendizagem (GALLO, 1995).

Assim a gestão pedagógica do ensino tem nos objetos do conhecimento, relacionados a visões produtivas/reprodutivas ou emancipatórias, sua base conceitual e de intervenção educacional.

Como as concepções, as tendências pedagógicas e seus desdobramentos na organização pedagógica do ensino não podem ser considerados independentes do contexto econômico, político, cultural e geográfico brasileiro, é importante a compreensão da inserção do país no quadro de sistemas educacionais que se encontram sob uma ação reformista ao longo das últimas três décadas (1990-2010). Este movimento mundializado, por que passam os países capitalistas em desenvolvimento, voltado para a reestruturação de suas bases de produção, de regulação da economia e de redefinição do papel do Estado tem depositado na educação, através de uma formação técnico-científica, fortes expectativas quanto à sua condição de fundamento para o desenvolvimento econômico e social.

⁴⁹Como fonte de leitura de algumas destas análises podem ser citados os trabalhos apresentados nos encontros promovidos pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação - Anpae (www.anpae.org.br) e Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - Anped (www.anped.org.br).

Na perspectiva da sociedade do conhecimento, a seleção dos conhecimentos e a condução do processo educativo, resultantes da interrelação entre a sociedade, cultura, currículo e prática, encontram-se em constante pressão para sua adequação às mudanças culturais e produtivas da sociedade. O conhecimento concebido como força produtiva direta, torna-se condição prioritária para a mudança de padrão social e econômico dos países em desenvolvimento⁵⁰. A intensificação das formas de produção do conhecimento enquanto capital tem sido um dos pilares das reformas nos sistemas educacionais que se assentam principalmente em mudanças focalizadas nos currículos nacionais, na profissão docente, na gestão e avaliação educacionais.

Wittmann ressalta que as mudanças contemporâneas nas concepções e práticas envolvidas no desenvolvimento da autonomia e democratização da educação encontram-se fundamentadas sócio historicamente na “produção de bens materiais e da base material das relações entre os povos, grupos e pessoas e na evolução teórico prática da educação”. Destaca que a coerção, a riqueza e o conhecimento se destacaram historicamente como determinantes materiais das relações sociais. No entanto, tem sido o conhecimento, objeto específico da educação que tem se instituído como o determinante material primordial das relações contemporâneas (WITTMANN, 2000, p.88).

Ainda segundo o autor, os objetivos do ensino se vinculam a formas diferenciadas de encarar o conhecimento. Sob uma concepção, o conhecimento é produto, informação ou saber historicamente acumulado pela humanidade, orientando os objetivos do ensino para a transmissão e aquisição do conhecimento, através de uma intervenção pedagógica voltada para a reprodução. Sob outra concepção o conhecimento é produção, processo e construção e os objetivos do ensino se voltam para a interlocução entre os participantes do processo educativo e ampliação dos saberes.

Estas tendências embasam as relações entre os atores do processo educacional (responsáveis, alunos, professores, funcionários, direção) e orientam a condução da gestão dos processos de ensino e aprendizagem.

⁵⁰Sobre a relação entre educação e sociedade do conhecimento ver Bell (2006); Castells (1999); Drucker (1997) e Hargreaves (2004).

Uma modalidade, indicada legalmente para a gestão destes processos é a que se estabelece sobre o princípio da gestão democrática do ensino. Legalmente instituído na Constituição Federal (art. 206) e na LDB (Art. 3º, inc. VIII), se estabeleceu em parte pela contraposição ao período de autoritarismo, também como expressão da luta de diversos grupos da sociedade pela construção de uma escola que pudesse incorporar a participação popular e, ainda, pelo fortalecimento da adoção deste princípio como procedimento de governo, no qual a participação aparece como estratégia hegemônica de gestão, de modo a legitimar consensos. Na LDB, a gestão democrática é relacionada à "participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola" e à "participação da comunidade escolar local em conselhos escolares ou equivalentes" (Artigo 14). Indica-se ainda que deve ser regulamentada pelos sistemas de ensino.

Um aspecto constituinte da organização pedagógica tem sido a distribuição e o uso dos tempos destinados ao ensino. Podem ser considerados fatores importantes para a reflexão sobre este aspecto: as condições de distribuição e acesso ao ensino; a relação entre o quantitativo de tempo do ensino e a priorização dada a determinados conhecimentos; a obrigatoriedade do ensino em determinada época do desenvolvimento humano; as relações entre tempo de aprendizagem e tempo de ensino; e a temporalidade e constante construção dos conhecimentos, dentre tantos outros.

Os espaços utilizados para ensino também merecem ser contados entre os elementos base da organização pedagógica na medida em que denunciam e expressam as relações estabelecidas com os objetos do conhecimento, as concepções de aprendizagem e delimitam as relações travadas entre os atores do processo educativo.

As formas de condução da construção dos conhecimentos envolvem a seleção e priorização de determinadas ações e modos de interação com os objetos de conhecimento, constituindo assim parâmetros para a organização pedagógica. Desse modo, os processos e práticas destinadas ao ensino e à aprendizagem, compreendidos enquanto concretização das articulações entre os conhecimentos se apresentam também expressos no discurso textual e

podem ser indicadas na proposta pedagógica e nas diretrizes e organização curriculares.

Na formulação do plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) é notório que ele indicava a clara opção pelo investimento no ensino fundamental, reafirmando a necessidade e dever do governo definir diretrizes curriculares que orientassem o ensino. A LDB de 1996 consolidou a necessidade de que todos devessem obter formação comum que capacitasse o sujeito a exercer a cidadania, progredir no trabalho e progredir nos estudos (Art.22). Esta prerrogativa relacionada ao ensino pressupõe a formulação de diretrizes para nortear currículos e conteúdos mínimos.

Uma das primeiras ações nesse sentido, pós LDB, foi a publicação entre os anos de 1997 a 2000 dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental (PCNs), os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (RCNEI) e os Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio (PCNEM).

Durante a década de 2000 a 2010, sob o respaldo do novo PNE, face às mudanças sociais e no âmbito do conhecimento, as diretrizes educacionais passaram a tomar maior relevância, principalmente porque a educação passou cada vez mais a ocupar maior espaço como estratégia para a solução de diferentes questões sociais e econômicas. Estas prerrogativas se acentuaram principalmente durante o período entre as décadas de 1980 e os anos 2000 nos quais o uso do conhecimento se tornou engrenagem fundamental e consensual para o desenvolvimento globalizado.

Após o primeiro movimento de elaboração⁵¹ e o lançamento dos PCNs em 1997, até o período em que finalizou o período de vigência do PNE (2010), foram elaboradas diversas diretrizes que tem orientado a educação nacional. Não somente como “parâmetros”, as Legislações e Resoluções foram se estabelecendo como diretrizes para currículos, programas e conteúdos para formação e avaliação de estudantes e dos profissionais da educação⁵². Neste

⁵¹Uma versão preliminar foi apresentada em 1995.

⁵²Diretrizes relacionadas à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental:

a) Lei N^o 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).

b) Resolução CNE/CEB n^o 2/98 - Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental.

sentido, ainda em 1997, foram também apresentadas as “Matrizes de Referência” que se referiam à base teórica e de construção dos descritores usados para a elaboração dos itens das provas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O documento de apresentação destas Matrizes registra que elas foram construídas após consulta a programas e conteúdos utilizados nas escolas de ensino fundamental e médio no país. Porém, o uso da sua publicação e divulgação nacional fundamentado em um discurso de equidade a favor da qualidade, suscitou um debate sobre a diversidade cultural e a prevalência de um saber hegemônico.

Durante a primeira década do século XXI, cada vez mais ganharam espaço nos programas nacionais da educação nacional algumas ações que procurando aliar as dimensões do planejamento, gestão e avaliação educacional, que se voltaram para a promoção da qualificação e formação docente e o incentivo à elaboração de um currículo mínimo no ensino fundamental. Estas práticas sociais se apresentaram como fortalecedoras do discurso a favor de uma cultura avaliativa, organizando o ensino a partir de conteúdos válidos para o alcance de resultados estabelecidos e “doutrinando” alunos e docentes pela instrumentalização do exame.

Em face de todas essas questões e contextos educativos, das diversas possibilidades legais de organização do ensino fundamental e de perspectivas educacionais em disputa, convivem nos sistemas públicos de ensino no país algumas formas de organização pedagógica com pressupostos diferenciados

-
- c) Resolução CNE/CEB Nº 1/99- Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.
 - d) Resolução CNE/CEB N.º 2/99 - Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em Nível Médio, na modalidade Normal.
 - e) Lei Nº 10.172/01 - PNE - Plano Nacional de Educação.
 - f) Resolução CNE/CEB Nº 1/00 - Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.
 - g) Resolução CNE/CEB Nº 2/01- Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.
 - h) Resolução CNE/CEB Nº 1/02 - Institui Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.
 - i) Resolução CNE/CP N.º 1/04 - Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.
 - j) Resolução CNE/CEB Nº 5/09 - Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.
 - k) Resolução CNE/CEB Nº 4/10 - Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.
 - l) Resolução CNE/CEB Nº 7/10- Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.

acerca da função social da escola, da avaliação educacional, da organização curricular, da prática pedagógica, do objeto de interesse da educação, das relações entre sujeito e conhecimento, das destinações dos tempos e dos espaços educativos. Estas formas de organização do ensino tanto se utilizam do modelo de seriação (sequenciação), como também de outras diversas formas que se contrapõem à lógica da seriação. Nesta pesquisa, estes dois modelos gerais são nomeados de ensino seriado e ensino desseriado.

Um breve percurso histórico sobre as formas de organização pedagógica que o ensino fundamental tem assumido é apresentado a seguir, procurando ressaltar algumas concepções que fundamentaram o modelo escolar seriado e desseriado, citando também experiências vivenciadas por sistemas municipais e estaduais no Brasil que procuraram se contrapor à lógica seriada do ensino.

3.2.1 - ORGANIZAÇÃO SERIADA E DESSERIADA DO ENSINO

É possível entender a organização e desenvolvimento de propostas educacionais, nos modos seriado e desseriado de ensino, como elementos que têm contribuído para reforçar conteúdos culturais, habilidades, procedimentos e valores favoráveis à construção de determinado modelo de sociedade desejada. E a análise sobre a função histórica e social da escola contemporânea - em seus modos organizativos - pode ser enriquecida pela reflexão sobre como foram incorporados, reforçados ou postos em confronto os condicionantes sociais, culturais, políticos e subjetivos da produção e apropriação do conhecimento.

Em análise sócio-histórica da evolução escolar no ocidente, Petitat (1994) apresenta momentos que marcaram a cultura das instituições escolares europeias. Em um processo de escolarização que se inicia com estudantes de todas as idades confiados à educação de mestres, seguindo-se ao surgimento de estabelecimentos destinados ao agrupamento de estudantes e de

professores⁵³, se fortaleceram modos de escolarização apoiados nas transformações sociais e no modo de encarar a infância⁵⁴.

Os colégios, antes abrigo para estudantes pobres, acabam por se transformar em espaços de ensino com marcada influência das comunidades religiosas. A instrução passa a ser aliada à educação (entendendo-a como a submissão ao “modo de vida” particular dessas comunidades⁵⁵). Incorporando transformações “referentes ao controle exercido sobre os estudantes, às matérias ensinadas e à criação de graus e classes”, “a imposição e a doutrinação constritiva dos conhecimentos e das virtudes tornam-se aspectos dominantes das relações pedagógicas” (PETITAT, 1994, p. 77).

A partir do séc. XV estes espaços escolares são utilizados dispendo-se os alunos em grupos de mesma capacidade, sob a direção de um único mestre e em um único local. A adaptação do ensino à capacidade apresentada pelos alunos começa a se mostrar necessária, iniciando-se o que se pode chamar de um processo de “diferenciação da massa escolar”. Objetivando adaptar o ensino do mestre ao nível do aluno começa a se delinear a base para outras inúmeras diferenciações que passaram a ser incutidas no processo de educação e instrução escolares até a escola contemporânea.

A partir do momento em que a instituição escolar passou a acolher a mais de uma classe social, a contradição entre o que a escola defende em nível de discurso (igualdade universal entre os homens) e a institucionalização da diferença (fortemente solidificada nas suas práticas) ficou visível, constatando-se que a escola precisava se apropriar de novas condições e práticas para acolher diferentes (CORRÊA, 2010).

⁵³Até o séc. XII os alunos viviam sob a tutela de nobres e eclesiásticos mediante contratos de aprendizagem. Os colégios enquanto estabelecimentos destinados a abrigar alunos passam, a partir do séc. XIII, a receber alunos e mestres para a ministração do ensino.

⁵⁴Sobre as mudanças nos modos de entendimento do ser infantil e as decorrentes alterações nas relações entre adultos e crianças ver Ariès (1981).

⁵⁵É creditada aos jesuítas a propagação deste modelo escolar a toda Europa católica, através da *Ratio Studiorum* (um conjunto de regulamentos criado em 1599 para o ensino nos colégios jesuítas e que serviu de norma para toda a Companhia de Jesus) que ordenava as atividades, funções e os métodos de avaliação nas escolas jesuíticas. É considerado ponte entre o ensino medieval e o moderno. Exerceu importante influência pela utilização na educação Europeia e também no chamado “Novo Mundo”. O Brasil recebeu por herança dos jesuítas da Companhia de Jesus esta tradição escolar, fazendo uso dela por duzentos anos e ainda por um bom tempo mesmo após a expulsão dos jesuítas do país.

Para atender a essa sociedade perpassada por mudanças no modelo econômico e social, a escola se construiu baseada também na fragmentação da produção do conhecimento, do trabalho docente e discente e das relações entre aqueles que pertencem à comunidade escolar. É possível dizer que a cada modelo de produção desenvolvido na sociedade, a escola caminhou na formação de um sujeito capaz de se adequar a esse mundo do trabalho em transformação.

As principais orientações político-pedagógicas para a educação nacional, até meados do século XX, baseavam-se em critérios de ordenação e organização do ensino baseados em pressupostos psicologizantes e biológicos da educação, construindo uma cultura hierarquizante no interior da escola, com características afinadas com o contexto histórico-social dominante na sociedade.

Conforme Freitas (2003), a organização e o desempenho do papel social da escola, fortemente relacionados aos desníveis socioeconômicos e à configuração da distribuição do capital social e cultural na sociedade, caracterizava a escola seriada segundo a lógica capitalista de desenvolvimento da força produtiva, incorporando a exclusão, a competição e a submissão como mecanismos de conformação social. Assim, a escola seriada se apresentou sempre afinada à função de preparar, em série, capital humano para alimentar o processo social de produção, através de um ensino que se caracteriza, preponderantemente, pela verificação pontual da aquisição de certa quantidade de conhecimentos especificados, dentro de um determinado tempo.

Esta lógica pressupõe a confirmação ou aprovação de certos desempenhos diante de determinado padrão e norma. Este processo pressupõe a não igualdade de desempenhos e a separação/seleção daqueles não condizentes com o esperado.

É certo também, que movimentos que confrontaram este discurso e se colocaram em defesa da democratização da sociedade foram importantes na caracterização da escola, que não deixou de expressar os embates travados pela hegemonia de cada um destes paradigmas sociais.

A preocupação com a educação das massas populares - uma educação para todos - decorrente das exigências de conhecimento apresentadas ante os

avanços dos modos de produção (inicialmente o industrial e contemporaneamente o tecnológico) e a crescente urbanização, exercendo influência sobre o pensamento pedagógico brasileiro⁵⁶. Ideias que contrapunham a educação e a instrução, as escolas do povo e as instituições secundárias, o ensino e formação prática e o ensino e formação científica, o ensino realista e o ensino literário eram encontradas neste período.

As primeiras discussões no Brasil sobre a desseriação do ensino, considerando-se o momento histórico e social à época, estiveram atreladas ao baixo fluxo escolar e altos índices de analfabetismo e fracasso escolares. Condições estruturais dos sistemas de ensino não permitiam a manutenção da instrução, durante muitos anos, daqueles que não obtinham a promoção regular nas séries do ensino. A alta taxa de analfabetismo comprometia o planejamento nacional para um desenvolvimento econômico baseado em mão de obra capacitada. A incapacidade da escola em cumprir a função social de ensino e aprendizagem incomodava não somente aos grupos no poder, mas também à classe popular que depositava na educação seus anseios de mudança de classe social.

Na década de 1950, em eventos nacionais e internacionais, havia uma preocupação com a questão da retenção escolar, colocando em destaque a temática da avaliação. Com base em estudos realizados por educadores, em 1956, foi apresentada na Conferência Regional sobre Educação Gratuita e Obrigatória indicação de ações para superação da retenção na qual se aliava a promoção por idade com o aproveitamento. Porém, nacionalmente, esta orientação, juntamente a outras determinações de caráter pedagógico, só foi ratificada pelo governo brasileiro através do Parecer N^o. 360/74 do Conselho Federal de Educação (CFE):

...adequação dos objetivos educacionais às potencialidades de cada aluno, agrupando por idade e avaliando o aproveitamento

⁵⁶Conforme PALMA FILHO (2003, p.6-7), as ideias pedagógicas brasileiras nos séculos XIX e XX se ancoram em duas concepções de organização social e de educação: o positivismo “que busca consolidar o modelo burguês de educação” e o “movimento popular e socialista”. Estas correntes de pensamento, “ao lado do ideário católico e do liberalismo, influenciarão o pensamento pedagógico brasileiro do século XX”. “Entre os autores do Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nova, assinado em 1932 por 26 educadores brasileiros, vamos encontrar próceres educacionais que sofreram influência dessas correntes de pensamento”.

do educando em função de suas capacidades. [...] Não existe reprovação. A escolaridade do aluno é vista num sentido de crescimento horizontal; o aproveitamento, numa linha de crescimento vertical. Pelo regime de avanços progressivos, o aproveitamento escolar independe da escolaridade, ou seja, do número de anos que a criança frequenta a escola. (Brasil, 1974, item I).

O regime que implementava uma progressão continuada entre as séries anuais parece ter suas bases firmadas na conceituação dada aos avanços progressivos e definidos, neste Parecer, como possibilidades para o aluno caminhar de acordo com suas capacidades, sem estar “preso” a quantitativo de anos/séries e não considerando também a existência do mecanismo de reprovação. Observa-se em diversos sistemas de ensino no país a opção por uma organização desseriada, com forte alusão ao mecanismo de progressão continuada, mesmo que a denominação seja ciclo.

Barreto e Sousa (2004) complementam esse raciocínio sobre a vinculação das experiências de progressão continuada à lógica da seriação, ao dizerem que na educação brasileira, a ideia de ciclos em diversos sistemas educativos esteve associada a propostas de progressão continuada, avanços progressivos, promoção automática, na busca de outra organização escolar que não fosse seriada⁵⁷.

Destacam que muitos dos regimes de organização em ciclos implementados no Brasil tenderam a ser uma medida intermediária entre a seriação e a promoção automática, por não abrigarem em sua concepção a possibilidade de aceitar que os alunos apresentassem desempenhos diferenciados, esperando-se, portanto, que ao final do período compreendido pelo ciclo todos apresentassem o mesmo nível de conhecimentos. Acrescentam como consequência a esta concepção, que

⁵⁷Das experiências de ensino desseriado, destacam-se, dentre outras: a organização do ensino primário em níveis na rede estadual do Estado de São Paulo (1968 a 1972); o Sistema de Avanços Progressivos na rede estadual do Estado de Santa Catarina (1970 a 1984); o Bloco Único na rede estadual do Estado do Rio de Janeiro (1979 a 1984); o Ciclo Básico de Alfabetização em São Paulo (englobando 1ª e 2ª séries entre 1984 e 1997), em Minas Gerais (a partir de 1985), Paraná e Goiás (a partir de 1988); a organização do ensino em ciclos na rede municipal da cidade de Niterói, abrangendo os nove anos do ensino fundamental (a partir de 1999).

Quase todas as propostas de introdução dos ciclos, até meados dos anos 90, mantiveram a possibilidade de retenção do aluno ao final de cada ciclo e que muitas ainda a mantêm até os dias atuais, porque partem do pressuposto de que se trata de dar mais tempo a certos alunos para que logrem aprender. (BARRETO e SOUSA, 2004, p. 8).

Muito embora as bases legais da progressão continuada⁵⁸ apontem para uma desseriação, seus pressupostos estão firmados na lógica seriada, com uma centralidade na avaliação. Essa ênfase no processo avaliativo se dá pela não possibilidade de retenção entre os anos letivos, requerendo uma reconsideração sobre os tempos e práticas avaliativas. Esse olhar para o processo avaliativo, não tem caráter transformador de sentidos, na medida em que acontece uma ruptura dessa progressão, seja nos períodos escolares de dois, três, quatro ou cinco anos de escolaridade, para que o aluno continue a cursar o ensino fundamental em regime seriado ou em outro(s) período(s) de progressão continuada. Como também, porque a concepção da progressão continuada objetiva o alcance de todos a determinados objetivos traçados para o final do período estipulado em que se pode “progredir” continuamente.

Movimentos ocorridos no Brasil a partir da década de 50, baseados em argumentos de natureza social, política e econômica, discutiram os altos índices de retenção escolar relacionando-os primeiramente com o orçamento público, mas revelando também preocupações sobre necessidades sociais, interesses e características das crianças. Em decorrência, experiências de correção do fluxo escolar são realizadas nas décadas de 1960 e 1970, em alguns sistemas públicos, nas modalidades de progressão automática, níveis de ensino e avanços progressivos. No início dos anos 80, período de transição democrática, motivos de ordem política colocaram em lugar de destaque a função social da escola, muito mais do que uma nova formulação de uma escola desseriada. As medidas introduzidas, principalmente por governos estaduais das regiões Sudeste e Sul, que propunham o Ciclo Básico de Alfabetização, visavam reestruturar os sistemas de ensino, redemocratizando o ensino a fim de atender à diversidade social, cultural e econômica apresentada pelo alunado (BARRETO e MITRULIS, 2001, 2004).

⁵⁸Parecer Nº 360/74 do Conselho Federal de Educação (CFE).

Sobre as experiências do Ciclo Básico, Fernandes (2003) aponta que elas tiveram a perspectiva de “promover a alfabetização para todas as crianças dos setores populares da população do país e reverter a cultura da repetência já incorporada à cultura da escola, nas primeiras séries do ensino fundamental”. Os Ciclos Básicos de Alfabetização, implantados na década de 1980, compartilhavam a concepção sobre o processo de alfabetização como uma construção gradual dos conhecimentos, própria a cada indivíduo. A partir das experiências do Ciclo Básico de Alfabetização é que começam a ser implantados, com maior frequência, os sistemas de avaliação baseados em propostas de “não reprovação” (FERNANDES, 2003, p.88).

As iniciativas dirigidas para a implantação de ensino desseriado, em diversos sistemas de ensino no país, foram relatadas em estudos feitos por Barreto e Mitrulis (2001, 2004), Mainardes (2007), Fernandes (2000, 2003) e Freitas (2003), dentre outros.

Arroyo (1999) também traz importantes contribuições sobre a implantação de uma escola ciclada, apresentando suas reflexões baseadas também na experiência da escola Plural. Buscando diferenciar educação em ciclo e promoção automática, expõe que:

[...] ciclo não é um amontoado ou conglomerado de séries, nem uma simples receita para facilitar o fluxo escolar, acabar com a reprovação e a retenção, não é uma sequência de ritmos de aprendizagem [...] É uma procura nada fácil de organizar o trabalho, os tempos e espaços, os saberes, as experiências de socialização da maneira mais respeitosa para com as temporalidades do desenvolvimento humano (ARROYO, 1999, p. 9).

De acordo com Barreto e Sousa (2004), as séries e os ciclos de aprendizagem são formas de organização que não têm alterado as bases do trabalho escolar, na medida em que mantêm a reprovação, ainda que camuflada no interior do ciclo (pela infrequência) ou ao final do ciclo (pelo não alcance dos objetivos e competências traçados). Há uma menção explícita à seriação como referente básica da estrutura curricular, mesmo que o período de tempo considerado não tenha vinculação direta com o ano letivo.

O texto da atual LDBEN faz referência à possibilidade de progressão continuada aos sistemas que organizam a progressão regular por série. Discrimina em outro parágrafo a possibilidade de organização da escolaridade em ciclos. Por aliar este entendimento sobre a progressão na escolaridade e o que prevê a LDBEN 9394/96 nos §§ 1º e 2º do seu artigo 32⁵⁹, alguns autores associam a progressão continuada restritamente ao regime seriado.

Em relação aos ciclos, embora a LDB não apresente uma definição clara do que sejam, fica sugerido pelo arranjo textual da Lei, que estariam pautados em contraste com a seriação. No mínimo, pressupõe-se que teriam como característica uma segmentação do ensino fundamental em períodos superiores aos anuais, referentes à seriação.

Mainardes também explicita seu entendimento sobre a questão ao relatar que na revisão de literatura realizada por ele sobre a organização da escolaridade em ciclos no Brasil, que abrangeu o período de 1987 a 2004, pôde constatar que experiências diferentes de organização da escolaridade constituem as versões progressista e conservadora do discurso da política:

A não distinção entre experiências de ciclos [de formação e de aprendizagem] e o regime de progressão continuada dificultam a compreensão mais aprofundada de ambas as políticas. [...] essas duas políticas constituem as versões progressista e conservadora do discurso da política. (MAINARDES, 2006, p. 19).

Freitas (2003) aponta que no debate conceitual e pragmático referente às lógicas presentes na escola, a unificação dos tempos, tanto no ensino seriado (anual) como no desseriado (com progressão automática em períodos de dois, três ou quatro anos), acaba por promover a expressão de uma diversidade de desempenhos. Na escola seriada esta diversidade é suprimida pela retenção e relocação do aluno em série compatível ao desempenho esperado. Na escola desseriada, muito embora o tempo e a fase de

⁵⁹ LDBEN 9394/96 - Art. 32:

§ 1º - É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em **ciclos**.

§ 2º - 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 (Grifo meu).

desenvolvimento e de aprendizagem individual sejam anunciados como fatores principais, as concepções quanto à função das intervenções pedagógicas se distanciam, promovendo diversidades acentuadas nas experiências implementadas.

As nomenclaturas e possíveis conceituações utilizadas para identificar a maioria das propostas de ensino desseriado, mesmo que sob diferentes visões sobre a sociedade, geralmente se diferenciam em dois aspectos que primeiramente estão relacionadas: a) à organização dos tempos e dos espaços escolares baseadas nas vivências dos alunos, próprias a cada idade; b) à garantia e viabilização do fluxo de alunos, empregando-se formas de atendimento e adequação do tempo escolar para a superação de fracasso no processo educativo. Esta diferenciação é utilizada por Freitas, sob uma visão crítico social, para conceituar propostas desseriadas sob regime de ciclos e ou de progressão continuada, enfatizando que

a primeira exige uma proposta global de redefinição de tempos e espaços da escola, enquanto a segunda é instrumental - destina-se a viabilizar o fluxo de alunos e tentar melhorar sua aprendizagem com medidas de apoio (reforço, recuperação, etc.). Uma e outras têm seus problemas, mas são concepções diferenciadas; chamaremos de ciclo apenas experiências como a primeira, reservando para a segunda seu nome correto: progressão continuada. [...] portanto, progressão continuada não será considerada uma proposta ciclada. (FREITAS, 2003, p.9).

...ambas as concepções padecem de alguns problemas comuns e de outros específicos, e têm lastro em políticas públicas diferenciadas. Entretanto, enquanto a progressão continuada já estava na agenda liberal desde que ela se apropriou do lema "Educação para Todos" no início da década de 90, os ciclos foram inseridos em nossa realidade mais frequentemente a partir de uma perspectiva crítico social. (Idem, 2004, p. 7).

As proposições de ensino desseriado como o ciclo de aprendizagem, progressão continuada, ciclo básico de alfabetização e ciclo de formação, quer as idealizadas⁶⁰ ou as que se embasam em experiências de implementação desta organização do ensino em vários estados e municípios brasileiros, se

⁶⁰Como apresentados nos Parâmetros Curriculares Nacionais (MEC) e pelo autor Perrenoud (2004).

caracterizam de forma geral pelo agrupamento dos alunos por faixa etária, ou desenvolvimento biopsicossocial, e uma maior flexibilidade quanto ao tempo necessário à aprendizagem, não se restringindo assim ao ano civil ou letivo. Embora se referenciem nestes aspectos, os modos de implementação e a fundamentação epistemológica e político-ideológica são diversos, terminando por encontrar expressão através de múltiplas configurações.

Há propostas de escolarização que, colocando em perspectiva um ensino para todos, buscam intervir para a mudança das desigualdades socioeconômicas e de distribuição cultural encarando o processo educacional como constituído e constituinte das relações sociais, priorizando assim as relações entre os sujeitos e a apropriação e o uso do conhecimento na sociedade. Outras propostas focalizam o estudo, a divulgação e a utilização de procedimentos e recursos pedagógicos voltados para a intervenção e superação das deficiências apresentadas nas aprendizagens individuais, parecendo reforçar e naturalizar a concepção de que as condições sociais que as promovem não podem ser alteradas.

A concepção sobre o que é conhecimento, como é produzido, como ele se expressa, como se pode apreendê-lo e compreendê-lo, bem como a criação/manutenção de relações sociais por meio do discurso, materializado nas práticas sociais, são compreendidos distintamente nos modos de escolarização e organização do ensino. Como ressalta Foucault (1989, p. 21) “todo conhecimento, seja ele científico ou ideológico, só pode existir a partir de condições políticas que são as condições para que se formem tanto o sujeito quanto os domínios de saber. [...] Não há saber neutro. Todo saber é político”.

A definição das diferentes formas de organização do ensino e as possíveis concepções que baseiam a adoção de um ensino desseriado, principalmente nos anos iniciais, bem como as articulações entre ensino desseriado e a referência ao padrão escolar existente (a escola seriada), acabaram por se inserir nas discussões temáticas, moldando as propostas de desseriação, fundamentando suas teorizações e implementações.

Adotar a organização desseriada, com progressão continuada ou em regime de ciclos passa não somente pela constatação de índices de promoção, retenção e fluxo escolar. Envolve concepções de democracia, igualdade, direito

de todos a aprender e diferenças individuais na aprendizagem que vão se materializar nas formas de reorganização da escolaridade em seus tempos, espaços, critérios avaliativos, práticas pedagógicas, gestão, recursos e currículo. Não se trata aqui de dicotomizar série como representante do pensamento neoliberal e ciclo como representante do pensamento democrático. Como já afirmou Freitas, a agenda neoliberal que, no início da década de 1990 se apropriou da progressão continuada dentro do lema “Educação para Todos”, encontra pontos de embate nos ciclos que foram sendo implementados, porém, com uma maior tendência a uma perspectiva crítico social. (Freitas, 2004, p. 7). Ainda na discussão sobre as concepções, os princípios e os pressupostos que fundamentam as duas propostas, Fetzner afirma que

estes dois projetos educacionais - as séries e os ciclos - embatem-se no conjunto das políticas públicas da educação. De um lado a proposta neoliberal que redefine a escola como empresa, centrando as discussões sobre sua gestão [...] coloca como uma das soluções para os problemas educacionais a proposta do Estado avaliador e a responsabilização individual [...] Do outro lado as séries e os ciclos debatem com a proposta da Escola para Todos, afirmativa da necessidade de que todos os estudantes sejam considerados em seus saberes e sua cultura, tendo como direito o acesso e o sucesso, na totalidade da educação formal. O movimento Escola para Todos filia-se na defesa do Estado enquanto provedor desta escola, a qual teria, como método de construção, o diálogo entre os participantes e, como princípios a valorização dos saberes locais e o compromisso com a emancipação social buscando, no princípio da equidade, considerar as diferenças para oportunizar uma educação de igual qualidade a cada um (FETZNER, 2007, p. 139-140).

Marcadas pela necessidade de equalizar os altos custos decorrentes da repetência dos alunos, as propostas se voltaram ao ajuste do ensino à capacidade e ao ritmo de aprendizado. Experiências que investiram na flexibilização e reorganização curricular foram encontradas em propostas de implementação de ensino desseriado nos anos 1960 no Brasil. Os princípios de

um currículo central⁶¹ norteando o mínimo a ser alcançado pelos alunos, o agrupamento dos alunos baseado em níveis, avanços progressivos e aceleração conforme o aproveitamento e resultados verificados foram encontrados em várias propostas de ensino desseriado a partir da década de 1960. As experiências estaduais e municipais de desseriação no Ensino Fundamental que começaram a ser implantadas basearam-se, primeiramente, nas discussões sobre repetência e evasão escolar após a década de 1950 e, posteriormente, também nas contraposições colocadas pelas pesquisas e movimentos democratizantes⁶².

⁶¹À época, nos Estados Unidos estava em evidência o movimento curricular que promovia o *core curriculum* (BRITTO, 1993).

⁶²São citadas por BARRETO E MITRULIS (1999 e 2001) algumas destas experiências:

- a) O Estado de Pernambuco, em 1968, organizou seu currículo em seis níveis de escolaridade;
- b) O Estado de São Paulo, no mesmo ano, promoveu a reorganização do currículo da escola primária em dois ciclos: o nível I, formado pelas 1ª e 2ª séries, e o nível II, formado pelas 3ª e 4ª séries. Alunos retidos após cursarem qualquer um dos níveis cursavam classe de aceleração;
- c) Santa Catarina, em 1970, organizou seu sistema escolar em avanços progressivos, com avaliação continuada, sem retenção durante as quatro primeiras e as quatro últimas séries do ensino de 1º Grau. Classes de recuperação foram implantadas para alunos que não alcançassem os objetivos após a 4ª e 8ª séries;
- d) Em 1970, foi implantado em Juiz de Fora, Minas Gerais, em caráter experimental, o avanço progressivo de ensino de 1º. Grau;
- e) Os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná adotaram, na década de 1980, o sistema de Ciclo Básico de Alfabetização – CBA nas séries iniciais – 1ª e 2ª séries – do ensino;
- f) A rede estadual do Rio de Janeiro adotou o Bloco Único, entre os anos de 1979 a 1984, instituindo a progressão automática da 1ª para a 2ª série. Em 1984, foi extinto o Bloco Único, porém mantido o bloco que agrupava as classes de alfabetização e as 1ª séries. Em 1994 foi retomada a proposta de Bloco Único congregando a classe de alfabetização e as quatro primeiras séries do então 1º. Grau. Esta organização se caracterizava pela existência de dois segmentos: os três primeiros anos e os dois últimos anos (Alfabetização, 1ª. e 2ª. séries / 3ª. e 4ª. séries);
- g) O Estado de São Paulo, na década de 1990, reestruturou o ensino organizando-o em três ciclos que abrangiam todo o Ensino Fundamental (ciclo inicial [3 anos], ciclo intermediário [3 anos] e ciclo final [2 anos]);
- h) Em 1994, Belo Horizonte implantou a proposta da Escola Plural, ampliando a duração do ensino de 1º. Grau que passou a ter então 9 anos, organizado em três ciclos, constituídos de três anos cada um;
- i) O Estado do Ceará, em 1997, organizou do mesmo modo o ensino Fundamental ampliando-o para 9 anos e estruturando-o em ciclos de três anos de duração cada;
- j) A cidade de Belém, no Pará, neste mesmo ano, organizou a Escola Cabana, com organização ciclada em todo o Ensino Fundamental (4 ciclos de formação);
- k) Porto Alegre criou a Escola Cidadã, a partir de 1993, adotando três ciclos de formação baseados na idade e desenvolvimento (infância, pré-adolescência e adolescência), com três anos cada um;
- l) Brasília criou em 1995 a Escola Candanga, sob os mesmos pressupostos.
- m) Em 1997, Blumenau implanta a Escola Sem Fronteiras sob a mesma perspectiva de ciclos de formação, com três anos de duração cada ciclo.
- n) Em 1999, Niteroi organiza o ensino fundamental de 9 anos em quatro ciclos (o primeiro com 3 anos e os demais com 2 anos cada), através da proposta Escola do Nosso Tempo.

A implantação de ciclos de formação em algumas redes de ensino (Escola Plural - Belo Horizonte; Escola Cidadã - Porto Alegre; Escola Cabana - Belém; e Candanga - Brasília), abrangendo o ensino fundamental completo, alcançou destaque neste percurso histórico e serviu de inspiração e mesmo de “modelo” para outras experiências de implementação de escolas desseriadas em muitos sistemas de ensino muito embora cada proposta, implantada pelos diferentes governos, tenha se mostrado redefinida de maneira própria face à leitura do momento histórico-social, do ideário pedagógico e do contexto educacional.

Observa-se que as propostas curriculares e as práticas pedagógicas e avaliativas são frequentemente tratadas como destaques na diferenciação entre o regime seriado e desseriado. É fato, porém, que estes mesmos pontos que se apresentam como fatores de confrontação, não encontram também correspondência entre si nas experiências de desseriação.

É ainda adequada a posição apresentada por Arroyo (1999) sobre a incorporação, inalteração e até mesmo o reforço da lógica seriada em diversas propostas que se identificam e promovem a correção do fluxo escolar mediada por mecanismos de controle dos resultados da aprendizagem através do adiamento da retenção ou da aceleração de estudos. Também é possível observar que em uma escola desseriada o planejamento, a organização das atividades, os conhecimentos, os tempos e os espaços educativos se voltam para entender as aprendizagens dos alunos segundo suas fases de desenvolvimento humano, determinando especificidades no currículo, na formação e na prática docente.

É importante ressaltar neste contexto que o governo federal tem investido, principalmente a partir do ano de 1995, no incentivo das “políticas de promoção automática dos alunos para acertar as coortes de idade” como estratégia para alcançar metas de universalização e de educação para todos estipuladas nos acordos internacionais firmados (SOUZA, 2005, p. XVII). As novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental fortalecem a posição quanto à adoção da não interrupção nos três anos iniciais do ensino fundamental visando a ampliação das oportunidades voltadas para as

aprendizagens básicas conforme é registrado no parágrafo 1º do artigo 30 da Resolução CNE/CEB N° 07/10:

§ 1º Mesmo quando o sistema de ensino ou a escola, no uso de sua autonomia, fizerem opção pelo regime seriado, será necessário considerar os três anos iniciais do Ensino Fundamental como um bloco pedagógico ou um ciclo sequencial não passível de interrupção, voltado para ampliar a todos os alunos as oportunidades de sistematização e aprofundamento das aprendizagens básicas, imprescindíveis para o prosseguimento dos estudos (BRASIL, 2010).

No estado do Rio de Janeiro muitos municípios reorganizaram seu sistema de ensino de modo desseriado, a partir da década de 1990. Muitas das propostas foram sustentadas durante a década de 2000 e três destas experiências (os sistemas municipais de Duque de Caxias, Niteroi e São João de Meriti) são alvo desta pesquisa. São experiências que incorporaram práticas e concepções relativas à progressão continuada quando reorganizaram a escola juntando séries, promoveram alguma mudança no currículo e retiraram da avaliação o poder de reter o aluno intrasséries de um “ciclo”. Introduzindo inovações pedagógicas, procuraram superar os efeitos das diferenças entre os alunos, procurando permitir que os diferenciados ritmos individuais de aprendizagem se expressassem em espaços maiores de tempo.

Focalizando a centralidade que a questão da avaliação tem alcançado nas propostas desseriadas, percebe-se que as concepções e finalidades que fundamentaram a adoção e desenvolvimento do ensino desseriado têm sido redefinidas, nos últimos 30 anos, devido também às mudanças no entendimento sobre o que seja e em que se baseiam o fracasso escolar e a “boa” educação. A que serve um ensino seriado ou desseriado? Qual é o melhor modo de organização do ensino? A resposta a estas perguntas não são simples como sua formulação. E para tentar esboçar qualquer caminho para respondê-las é preciso considerar que a maneira de se conceber o sucesso no ensino (em qualquer forma de organização) tem sido impactada pela ideia de que a capacidade de alcançar objetivos sociais, econômicos e políticos é a medida que tem sido empregada para dimensioná-lo (CHATELL, 2011; MONS, 2011).

Segundo estes parâmetros, a valoração atribuída à avaliação educacional tem sido redimensionada. As noções de eficiência e eficácia (advinhas da economia) se revestem de nova ênfase, agora incorporadas pela Nova Administração Pública. Baseando-se na modernização da gestão segundo modelos empresariais, o desempenho é altamente considerado e a avaliação dos desempenhos ganha destaque. Esta mudança de foco em que a necessidade da gestão educacional se centraliza em um conjunto de técnicas designadas para o alcance de finalidade e utilização específicas (obtenção de melhores resultados com a máxima eficiência e eficácia nas ações) é baseada numa atenção contínua sobre a produtividade e rentabilidade. A busca por melhores desempenhos é objetivo de ações coordenadas, combinadas e reguladas dentro de um contexto conhecido como governança⁶³. Neste contexto, à melhoria da eficiência e da eficácia é agregada a preocupação com a equidade (entendida como inclusão de todos mediante reconhecimento das diferenças), decorrendo daí uma das fortes justificativas para a avaliação dos sistemas de ensino, de acordo com padrões determinados.

O fator “resultado da aprendizagem” tem sido considerado como primordial para as avaliações dos sistemas de ensino, na gestão educacional de base gerencialista. Conforme Gaulejac (2007, p. 36 - 37), o gerencialismo “traduz as atividades humanas em indicadores de desempenhos, e esses desempenhos em custos e benefícios”. Considerando-se que as avaliações em larga escala têm privilegiado os resultados e as experiências de escola desseriada têm procurado privilegiar o processo, estas duas concepções têm se confrontado na organização do ensino fundamental. Como estas abordagens e tendências na avaliação educacional, colocada como indicador de desempenho, e sua inserção nas políticas avaliativas da gestão nacional do ensino têm se desenvolvido nos últimos vinte anos é considerado no próximo título.

⁶³No documento *Governance and Development* (1992), do Banco Mundial, governança é definida como “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. É, ainda, “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, vinculada à “capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”.

3.3 - AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

Instituir um sistema de avaliação da aprendizagem significa deter um consenso dos mais difíceis. Estamos preparando o terreno para estabelecer o que queremos que as crianças aprendam de fato na escola e é isso que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) faz. A grande questão é definir o que as crianças devem aprender e, a partir daí, saber se estamos oferecendo isso a elas nas escolas. Trazer toda a população para a escola pode ser só uma aparente democratização do ensino, porque se não tivermos uma escola de qualidade para todos, estamos criando outros mecanismos de exclusão. Estabelecer o padrão de aprendizagem toca exatamente nesse ponto: se a nossa escola continua excludente ou não (PESTANA, 2000, p.99).

Esta citação integra artigo do documento lançado em 2000 pelo governo federal pretendendo, com a autoria de diversos colaboradores, fazer um balanço da década de 1990 sobre as políticas educacionais no país. Na introdução do documento “Educação para Todos: avaliação da década” o então ministro da Educação, Paulo Renato, ressaltava o esforço conjunto em avaliar o que havia sido desenvolvido a partir do compromisso de implementação das metas definidas na Conferência de Jomtien (1990).

O texto de Pestana sobre a avaliação, citado acima, chama à atenção para algumas questões que faziam parte das discussões e que continuaram no debate educacional ao longo da década de 2000: a instituição de um sistema de avaliação da aprendizagem; o tipo de conhecimento considerado ideal na escolarização; o estabelecimento do conteúdo para aprendizagem através do sistema de avaliação da educação básica; a avaliação desenvolvida pela escola; a democratização do ensino; a oferta de uma educação de qualidade para todos; o estabelecimento de padrões de aprendizagem; e os mecanismos da exclusão escolar. A produção do conhecimento sobre avaliação educacional ao longo destes vinte anos (1990-2010) tem abordado estas questões.

3.3.1 - PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO E TENDÊNCIAS NA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

Na análise dos processos e situações que envolvem a avaliação educacional, as pretensões, os pressupostos e as orientações para a ação avaliativa se expressam através de tendências indicativas dos modos de enfrentamento de paradigmas (objetivista, subjetivista, positivista, humanista, empirista, inatista, interacionista, quantitativo, qualitativo, crítico, emancipatório, etc.). Estes paradigmas e suas implicações no campo educacional brasileiro, objeto de consideração de diversos teóricos⁶⁴, foram sistematizadas de acordo com as tendências pedagógicas e suas respectivas concepções, abordagens e práticas educacionais, podendo-se, entre outros, citar os trabalhos realizados por Gadotti (2001), Francisco Filho (2006), Becker (2001), Luckesi (1994) e Saviani (2005, 2007).

Focalizando a visão de Saviani (1985) e Libâneo (1985), podemos dizer que há certa relação entre as características apontadas pelos autores relativas às diversas tendências encontradas no campo pedagógico. Foram nomeadas como teorias não críticas ou liberais (pedagogia tradicional, nova e tecnicista) por Saviani e Libâneo, respectivamente, as tendências que abordam os fenômenos educacionais que, sem se reportarem às condições sociais e fatores conjunturais, fundamentam suas análises segundo uma racionalidade técnica e positivista. Estas tendências, não visando a transformação social, identificam-se com a conformação da organização societal de acordo com padrões, papéis e funções determinadas, cabendo à educação a preparação dos sujeitos para uma ação em sociedade adequada às suas aptidões, de acordo com as diferenças individuais estabelecidas.

Já as teorias crítico reprodutivistas (Saviani) e as progressistas (libertadora, libertária e crítico social dos conteúdos - Libâneo), criticam a posição de reprodução das desigualdades sociais atribuída à educação, procurando trabalhar sobre as concepções desse poder de reprodução ou de

⁶⁴São citados em diversas bibliografias autores que teorizaram sobre tendências pedagógicas: Pedro Benjamin Garcia (1977); Demerval Saviani (1983); José Carlos Libâneo (1985); Beno Sander (1984); Moacir Gadotti (1997); e Fernando Becker (1999, 2001).

impotência para mudança da realidade social, baseando-se numa visão da educação como mecanismo de transformação.

Freitas (1992, 1995, 2011, 2012), complementando as análises, acrescenta a estas formulações o conceito de neotecnicismo como uma tendência presente na política nacional desde o final dos anos 1990 e ainda predominante até o momento atual. Sobre a análise de Saviani afirma que ela

é perfeitamente válida para o contexto neotecnicista mais recente, apresentado agora sob a forma da teoria da “responsabilização” e/ou “meritocracia”, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “standards” de aprendizagem medidos em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições), ancoradas nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, da econometria, das ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea (FREITAS, 2011, p. 2).

Nesta pesquisa, as reflexões sobre os discursos das políticas públicas educacionais se respaldam na visão destes três autores sobre as tendências pedagógicas que têm norteado as ações implementadas na avaliação da educação básica.

Além do esforço destes teóricos em localizar os caminhos tomados pelo pensamento educacional brasileiro, a partir da década de 1990, outros autores mapearam e analisaram a produção do conhecimento sobre avaliação educacional registrada em periódicos e banco de teses e dissertações. Esta produção do conhecimento pode auxiliar na visão sobre como a avaliação educacional tem sido abordada desde então, chegando-se às configurações tomadas ao final da década de 2000.

Para um panorama sobre os estudos em produção do conhecimento realizados desde então, podem ser apontados quatorze trabalhos de autores que procuraram indicar como a temática foi discutida em pesquisas e artigos: Sousa (1994, 1995, 1996, 2005 e 2012); Candau e Oswald (1995); Duran (2000); Barreto e Pinto (2001); Barreto, Pinto, Pahim e Duran (2001); Sousa e

Freitas (2004); Mello (2010); Uler (2010); Borges e Calderón (2011); Sousa e Martins (2012).

O trabalho de Sousa (1994, 1995) é um marco na análise das tendências em avaliação da aprendizagem. A partir de então, a maioria dos estudos que se prestaram a sistematizar a produção do conhecimento nesta área faz referência às análises apresentadas pela autora. Sousa estabelece uma relação entre o desenvolvimento da pesquisa educacional e os estudos sobre avaliação desde a época da criação do INEP, em 1930, até 1990, enfatizando o investimento nacional voltado para a realização de pesquisa educacional em avaliação. Ressalta a influência dos estudos advindos da psicologia para a concepção de mensuração da aprendizagem, vinculando-a à testagem e medida de inteligência, personalidade, habilidades e aptidões. A avaliação, até o início da década de 1960, foi utilizada sob esta perspectiva psicológica, objetivando classificar os alunos de acordo com o desempenho em exames e provas.

Sob uma abordagem econômico tecnicista da educação, planejamento, objetivos e avaliação mantiveram estreita ligação nos estudos e práticas pedagógicas. A avaliação, focada na aprendizagem, era utilizada para a verificação do alcance de objetivos estabelecidos no planejamento das ações educativas, se relacionando estreitamente com o planejamento e racionalização do trabalho, a gestão e otimização das ações e com os resultados (DURAN, 2000).

A concepção educacional dos anos 60 e 70 foi perpassada por questões que envolveram a incorporação da visão das teorias do capital humano e do tecnicismo na educação, as relações que se colocavam entre educação e o desenvolvimento social que o país começava a vivenciar, e a busca de intervenções que dessem conta de um ensino de sucesso segundo estas expectativas. Coelho (2001, p.38) aponta que neste período, demarcando uma luta por uma educação que estivesse a serviço desta concepção de sujeito e educação, "intensificou-se a difusão do papel da educação como instrumento de mobilização política e de "conscientização", dando origem aos

movimentos⁶⁵ que lutaram por uma educação sob outros moldes e pressupostos. As articulações entre os processos de mudança da sociedade brasileira e as realidades cotidianas dos sistemas escolares, favoreceram a compreensão da escola enquanto categoria analítica e não somente como unidade empírica capaz de solucionar as questões sociais. Segundo Sposito (2003),

Naquele momento a instituição escolar adquiria valor heurístico no conjunto das reflexões sociológicas a partir, também, de dois eixos [...] O primeiro é expresso pela tentativa de compreensão da mudança social – os processos de industrialização e de urbanização – e os parâmetros a partir dos quais a mudança educacional constituiria o novo lugar atribuído à educação escolar no Brasil, após 1930 [...] O segundo reside na ideia de que, mesmo considerando-se a escola como unidade empírica de investigação, é preciso reconhecer que elementos não escolares penetram, conformam e são criados no interior da instituição e merecem, por sua vez, também ser investigados. (p. 215)

O estudo das formas de ação coletiva e suas demandas educativas foi e é ainda marcado pelo reconhecimento da importância da escola – na condição de categoria analítica – na conformação dos estilos de vida, das aspirações e das lutas sociais de vários movimentos sociais da sociedade brasileira (SPOSITO, 2003, p. 217).

Foi nesse contexto, “em que as concepções psicológica, sociológica e tecnicista não sofreram uma ruptura entre elas” (SOUSA, 1995, p. 46), que a avaliação escolar ainda preponderantemente ligada à aprendizagem, ampliou-se no sentido de abarcar também elementos e fatores internos e externos ao âmbito educacional. A tendência de uma compreensão multidisciplinar a partir de diferenciados pressupostos sobre as concepções de homem, sociedade e educação, influenciou a concepção de avaliação. Conforme Vianna (1995),

a avaliação, especialmente a avaliação de programas, projetos e produtos, passaram a ter uma dimensão maior a partir do século XX, sofrendo a influência de diferentes ciências como por exemplo a psicologia, a psicometria, a sociologia, a antropologia, a etnografia e a economia, entre outras, que

⁶⁵Podem ser citados o Movimento de Educação de Base (MEB), as campanhas dos Centros Populares de Cultura (CPCs), o Movimento de Cultura Popular em Pernambuco e a campanha "De Pé no Chão Também se Aprende a Ler".

determinaram novos enfoques metodológicos, com base em vários posicionamentos teóricos (VIANNA, 1995, p. 1).

Nas produções sobre avaliação durante a década de 70 (CASTRO, *apud* SOUSA, 1995) é enfatizada a avaliação dos aspectos de eficiência interna do sistema escolar (macro e microssistemas) e mais especificamente do processo ensino-aprendizagem e seus condicionantes humanos e materiais. Estes debates sobre a avaliação escolar, influenciados pelas questões relativas às transformações econômicas, passaram a incorporar o olhar sobre o cotidiano escolar que, sob uma reflexão de base sociológica, política e social, focalizaram os fatores intra e extraescolar, as diversidades, a individualidade dos sujeitos e a construção de uma sociedade democrática.

Nas pesquisas que fazem um mapeamento e análise da produção dos anos 80 e 90 (CANDAU e OSWALD, 1995; SOUSA, 1996, 2005; BARRETO et al, 2001) é ressaltado o destaque alcançado pelo movimento de redemocratização social e suas decorrências no discurso e políticas educacionais. É apontada como frequente, a preocupação com o esboço de um novo modelo de avaliação capaz de empreender um enfoque qualitativo e contextualizador. Questionamentos acerca da função da avaliação - compreendida como instrumento de organização do funcionamento escolar a serviço da reprodução das condições de dominação presentes na sociedade-, passaram a ser mais constantes, redimensionando o papel da avaliação enquanto instrumento dialético e a serviço da transformação social.

O movimento por uma sociedade democrática se fez representar no campo educacional pelo surgimento das teorias crítico reprodutivistas que colocaram em debate o currículo, a prática pedagógica e a função da escola para o alcance de uma educação democrática e de qualidade. É creditada a este período uma importante renovação teórica e conceitual, um “movimento de revalorização da escola” como espaço de “reprodução cultural e econômica e também em espaço de contestação”. Em contraposição às concepções tecnicista e reprodutivista da educação se ampliaram as discussões sobre os sentidos, práticas e funções da avaliação educacional sob uma visão essencialmente qualitativa e emancipatória, desvelando “as implicações políticas da avaliação na reprodução das condições de dominação da

sociedade” (SOUSA, 1995, p. 47; BARRETO *et al*, 2001, p. 52). Um exemplo dessa ampliação na teorização é percebido na difusão de proposições sobre as tendências pedagógicas encontrada na década de 1980, conforme apontado na nota 41.

É sobre este contexto que ao discorrer sobre as produções em avaliação, desenvolvidas no período de 1980 a 1990 no âmbito da pós-graduação, Sousa (1994,1995, 1996) ressalta que nas abordagens sobre as concepções e práticas de avaliação, a elaboração e testagem de metodologias ou propostas avaliativas, a análise de legislação ou textos relacionados com a avaliação da aprendizagem e os relatos de experiências, foi privilegiada a abordagem crítica, embora a tradicional ou tecnicista não tenham sido suprimidas. A autora indica a existência de um duplo desafio relativo à crítica sobre a função e prática avaliativa na escola e sobre a função e prática avaliativa do sistema. As reflexões abarcadas nos trabalhos apontam para o entendimento sobre a avaliação como dimensão do processo pedagógico, visando a “compreensão da realidade escolar, com o fim de subsidiar decisões quanto ao direcionamento das intervenções” na medida em que se relacionam à apropriação e produção do conhecimento e à sistemática de avaliação da escola como um todo (SOUSA, 1995, p. 49).

A análise sobre a produção acadêmica relativa à avaliação da educação básica entre os anos de 1990 a 1998, em dez periódicos nacionais⁶⁶, constatou que os referenciais e modelos de avaliação, bem como a avaliação de sistema foram os temas mais abordados se comparados à avaliação de políticas educacionais e avaliação da/na escola. Muitos autores procuram apresentar uma teorização sobre as concepções de avaliação, referendando-as aos pressupostos sobre a concepção de homem, sociedade e educação que as fundamentavam. Os textos revelaram uma ênfase localizada na abordagem de base positivista, concebendo a avaliação educacional a partir de uma dimensão de larga escala bastante ressaltada nas políticas públicas implementadas. São identificados na produção analisada alguns enfoques de tratamento do tema: referenciais teóricos e metodológicos da avaliação; avaliação da escola e na

⁶⁶Cadernos de Pesquisa, Educação e Realidade, Educação e Sociedade, Em Aberto, Ensaio, Estudos em Avaliação Educacional, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Revista da Faculdade de Educação da USP, Tecnologia Educacional e a Série Ideias.

escola; avaliação de políticas educacionais; avaliação de monitoramento. Estas categorias expressam a ampliação das reflexões envolvidas na avaliação e os destaques que passam a ter em suas possíveis relações com currículo, gestão e projeto educacional, não se restringindo à avaliação da aprendizagem, mas a todo o contexto educacional. A avaliação da aprendizagem não é mais a temática que se apresenta no campo educacional como o privilegiado objeto de estudo ficando, de acordo com as produções analisadas no período, em menor destaque que as demais abordagens. Mesmo sendo os referenciais teóricos e metodológicos os que concentraram o maior quantitativo de pesquisas, despontaram recebendo destaque nesse universo a avaliação de monitoramento e a avaliação de políticas públicas (BARRETO e PINTO, 2001).

Reafirmando as análises, ao discorrer sobre trinta anos de produção em avaliação (1972 - 2003), registradas em periódicos, livros, artigos, teses, dissertações e relatórios da Fundação Carlos Chagas, Sousa diz que se desenvolveram duas tendências de estudos e pesquisas:

concomitantemente ao desenvolvimento de estudos acerca de testes e medidas educacionais, desde os anos iniciais da década de 1970, há produções que se direcionam à avaliação de projetos e programas educacionais, assumindo, inicialmente, características mais próximas da área de avaliação de currículo e, posteriormente, dos anos 90 em diante, são objeto da avaliação projetos que integram dadas políticas educacionais; e,

- a partir dos anos iniciais da década de 80, são desenvolvidos estudos sobre avaliação de rendimento escolar de alunos, atendendo a propósitos diversos, como se procurará caracterizar mais adiante, podendo tal produção, em sua maior parte, ser caracterizada como uma continuidade, embora com novas perspectivas e abrangência, do desenvolvimento de testes e medidas educacionais (SOUSA, 2005, p. 14).

Nesse sentido da ampliação dos instrumentos e sistemática de avaliação da escola e sistemas de ensino no país, a partir da década de 1990, intensificou-se a vinculação entre a mensuração do desempenho do aluno e a avaliação do sistema através de avaliações em larga escala. Este movimento, como aponta Sousa, direcionado “à produção de um referencial teórico que insere a discussão da avaliação escolar no contexto de relações do sistema

educacional e do sistema social mais amplo” complexifica os desafios da avaliação educacional (SOUSA, 1996, p. 127).

Face à interação entre as ações do governo federal e seu alinhamento às orientações oriundas dos acordos firmados, alguns textos produzidos para seminários promovidos diretamente por órgãos do governo⁶⁷ apresentavam características e finalidades dos sistemas de avaliação e as justificativas para seu emprego na educação básica. As avaliações de larga escala e institucionais, foram justificadas pela necessidade de construir de maneira censitária o “perfil cognitivo da população” e pela possibilidade de reconstituir tanto a trajetória escolar do grupo em questão, como também para a identificação dos estágios cognitivos individuais. Importante de se considerar não somente a centralidade que a avaliação em larga escala começa a tomar neste contexto, fortalecendo a concepção de avaliação como mecanismo essencialmente classificatório, de controle e de adequação de comportamentos. Esta abordagem ganhou destaque nas análises críticas quando procuraram discutir as relações entre estes modelos educacionais e as formas de organização da produção na sociedade, refletidas, por exemplo, nas articulações entre competência, mão de obra, tecnologia e formação educacional para os indivíduos nestas sociedades.

Necessário recuperar o que Saviani (2005) aponta sobre a seletividade na apresentação de um recorte temático como o aqui feito:

A distribuição das concepções pedagógicas [...] se baseou na noção de predominância ou hegemonia. Ou seja, a cada período corresponde a predominância de determinada concepção pedagógica, sendo isso o que diferencia os períodos entre si. Obviamente, essa forma de periodizar não deve excluir as ideias não predominantes, mesmo aquelas que jamais puderam sequer aspirar a alguma hegemonia (SAVIANI, 2005, p.22).

⁶⁷Os Seminários citados são: **Encontro sobre Qualidade da Educação**, realizado em Brasília (1990) pela Coordenação de Planejamento Setorial do MEC, da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Paraná e da Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (Orealc/Unesco) e, em 1992, o **Seminário Nacional sobre Medidas Educacionais**, realizado pelo MEC/Inep e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Dentro desse entendimento, Saviani aponta os movimentos pela educação libertária, o movimento operário (baseado em ideais socialista e comunista), nas duas primeiras décadas do século XX, a educação libertadora de Paulo Freire, a pedagogia histórico crítica. Sobre este posicionamento crítico, o autor aponta que, na educação brasileira:

as concepções pedagógicas críticas operaram como contraponto às ideias sistematizadas na teoria do capital humano que, formuladas nos anos 50 e 60 se impuseram a partir dos 70 mantendo sua hegemonia mesmo nos anos 80 quando a avalanche das ideias críticas suscitou a expectativa de sua superação. Tal conclusão fica evidente à luz dos acontecimentos da década de 90 quando se manifesta com toda força a ideia da educação como o instrumento mais poderoso de crescimento econômico e, por consequência, de regeneração pessoal e de justiça social (Idem, p. 22).

Relativo à avaliação educacional suas práticas, metodologias e interrelação com currículos educacionais, os trabalhos de Ana Maria Saul (1988), Cipriano Carlos Luckesi (1996), José Eustáquio Romão (1999), Luiz Carlos de Freitas (2003, 2011) e Maria Teresa Esteban (2004, 2010, 2012), ao discorrerem sobre avaliação emancipatória, qualitativa, diagnóstica, dialógica, reflexiva, concepção sobre sucesso, fracasso, exclusão, escola dual e qualidade educacional, são considerados como, de alguma forma, identificados com a posição crítica ao sistema avaliativo hegemônico dentro do contexto histórico e ideológico em que estiveram inseridos.

Importante também destacar que o debate sobre a pesquisa quantitativa e a qualitativa no campo das ciências sociais influenciou a pesquisa e as práticas em avaliação educacional (MINAYO, 2004; SANTOS FILHO, 2001). As produções sobre a superação da dicotomia entre os paradigmas, a discussão sobre a validade das posições, a propriedade de seu uso no campo e o status de complementaridade atribuído perpassaram as décadas de 1980 a 2000. Pode-se dizer que na primeira década do século XXI as experiências de avaliação dos sistemas de ensino consolidaram formas de confronto ou conciliação entre estes paradigmas. O discurso da aferição da qualidade dos sistemas de ensino baseada em indicadores como o IDEB exemplifica uma das

maneiras de interpretação de fenômenos sociais através de metodologias que declaram conciliar os fatores quantitativos e qualitativos. A discussão sobre a validade e fidedignidade no uso de bases quantitativas na interpretação de fenômenos sociais ainda é presente.

Em relação ao Ensino Fundamental, a avaliação educacional de sistemas de ensino baseada em mecanismos objetivos e quantitativos de coleta dos resultados educacionais tem se ampliado. Os resultados produzidos através de instrumentos de medida e mensuração sistemática para avaliação, monitoramento e gerenciamento são voltados para o alcance de uma qualidade baseada em parâmetros quantificáveis (Sousa, 2012).

A preocupação com a eficiência e a eficácia tem se intensificado na ação estatal abordando os problemas educacionais como decorrentes de uma gestão não produtiva. A regulação e o monitoramento dos resultados alcançados pelo sistema passam pela ênfase na melhoria da eficiência e eficácia através de uma gestão gerencialista. As tendências pedagógicas progressistas têm formulado críticas quanto à avaliação realizada sob padrões que privilegiam os dados quantitativos e a standardização dos instrumentos de medição. Sposito destaca que:

as dimensões mais específicas do trabalho realizado pela escola enquanto local de transmissão e de aprendizado de saberes continuam a ser objeto de crítica sociológica em razão da multiplicação das desigualdades sociais que essa nova situação aponta [...] em contexto de crise de mobilidade social, atualizam as discussões em torno da ação socializadora realizada pela escola, não só a partir de sua eficácia, mas de seus limites. (SPOSITO, 2003, p. 220).

Angela Maria Martins e Sandra Zákia Sousa (2012), em estudo sobre a produção do conhecimento em avaliação educacional relacionada à gestão de sistemas entre os anos de 2000 e 2008 apontam que cada vez mais é encontrada uma compreensão linear sobre a relação entre uma gestão que adota práticas pedagógicas consideradas de sucesso e a elevação do fluxo escolar e dos índices de resultados de desempenho escolar em testes de larga escala. Apontam as autoras que esta concepção tem favorecido a compreensão de que investir na gestão pedagógica e administrativa para

elevação dos resultados de desempenho é plenamente capaz de promover a melhoria do ensino no âmbito da escola. Ressaltam ainda, que embora esta concepção tenha alcançado status de maioria, a intensificação na sua divulgação tem indicado que há conflitos na adoção deste entendimento de forma geral e sem questionamentos levando a considerar que

a vinculação da gestão a resultados de avaliação, particularmente das avaliações em larga escala, movimento que vem se consolidando e tem sido analisado em estudos da área (SOUSA, 1997; AFONSO, 2000), tende a se fortalecer, ao tempo em que iniciativas de autoavaliação institucional emergem, mesmo que de modo tímido, como apropriação, pela escola, de regulação de seus próprios rumos (MARTINS e SOUSA, 2012, p. 23).

Em artigo que analisa ordens discursivas sobre avaliação educacional no ensino fundamental, na produção do conhecimento entre os anos de 1998 e 2009, Mello (2010) aponta que neste período houve o incentivo e o fortalecimento do que chamou de abordagem científica na avaliação educacional. Nessa abordagem, a avaliação, utilizando-se de testes padronizados e mensuração como critério principal na análise e interpretação do processo educacional, é tratada como dispositivo regulador para caracterização de alunos de acordo com níveis de habilidades e aptidões, inscrevendo-se assim como um discurso legitimador de um saber determinista acerca das diferenças individuais do rendimento escolar. Ganha força neste período a teoria das inteligências múltiplas e a pedagogia das competências. Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) do ensino fundamental, lançados ao final da década de 1990, utilizam como referência a aprendizagem por competências. Mello aponta que continuam a coexistir no período aqui destacado a tendência progressista (baseada em um paradigma emancipatório) e a liberal (baseada em um paradigma da racionalidade técnica e econômica), disputando espaços políticos e pedagógicos.

Uler (2010) em estudo sobre a produção entre os anos 2000 a 2007 constata que a maioria dos estudos em pós-graduação voltados à avaliação proposta para o Ensino Fundamental se fundamentam em concepções da avaliação da aprendizagem segundo três abordagens relacionadas: aos

sistemas de ensino que adotam regime de progressão continuada e ciclos; às políticas públicas; e às práticas escolares. A pesquisa apontou a avaliação da aprendizagem sob uma abordagem tradicional como uma tendência bastante expressiva, embora tenham sido encontrados trabalhos focalizando a proposta emancipatória⁶⁸, contínua e formativa⁶⁹. Esta análise é interessante ao ser contraposta à de Candau e Oswald (1995) quando afirmam que na década anterior, mesmo não sendo declarada nos trabalhos, a tendência tradicional podia ser encontrada nas práticas de avaliação analisadas. Isto reafirma o que disseram Barreto et al (2001, p.53) sobre “a convivência de tendências pedagógicas diversas nos mesmos períodos históricos teria conduzido a práticas concomitantes de avaliação com diferentes orientações pedagógicas”.

Analisando a avaliação educacional e o papel que tem assumido como carro chefe nas políticas educacionais brasileiras, Gatti aborda como o modelo de gestão gerencialista, e seu foco nos resultados do rendimento escolar, têm alterado as políticas formuladoras do currículo. Na medida em que as avaliações educacionais negligenciaram seu caráter diagnóstico como uma de suas principais finalidades, “passaram a ser tomadas como a grande política de currículo educacional e, mais recentemente, como política definidora de equidade social” (GATTI, 2012, p. 32). Ao centrar a gestão no alcance dos resultados, não se preocupando com os processos, a questão curricular é negligenciada embora seja subjacente às avaliações em larga escala. Citando a discussão sobre as “expectativas de aprendizagem” para a educação básica promovida pelo MEC, ressalta que a autonomia pedagógica dos estados e municípios tem promovido uma grande variação curricular, mesmo com a ideia

⁶⁸ A avaliação emancipatória, segundo Ana Maria Saul (1988), se baseia em uma abordagem qualitativa, utilizando-se de métodos dialógicos e participantes que envolvem entrevistas, debates, análise de depoimentos, observação participante e análise documental, visando a construção de um processo de análise, crítica e proposição de ação para a transformação de uma dada realidade.

⁶⁹ A avaliação formativa caracteriza-se como uma avaliação contínua, que se utiliza de diversos tipos e instrumentos de análise para acompanhamento dos produtos do processo educacional. Por não se vincular somente ao diagnóstico ou finalização do processo, é compreendida por muitos teóricos como uma modalidade de avaliação mais próxima das concepções progressistas e emancipatórias. Ressaltando a pluralidade de concepções sobre a avaliação formativa voltada para a investigação institucional ou da aprendizagem., Haydt (2004) destaca o papel processual da avaliação formativa. Sant’Anna (1998) aponta que para que esse processo se efetive é necessária a formulação de objetivos, seleção de conhecimentos, estabelecimento de critérios para avaliação, emissão de juízo de valor e tomada de decisão visando o sucesso do processo educativo.

centralizadora de um currículo nacional anunciada e fortalecida tanto pelos mecanismos de escolha e oferta dos livros didáticos como pelas matrizes e descritores das avaliações em larga escala. Aponta que é possível encontrar em diversas experiências de implantação de avaliação de sistemas de ensino no Brasil a consideração pelo processo de implantação do currículo, da formação continuada e da política de avaliação. Em relação à estreita relação colocada entre a implantação e desenvolvimento do currículo e a avaliação de sistemas através de avaliação em larga escala, afirma que a contraposição colocada pela centralização/autonomia na implantação dos currículos regionais deve ser compreendida levando-se em consideração a noção de fragmentação do trabalho pedagógico e restrição curricular (ainda que relativas às disciplinas avaliadas), frente à totalidade do currículo. Colaborando neste entendimento, faz distinção entre matrizes curriculares (com funcionalidade atrelada à delimitação de conteúdos avaliáveis) e propostas curriculares (que possuem desdobramentos pedagógicos), enfatizando as possibilidades autônomas de uso das informações obtidas nas avaliações para/na construção de um currículo que supere e não se limite ao que é prescrito como avaliável.

Tomando como base estes levantamentos realizados, observa-se que a produção do conhecimento em avaliação educacional no Brasil, durante os anos de 1990 a 2010 se fundamentou nas sistematizações, teorizações e discussões sobre as tendências pedagógicas (e suas respectivas concepções e práticas educacionais). A importância das pesquisas educacionais, a focalização primeira na avaliação da aprendizagem, sua posterior ampliação multidisciplinar incorporando os contextos macro e micro, a avaliação de monitoramento e a avaliação de políticas públicas, são contados como representativos nessa produção do conhecimento. A convergência dessas abordagens na política pública educacional através do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica será apontada a seguir.

3.3.2 - AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

As formações discursivas que orientam os discursos relativos à avaliação educacional têm destacado o embasamento em padrões educacionais. Padrão é aqui entendido como conjunto de características baseadas em regras de conformação, podendo conduzir a uma posição dominante sobre outros modos de ação e relação com o produto ou serviço. Segundo Akkari (2011, p. 95), é um conjunto de recomendações desenvolvidas e preconizadas por um grupo de usuários. Falar então em padrões educacionais remete-nos a considerar que, além das tendências teóricas e abordagens utilizadas na compreensão dos fenômenos educacionais, um conjunto de recomendações, orientações, parâmetros ou mesmo (im)posições no desenvolvimento da educação, condicionam as políticas implementadas.

A análise que Franco, Alves e Bonamino (2007) fazem sobre os pressupostos e as ênfases do que consideram ser indicativas de quatro gerações de agendas políticas destinadas à educação básica, favorece a compreensão da implementação de políticas de avaliação educacional segundo ótica do ciclo de políticas. Os autores apontam que cada uma das quatro gerações de políticas teve uma influência expressiva “nas práticas educacionais e nas gerações subsequentes de políticas, resgatando, por esta via, desde a década de 1970, os elementos de continuidade ou de retorno cíclico da política educacional” (FRANCO et al, 2007, p. 992-993).

A primeira geração de políticas educacionais é localizada na década de 1970. Sob um regime militar, várias reformas de caráter desenvolvimentista e de reestruturação do Estado foram implementadas com políticas educacionais caracterizadas pela racionalidade técnica nas normatizações e nos meios humanos (gestão nas mãos de especialistas em administração, orientação e supervisão) e materiais (tecnologia educacional).

A segunda geração é posicionada a partir da renovação política em 1982 quando a oposição ganhou a eleição na maioria das capitais brasileiras, até o período de início do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). A

redemocratização política e homologação de uma nova Constituição em 1988 foram primordiais para uma política de municipalização, descentralização e democratização da escola.

A terceira geração de políticas educacionais é identificada como a que envolveu os oito anos de governo de FHC. Marcado pela reestruturação do Estado, além das inovações legais (LDB, Fundef), do aprimoramento e implantação de programas e projetos para o ensino fundamental, médio e superior, este período caracterizou-se pela

- a) Revalorização da racionalidade técnica, desta vez concentrada no financiamento, atividade-meio com a qual se almejava equacionar os problemas de acesso e de qualidade do sistema educacional;
- b) Ênfase no ensino fundamental;
- c) Valorização da política educacional baseada em evidências, o que se expressou por meio da ênfase em avaliação, o que não deixa de ser uma forma de acionar mecanismos de racionalidade técnica em outros domínios da política educacional (FRANCO, et al, 2007, p. 1000).

A quarta geração de políticas é identificada com o período que se inicia com o governo Lula. Muitas das políticas educacionais iniciadas no período anterior tiveram continuidade, consolidando-se dentro de um quadro político econômico de alto investimento nas políticas sociais. Nesta geração de políticas, referentes ao ensino fundamental, foram implementadas políticas de instituição do Fundeb (2007), do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE, 2007) e de várias ações e programas isolados incorporados ao PDE/PAR (Plano de Ações Articuladas).

Perpassando estas quatro gerações de políticas, é encontrada a política de avaliação da educação básica. Em análise feita a partir dos objetivos e desenhos de iniciativas em avaliação em larga escala na educação básica, Sousa e Bonamino (2012) identificam o que chamam de três gerações de políticas em avaliação.

A primeira refere-se a avaliações diagnósticas para as quais não são atribuídas consequências diretas para os sistemas e currículos praticados. Objetivam acompanhar a evolução da oferta e desenvolvimento da educação.

Exemplificam estas políticas com o Saeb/Aneb, considerada uma avaliação diagnóstica.

A segunda geração objetiva além da divulgação, a devolução dos resultados aos avaliados. As consequências materiais não são estabelecidas, ficando no plano das consequências simbólicas decorrentes da divulgação e conhecimento por parte da sociedade. Exemplificam este grupo de políticas com a Anresc/Prova Brasil, que agrega à perspectiva diagnóstica a noção de responsabilização.

Por fim, a terceira geração se relaciona a políticas de responsabilização frente aos resultados aferidos, estabelecendo sanções ou recompensas. São políticas de responsabilização que operam dentro de um referencial que associa gestão da educação, avaliação e responsabilização. Ressaltando que em escala nacional ainda não foi implantada esta forma de avaliação, as autoras afirmam que diversos estados e municípios vêm desenvolvendo propostas próprias de avaliação e citam as experiências dos sistemas estaduais de São Paulo e Pernambuco como exemplos de políticas de terceira geração.

Durante os últimos vinte e cinco anos, o governo federal tem implantado em escala nacional mecanismos de avaliação externa em larga escala no ensino fundamental, diferentemente do apontado por Vianna (1995) sobre a escassez de atividades em avaliação educacional no país. Além das que objetivam a avaliação de sistemas de ensino, outras avaliações foram inseridas, diversificando a abrangência avaliativa e de monitoramento dos resultados educacionais⁷⁰.

As experiências em avaliação educacional no Brasil podem ser encontradas desde a década de 1960 referindo-se a avaliações de currículos de determinados programas da Fundação Brasileira para o Ensino de Ciências, a desempenho de alunos da rede estadual do Rio de Janeiro e análise de dados relativos ao acesso ao nível superior. As avaliações em larga escala, especificamente da educação básica, se remetem ao início da década de 1980

⁷⁰Podem ser citados: Sistema de avaliação da Educação Pública (SAEP - 1988); Sistema de avaliação da Educação Básica (SAEB - 1990); Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM - 1998); Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA - 2002); Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES - 2004); Provinha Brasil (2007).

em que MEC, Banco Mundial, Inep, Fundação Carlos Chagas e Secretarias de Educação, em parceria, implementaram estudos e experiências diversas de avaliação do rendimento escolar. Durante as décadas de 1980 e 1990, até a implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), foram desenvolvidos diversos programas⁷¹. A qualidade da educação, a expansão do acesso à escola, a diminuição das taxas de repetência e evasão, a melhoria do rendimento escolar dos alunos e o aumento da capacidade nacional para a avaliação sistemática do desempenho dos sistemas de ensino básico, foram objetivos programáticos destas ações governamentais (VIANNA, 1995).

É também na década de 1990 que se fortalecem os movimentos de avaliação do rendimento escolar na América Latina, estabelecendo-se comparações entre os resultados obtidos por educandos de diversos países. O Brasil, inserido neste contexto e de forma cada vez mais intensa, introduziu a partir de 1990 a avaliação de seus sistemas de ensino e do rendimento escolar em sua política educacional.

Além da criação de uma avaliação nacional em 1990, o Brasil passa a participar (a partir de 1998), de outros programas de avaliação comparada de âmbito internacional: a) Third International Mathematics and Science Study - TIMSS; b) Oficina Regional da UNESCO para la Educacion en América Latina y el Caribe (OREALC), promovida pela UNESCO/OREALC; c) Programme for International Student Assessment – PISA, coordenado pela OCDE, que tem servido como importante parâmetro para ações e políticas educacionais no Brasil desde 2000. Especificamente sobre o PISA, observa-se a importância que tem sido atribuída nacionalmente aos parâmetros indicados por esse programa na configuração do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica⁷².

⁷¹Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro (EDURUAL); Projeto Nordeste; Pesquisas desenvolvidas pelo INEP; e o Sistema de Avaliação da Educação Pública de 1º grau (SAEP).

⁷²Através de uma avaliação padronizada e internacionalmente aplicada a estudantes de 15 anos de idade a cada três anos, o discurso da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE é o de busca da melhoria dos indicadores internacionais de desempenho educacional. Para isto tem contado com a participação de 43 países em 2000, 41 em 2003, 57 em 2006 e 67 em 2009. Em cada país, uma quantidade de estudantes é submetida aos testes, servindo como mostra do desempenho dos alunos nas áreas de leitura, matemática e ciências.

O Sistema Nacional de Avaliação do ensino, criado então em 1990, foi instituído pela Portaria N° 1.795 em 1994, formalizando sua criação após dois ciclos de aplicação do Saep. Em 1995 a Avaliação Nacional começou a ser aplicada em um novo formato (Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB), com periodicidade bienal, focalizando dois componentes curriculares (Português e Matemática) e de forma amostral, em turmas de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio de redes públicas e privada.

A partir de 2005 o SAEB passou a constituir-se de dois processos para realizar bienalmente esta avaliação na Educação Básica: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc).

A Aneb mantém as mesmas características da avaliação realizada desde 1995 e por isso recebe o mesmo nome (Saeb) nas divulgações feitas. É amostral e objetiva apresentar resultados de desempenho em língua Portuguesa e Matemática “por estado, região e país, localização (urbana/rural), dependência administrativa (redes municipal, estadual, federal e particular), além de outros estratos de interesse (MEC, 2012)⁷³”.

Já a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Anresc (Prova Brasil) avalia de forma censitária e quase universal, as habilidades em Língua Portuguesa (foco na leitura) e em Matemática (foco na resolução de problemas) em alunos do 5º e 9º ano de escolas rede pública de ensino com mais de 20 estudantes matriculados nos anos de escolaridade a serem avaliados. Tem como prioridade evidenciar os resultados de cada unidade escolar da rede pública de ensino.

O governo federal aponta como objetivo central deste sistema de avaliação a promoção de uma avaliação em larga escala e a construção de medidas da aprendizagem dos estudantes e dos fatores contextuais relacionados ao desempenho escolar. É atribuída também uma intencionalidade no sentido de subsidiar as políticas educacionais dos demais entes federados. Ainda há a pretensão de se realizar uma avaliação

⁷³Fonte: http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foi_feito/program_77.php

institucional⁷⁴, verificando a eficiência dos sistemas de ensino no processo de ensino-aprendizagem e na equidade da educação oferecida nacionalmente.

Na década de 2000, a preocupação com uma metodologia que seja cada vez mais eficiente e precisa para a avaliação em ampla escala se ampliou, assim como o advento das novas tecnologias tem contribuído para o aperfeiçoamento destas metodologias. Estas estratégias metodológicas têm sido empregadas com maior vigor na avaliação de sistemas, aliando avaliação da aprendizagem escolar a indicadores⁷⁵. Apesar dos questionamentos sobre a validade e confiabilidade de indicadores sintéticos⁷⁶ apontando a possível não precisão de proximidade entre a medida e os conceitos investigados, sobre a possível subjetividade dos pesos definidos para ponderação no cômputo da medida final, ou ainda sobre as distorções que podem ocorrer na escolha de públicos-alvo, alguns indicadores têm se firmado no planejamento de políticas públicas. Os mais utilizados se referem: à taxa de analfabetismo; ao percentual de matrículas; às taxas de aprovação, reprovação e evasão; à taxa de mortalidade infantil; à taxa do fluxo escolar; ao Produto Interno Bruto *per capita* (PIB); ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), entre outros. Na área da educação o IDEB tem sido utilizado, a partir de 2005, como um influente indicador na avaliação dos sistemas de ensino no Brasil.

Em 2005, procurando alcançar todos os sistemas de ensino, de todas as dependências federativas, o monitoramento do rendimento escolar foi ampliado ao se utilizar a Aneb e a Anresc que, aliadas às taxas de aprovação, têm sido

⁷⁴ Como parâmetro para a compreensão e qualificação do termo “avaliação institucional” neste contexto e nos demais citados ao longo deste estudo, recorro à definição de Dias Sobrinho (2000, p. 103): “A avaliação institucional é uma construção coletiva de questionamentos, [...] é um por em movimento um conjunto articulado de estudos, análises, reflexões e juízos de valor que tenham alguma força de transformação qualitativa da instituição e do seu contexto, através da melhora dos seus processos e das relações psicossociais”. A avaliação institucional pode caracterizar-se como produto dos processos de avaliação externa ou interna, ou ainda da integração e entrelaçamento destes processos.

⁷⁵ Indicadores são medidas definidas a partir parâmetros identificados com dimensões sociais e que possuem relação direta com os objetivos dos programas e políticas educacionais.

⁷⁶ Indicadores analíticos e sintéticos guardam compromisso com a expressão mais analítica ou de síntese do indicador. Taxa de evasão escolar, taxa de mortalidade infantil e taxa de desemprego são exemplos de indicadores analíticos; são medidas comumente empregadas para análise de questões sociais específicas no campo da educação, da saúde e do mercado de trabalho. Já medidas como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), por outro lado, sintetizam diferentes dimensões empíricas da realidade social em um só indicador (JANUZZI, 2005, p. 138).

indicadores que baseiam o cálculo do índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb). A rede nacional de avaliação da educação básica formada desde então, pressupõe o envolvimento e obrigação dos três entes federados.

Em 2007, ao lançar o PDE, o governo federal instituiu no mesmo Decreto o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que é entendido como parâmetro da qualidade da educação, sendo referencial também para a alocação de recursos e assistência técnica por parte do MEC aos 26 Estados, Distrito Federal e a todos os 5.565 municípios do país.

Baseado em resultados alcançados por sistemas educacionais de países membros da OCDE, o governo brasileiro projetou escores a serem alcançados por cada sistema de ensino no país até o ano de 2021. As notas representam o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que pretende aferir a qualidade educacional, combinando dados do desempenho e rendimento escolar atribuídas, a partir de 2005, a cada escola e sistema de ensino.

A partir de 2007, com o lançamento do PDE e o Compromisso Todos Pela Educação, foi redesenhado o acompanhamento e monitoramento das ações administrativas e pedagógicas dos sistemas de ensino, impactando a gestão local através do planejamento e execução de ações e subações determinadas no Plano de Ações Articuladas⁷⁷.

É importante considerar que a definição de padrões educacionais (standards) a serem perseguidos através de uma sintonia entre os sistemas de

⁷⁷O PDE formaliza um tipo de colaboração condicional entre o governo federal e os governos subnacionais para a disponibilização do apoio técnico e financeiro, através do Plano de Ações Articuladas (PAR), requerendo a assinatura de um termo de compromisso pela gestão local, comprometida com sua elaboração, o planejamento e o desenvolvimento das políticas educacionais locais. O primeiro modelo foi executado entre os anos de 2008 a 2011. A segunda fase de execução, prevista para contemplar o planejamento educacional entre os anos de 2012 a 2015 foi elaborado e acompanhado por comitês técnicos das secretarias de educação e comitês da comunidade local de cada ente federado. Conta também com a assessoria de técnicos do MEC e de profissionais vinculados a universidades públicas para o monitoramento da elaboração, a análise e o desenvolvimento dos projetos inseridos no plano. A participação do MEC (assistência técnica e/ou financeira) e do governo local é especificada nas ações e subações, bem como a identificação do pessoal responsável por cada ação, os recursos necessários e o resultado esperado para cada uma das quatro dimensões do plano: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. Todo o PAR é elaborado e monitorado através do SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação). Há módulo de monitoramento das ações onde é registrado o seu desenvolvimento, indicando quantitativo e justificativa quanto ao andamento das subações, além de anexar os documentos comprobatórios quando solicitados.

avaliação, currículos e mecanismos de accountability tem sido defendida e efetivada em muitos sistemas educacionais (AFONSO, 2009).

As administrações locais, após a década de 1990, têm sido palco de embates que se travam pelas relações federativas em regime de colaboração que, legalmente se dispõem sob certas regras, regulamentações e dispositivos, mas no contexto cotidiano se (re)fazem pelas condições locais. A autonomia local não se tem efetivado tão somente pelos mecanismos burocráticos e regulatórios implementados e impulsionados pelas políticas nacionais. Cada gestão local tem exercido e efetivado sua autonomia mesmo diante de programas que por força legal sejam levados a cumprir nas interrelações governamentais, as demandas locais, os incentivos agregados aos programas federais e as condições materiais disponíveis, até mesmo em relação ao aparato técnico disponível, definem o grau de autonomia de cada gestão municipal.

Estabelecendo-se sobre estratégias de descentralização e autonomia, as políticas avaliativas para o Ensino Fundamental, implantadas pelos governos subnacionais, têm se firmado como promotoras do fortalecimento de iniciativas político-pedagógicas buscando assegurar uma necessária qualidade na oferta e no desenvolvimento da educação. Contudo, a concepção de qualidade educacional não é isenta de controvérsias e conflitos dentro do campo educacional, em outras áreas de conhecimento e em grupos de interesse que se inserem na multifacetada visão da função social da educação. A presença marcante de economistas, em grupos que podem ser nomeados de intelectuais orgânicos na elaboração das políticas nacionais, é um exemplo de uma das correntes do pensamento político ideológico da gestão da educação nacional⁷⁸.

Esse cenário tem sido um grande indicador e direcionador das políticas educativas, operando uma articulação política-governo-educação. O

⁷⁸O movimento “Todos pela Educação”, iniciado em 2005, tem exercido forte influência na elaboração de políticas educacionais desde então. Relatórios apresentados sobre sua atuação no estabelecimento de metas e no monitoramento da educação dimensionam o enfoque na mensuração e na verificação constante dos resultados educacionais. Através de indicadores considerados “sólidos” e que se fundamentam na efetividade do sistema de avaliação nacional, é buscada a melhoria quantificável da qualidade educacional. Ver mais informações em <http://www.todospelaeducacao.org.br>.

estreitamento da interrelação entre escolarização, emprego, produtividade e comércio têm se centrado na busca: pela melhoria dos resultados escolares que envolvam habilidades e competências relacionadas ao emprego; pela obtenção de um controle mais específico sobre o conteúdo do currículo e sua avaliação; pela redução dos custos da educação para o governo; e por maior envolvimento da comunidade nos processos de decisão escolar.

Marcas de uma regulação presente de forma revelada ou velada nas políticas educacionais se direcionam a uma qualidade pautada na classificação e na comparação que, colocando-se em contraposição ao pressuposto de uma educação como direito, postulam o discurso de que avaliação, qualidade e competição são conceitos que não podem ser dissociados. Sander aponta que as políticas educacionais tem sofrido a influência de discursos do contexto globalizado, na medida em que

As palavras-chave dessas propostas são: eficiência econômica, competitividade e lucratividade, descentralização e privatização, qualidade total, padrões internacionais e avaliação de desempenho. Seu objetivo claro é atingir elevados padrões de qualidade institucional e de desenvolvimento humano, para garantir a competitividade na nova sociedade do conhecimento. (...) Os fatos indicam que essa lógica vem condicionando significativamente a produção e utilização do conhecimento que, na expressão de Frigotto (1995), perdeu muito de sua histórica dimensão crítica, para tornar-se um instrumento a serviço de fins pragmáticos e utilitários, desprovidos de validade ética e de relevância política e cultural. (SANDER, 2005, p.131).

Podem-se encontrar nas políticas públicas de avaliação educacional no Brasil reflexos de orientações e mudanças (indicadas na Declaração Mundial sobre Educação para Todos - Jontiem, 1990) que ocorreram principalmente a partir dos anos 90 nos países da América Latina e Caribe. Os planos e ações propostos no documento apontavam para a necessidade de focalizar a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, enfatizando compromissos no sentido do alcance da universalização da educação básica e a adoção de medidas efetivas para reduzir as desigualdades, respaldadas no discurso da busca da qualidade na educação.

O “Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem”, aprovado junto à Declaração, apontou, entre outros, para o objetivo de formulação, por cada país envolvido, de metas observáveis e mensuráveis para a avaliação objetiva dos progressos educacionais em consonância com as propostas do documento. Desde então, a avaliação educacional e a análise dos resultados apresentados pela avaliação nacional da educação básica no Brasil têm sido acompanhadas de diversas ações por parte do governo federal que demonstram o alinhamento às ideias acordadas.

É interessante acrescentar que a redação final do projeto de lei do Plano Nacional da Educação (2011-1020), PL N° 8.035/2010, indica que as diretrizes anunciadas para a avaliação educacional pelo governo federal consolidam o IDEB como ferramenta de avaliação da qualidade da educação, fixando percentuais de alcance em níveis de aprendizagem nominados *suficientes* e *desejáveis*. É importante refletir sobre essa política nacional que se apresenta por meios de estratégias descentralizadoras, mas, prevê também uma regulação de resultados capaz de produzir movimentos de centralização do currículo, da gestão e da operacionalização de instrumentos e recursos.

Considerando que o objetivo do presente estudo é a compreensão sobre como as propostas de avaliação no ensino desseriado em Duque de Caxias, Niteroi e São João de Meriti têm se apropriado das práticas discursivas da avaliação nacional da educação básica, no capítulo a seguir passa-se a focalizar os municípios objetos do estudo. Serão caracterizados os movimentos de desseriação, as formas de organização do ensino desseriado, os sistemas de avaliação educacional e a avaliação nacional do ensino fundamental realizada nestes sistemas municipais.

4 – ENSINO DESSERIADO E AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NOS MUNICÍPIOS DE DUQUE DE CAXIAS/RJ, SÃO JOÃO DE MERITI/RJ E NITEROI/RJ

Os municípios estudados compartilham uma vizinhança geográfica, pois pertencem à região metropolitana do estado do Rio de Janeiro (RMRJ). É uma importante região para a economia do estado, estabelecida sobre uma proximidade geográfica e historicamente relacionada com o fluxo de emprego e renda gerados pela capital do estado, a cidade do Rio de Janeiro, e seu entorno. São casos coetâneos e contemporâneos⁷⁹, pois a implementação das políticas nacionais em avaliação educacional e de desseriação do ensino fundamental partilham da mesma temporalidade histórica. Os sistemas de ensino dos três municípios, no período do recorte temporal da pesquisa, implementaram uma reorganização pedagógica adotando o regime desseriado no ensino fundamental e alterando a avaliação educacional praticada, além de terem sido alvo de avaliações em larga escala oriundas do governo federal.

Tomando por base o movimento de descentralização municipal desde a Constituição de 1988, observa-se que os sistemas de ensino de Duque de Caxias (DC), São João de Meriti (SJM) e Niteroi (NT) somente implantam seus sistemas de ensino decorrida mais de uma década da Constituição. O sistema municipal de ensino do município de DC foi criado em 2003 e o de Niteroi em 2006. Somente o sistema de ensino de SJM tem maior tempo de criação, pois foi criado em 1998, mantendo desde então uma articulação com a rede estadual na supervisão e autorização de funcionamento de escolas privadas que oferecem o ensino fundamental. Percebe-se neste movimento que, embora a emancipação dos municípios tenha sido em momentos diferenciados e imbricados aos contextos locais, a criação dos sistemas de ensino se dá em período similar, após as regulamentações constitucionais (1988) e as diretrizes e bases nacionais para a educação (1996).

⁷⁹Estas expressões são utilizadas por análises que privilegiam o método comparativo. Para maiores informações sobre ver Schneider e Schmitt (1998).

Mesmo antes de terem instituído seu sistema de ensino, as municipalidades implementaram sua própria organização no ensino fundamental, sofrendo porém, influência não apenas da organização estadual a que se encontravam integradas, como também de redes de ensino que mantinham proximidade regional. Podem ser citadas como exemplo, as experiências da rede estadual do RJ (1994) e da rede municipal do RJ (1991 e 1992) de implementação do Bloco Único. Nestas propostas, havia a progressão automática desde a 1ª até a 4ª série, incorporando também a classe de alfabetização, totalizando um continuum de cinco anos de escolaridade.

Desse modo, a implantação da desseriação do ensino nos três municípios estudados acontece antes da LDB 9394/96, num contexto de influência das redes estadual e municipal (RJ), na década de 1990. Observa-se que a inclusão da classe de alfabetização no ensino fundamental foi adotada pelas três redes de ensino e acontece muitos anos antes da Lei Federal Nº11.274 de 06 de fevereiro de 2006, que alterou a redação dos artigos 29, 30 e 32 da LDB e dispôs sobre a duração de 9 (nove) anos para o Ensino Fundamental com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

Em 1993, Duque de Caxias implanta o Ciclo de Alfabetização que previa a progressão automática da classe de alfabetização para a 1ª série. Em 1995 a 2ª série foi incorporada ao ciclo. As demais séries (3ª à 8ª) continuaram em regime de seriação. Não houve modificação nesta organização até o momento, havendo somente a mudança da nomenclatura dos anos seriados para anos de escolaridade.

Em 1994, Niteroi implementa proposta de Avaliação Continuada que tratava todo o primeiro grau (1ª a 8ª série) como contínuo, sem reprovação. Em 1999 adota o regime de ciclos, passando o Ensino Fundamental a ser constituído de quatro ciclos que, incorporando a classe de alfabetização, organiza o I Ciclo com três anos e os demais com dois anos cada. Esta organização perdura até o presente momento;

Em 1998, São João de Meriti adota o Ciclo Básico de Alfabetização (Classe de Alfabetização, 1ª e 2ª série), instituindo no ano seguinte o Ciclo 2 (3ª e 4ª série). Em 2000 o segundo segmento também foi organizado em Ciclo 3 (5ª e 6ª série) e Ciclo 4 (7ª e 8ª série). Em 2010 o regime voltou a ser

seriado, mantendo apenas o Ciclo de Alfabetização nos três primeiros anos do ensino fundamental, seguidos de anos de escolaridade (4º ao 9º ano).

A implantação das propostas nos três municípios foi subsequente e/ou decorrente de discussões sobre um anunciado projeto de ação pedagógica com foco na reestruturação curricular visando a superação da repetência, a correção de fluxo e do analfabetismo. A preocupação com o sucesso da alfabetização esteve presente nas políticas educacionais destes municípios, sendo uma das motivações apontadas pelo município de DC para a criação do Ciclo de Alfabetização⁸⁰.

Após processos de reconhecimento das necessidades e identificação de alternativas e tomada de decisões, conforme apontam Frey (2000) e Souza (2005) as políticas foram discutidas e implementadas. Em São João de Meriti é lançada a Proposta SEMEar (1998). Em Duque de Caxias o projeto Repensando a Alfabetização (1992) é anterior à criação do Ciclo de Alfabetização em 1993. Em Niterói, além do movimento de formação do Núcleo Integrado de Alfabetização (NIA) em 1991, de um grupo de trabalho sobre Currículo e Avaliação (1992) que publicou em 1994 o Documento Proposta Currículo e Avaliação, do projeto PELE (Projeto de Educação Leitura e Escrita) e da implantação da Avaliação Continuada em 1994, foi lançada a Proposta Construindo a Escola do Nosso Tempo (1999) ao ser implantado o regime de ciclos.

Durante os anos de 2000 a 2011 as redes de ensino continuaram a discussão curricular de suas propostas, alterando também os registros avaliativos. **Duque de Caxias** conduziu um processo nomeado Reorientação Curricular que durou até 2004, introduziu mudanças no sistema de avaliação em 2005 e, a partir de 2007, recomeçou um processo de reestudo do currículo que ainda está em andamento. Durante o ano de 2011 foram publicadas uma

⁸⁰Como citado, estes sistemas municipais incorporaram o último ano da educação infantil a este nível de ensino alguns anos antes da legislação nacional tornar obrigatória a duração de nove anos do ensino fundamental. Vale ressaltar também que dois dispositivos legais podem ter influenciado na consolidação desta decisão: a promulgação da Lei 9424/96 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que não destinava recursos à educação infantil; e a LDB 9394/96 que não estipulou (até 2005) a idade de início do ensino fundamental permitindo, porém, que sua duração de oito anos fosse o mínimo aceitável. Estes podem ter sido dois fatores que, aliados à necessidade de repensar a alfabetização (já experienciada em redes de ensino próximas), favoreceram a ampliação para nove anos de escolaridade no ensino fundamental.

Proposta Curricular e uma série de Cadernos Pedagógicos, destinadas aos Anos Iniciais do ensino fundamental. **São João de Meriti**, através de Resoluções da Secretaria Municipal de Educação, Pareceres e Deliberações do Conselho Municipal de Educação (CME), realizou várias alterações no currículo e no sistema de avaliação do ensino fundamental (2000, 2001, 2003, 2004, 2006, 2010), lançando em 2010 nova proposta curricular. **Niterói** empreendeu nos anos 2001 a 2004 um processo de discussões sobre as bases da educação municipal visando a construção do Plano Municipal de Educação. De 2005 a 2008, objetivando a reescrita da proposta pedagógica em vigor desde 1999 (Construindo a Escola do Nosso Tempo), lançou a Escola de Cidadania que sofreu reformulação no seu sistema de avaliação em 2009. Em 2010 publicou a Proposta Escola de Cidadania e de Diversidade Cultural com novos Referenciais Curriculares. Uma Proposta Pedagógica juntamente às Diretrizes Curriculares e Didáticas são apresentadas em 2011, vinculando-as aos Referenciais Curriculares lançados no ano anterior.

Analisando o processo de implementação destas políticas, em cada municipalidade são encontrados processos mais específicos de organização educacional. Algumas destas especificidades são registradas a seguir.

4.1 – PROPOSTAS MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL DESSERIADO

Duque de Caxias

Até 2003, quando o sistema municipal de ensino de Duque de Caxias foi instituído, a rede escolar esteve sob a competência do Conselho Estadual de Educação (CEE) do Estado do Rio de Janeiro. Através do Parecer CEE N° 330, em 1990 foi aprovado o *Regimento Básico das Escolas de Ensino de 1º grau da Rede Municipal de Duque de Caxias* que tramitava durante dois anos no CEE. Foi solicitado à Prefeitura Municipal que ao final de 1991 enviasse ao Conselho um relatório informativo sobre o resultado das “experiências levadas a efeito nas Classes de Alfabetização” implantadas no ano de 1987. Pode-se

entender, por este pedido incluído no Parecer estadual, que o sucesso ou fracasso da alfabetização na rede alcançava certa visibilidade.

O Regimento aprovado em 1990 vigorou até o final de 1998. Em certa medida, esta década foi de marcantes movimentos para a rede municipal com a promulgação da Lei Orgânica Municipal em abril de 1990, a instituição do Plano de Carreira dos profissionais de educação pela Lei Municipal N^o 1.070/91, a criação, em caráter experimental, do projeto “Repensando a Alfabetização” em 1992, a implantação do Ciclo de Alfabetização e as discussões para uma “Reorientação Curricular”.

Analisando o texto atual da Lei Orgânica municipal, encontra-se referência de Emenda à Lei, no ano de 2002, que versa sobre o sistema municipal de ensino e criação do Conselho Municipal de Educação. O sistema municipal de ensino é abordado na Seção I onde são apresentados seus princípios, deveres, condições e investimentos financeiros para a oferta da educação, a elaboração do plano de educação e o estabelecimento de infraestrutura da rede de ensino. Cria-se também a partir desta Emenda, o Conselho Municipal de Educação (Art. 99) estabelecendo-se que suas atribuições sejam definidas posteriormente em lei.

Além deste respaldo legal à organização administrativa do sistema, a organização pedagógica da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos fez parte das reflexões e movimentos de articulação entre os profissionais da rede e o órgão gestor (SME) através da formação de comissões, grupos de trabalho, fóruns, estudos e discussão coletiva nas unidades escolares.

É visível nos documentos o lugar privilegiado em que é colocada a alfabetização como etapa básica e primeira do 1^o grau/ensino fundamental. A classe de alfabetização é criada em 1987 e até sua inclusão e transformação em um ciclo de alfabetização de três anos foram seis anos de trabalho sobre a questão. Como já citado, a criação do Ciclo de Alfabetização aconteceu de forma gradual como um processo contínuo, não havendo retenção até a 2^a série, mesmo para os alunos que não tivessem frequência igual ou superior a 75 sobre o total de dias letivos. Atividades de recuperação e tratamento diferenciado deveriam ser dispensadas aos que não obtivessem frequência

mínima obrigatória. No Ciclo de Alfabetização diurno ficou estabelecido que a alfabetização, um processo contínuo, deveria ser desenvolvida em três anos, sem seriação.

No ano de 1996, com as reflexões e trabalhos no Ciclo começando a se fortalecer e tendo-se alcançado a redução do índice de retenção (que de 47% na Classe de Alfabetização passou a 23% no 3º ano do Ciclo de Alfabetização), um movimento voltado à Reorientação Curricular da 3ª e 4ª série se iniciou. Ao final deste mesmo ano a Secretaria de Educação publicou Cadernos Pedagógicos com orientações curriculares para estas séries do ensino fundamental. De 1997 a 1999 o movimento pela Reorientação Curricular estendeu-se às outras séries do segundo segmento (5ª à 8ª série).

Concorrentemente à Reorientação Curricular, desde 1995 ocorreram uma série de movimentos feitos pela SME e profissionais da rede, constituindo Comissões e Grupo de Trabalho para reformulação do Regimento Escolar. Face à nova LDB 9396/96 uma reformulação no sistema de avaliação foi também estudada durante os anos de 1997 e 1998, culminando na apresentação de um novo Regimento Escolar no início de 1999.

Os anos de 1997 a 2004 representaram um período de continuidade política na gestão municipal⁸¹, favorecendo também que fossem continuados os debates sobre a Reorientação Curricular. O primeiro volume da Proposta Pedagógica somente foi publicado em 2002. A conclusão das discussões e a elaboração do documento final sobre a Reorientação Curricular só foram completadas durante o ano de 2004.

Apesar de ter sido apontada a organização do sistema municipal de ensino e a criação do Conselho Municipal de Educação na Emenda à Lei Orgânica N° 017/02, somente através do Decreto Municipal N° 4.238/03 é que foi criado o Sistema Municipal de Ensino de Duque de Caxias. O Decreto trata da constituição do sistema de ensino, princípios e fins da educação, direitos e efetivação de garantias à educação, organização do sistema de ensino, níveis de educação e ensino, estabelecimentos de ensino, profissionais da educação e recursos financeiros. Baseando-se em grande parte no texto da LDB

⁸¹A gestão municipal teve como prefeitos, em seus respectivos períodos de governo: 1997/2000 e 2001/2004 José Camilo Zito dos Santos Filho - 2005/2008 Washington Reis de Oliveira - 2009/2012 José Camilo Zito dos Santos Filho - 2013/2016 Alexandre Aguiar Cardoso.

9394/96, são transcritos para o Decreto inúmeros artigos, seguindo até mesmo a sequência dos títulos. Porém, é inovador em destacar que a educação seja instrumento de contribuição para o desaparecimento de relações de dominação (art. 3º) e qualquer forma de discriminação, enfatizando princípios de liberdade e solidariedade para o alcance de uma sociedade justa, fraterna e soberana (art. 6º, inciso V e art. 7º, inciso VII). Há ainda a indicação de diretrizes, a serem seguidas na prática de uma gestão democrática, que incluem a presença da sociedade na formulação, execução e uso dos recursos das políticas educacionais; e a participação de pais, professores, estudantes e funcionários através dos Conselhos Escolares, visando o acompanhamento pedagógico da escola baseado no cumprimento de normas do Conselho Municipal de Educação.

O regime de colaboração entre o sistema municipal e estadual de educação é alvo de consideração no artigo 47. Seus cinco parágrafos estabelecem formas de colaboração facultativas para a oferta do Ensino Fundamental através da matrícula integrada e a supervisão escolar, estabelecidas na Deliberação estadual Nº 236/CEE/99. Esta Deliberação versou sobre o regime de colaboração a ser adotado no Rio de Janeiro pelos sistemas municipais e estadual. O Decreto Municipal incorpora o texto da Deliberação estadual.

Quanto à duração do ensino fundamental e a organização dessa modalidade de ensino o Decreto ratifica que “o Ensino Fundamental da Rede Municipal tem a duração de 9 (nove) anos e se organiza em ciclos e séries na forma estabelecida pelo Regimento Escolar Único da Rede Municipal” (DUQUE DE CAXIAS, 2003, art. 20).

Após a criação do sistema de ensino, a Deliberação CME Nº 01/2005 fixou as normas para a organização da educação básica no sistema municipal de ensino. Restrita quanto às diretrizes para a organização da educação, parece não tomar como base o Decreto que havia instituído o sistema havia pouco mais de dois anos. Utilizando-se de poucas adaptações para a realidade local, os seus 20 artigos se baseiam em transcrição direta de 15 artigos da LDB (artigos 22, 23, 24, 26, 26A, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38 e 58) relacionados à carga horária mínima anual, à organização do ensino, ao

calendário, à regularização de vida escolar, à avaliação do rendimento escolar, ao controle da frequência, à expedição de documentos, ao currículo, à jornada escolar e às modalidades de ensino (educação especial e educação de jovens e adultos). Estabeleceu que em um prazo de 30 dias a partir de sua publicação o Regimento Interno das Unidades Escolares deveria ser adequado. De fato, no mês seguinte é registrado em Cartório um novo Regimento Escolar (28/12/2005).

Assim, durante o período de 1999 a 2011, além do Decreto e Deliberação citados, a rede municipal de ensino foi organizada por dois Regimentos Escolares. O primeiro, datado de 21 de janeiro de 1999, vigorou de 1999 a 2005. O segundo, registrado em 28 de dezembro de 2005, encontra-se em vigor até o momento.

Os dois Regimentos se estabelecem (art. 2º/ 1999 e art. 3º/2005) como documentos legais que fixam a organização administrativo-pedagógica e disciplinar das escolas e se assemelham em sua estrutura apresentando algumas diferenças quanto à configuração da equipe de gestão da unidade escolar e a organização dos serviços e registros da secretaria escolar. As mudanças mais acentuadas são encontradas no processo de avaliação da aprendizagem. Semelhantemente, os dois documentos determinam que a integração entre as orientações do regimento escolar (documento único para toda a rede municipal) e as ações dos estabelecimentos de ensino, deva se dar mediante a construção da proposta pedagógica da unidade escolar.

Enquanto em 1999 os fundamentos básicos do currículo eram referenciados (art. 69) nas determinações da Secretaria Municipal de Educação, nas políticas educacionais e nas legislações em vigor, a partir de 2005, observa-se que o regimento discorre sobre a consonância a ser estabelecida entre o currículo adotado na rede e as orientações da LDB N° 9394/96.

Art.69- O currículo do Ensino Fundamental tem por referência a base nacional comum e diversificada, especificada pela LDB 9394/96 organizado em Áreas Curriculares compostas por Componentes Curriculares, de acordo com a Proposta Pedagógica e Pressupostos Teóricos e Filosóficos da

Secretaria Municipal de Educação (DUQUE DE CAXIAS, 2005).

Desde a criação do Ciclo de Alfabetização em 1993, o Ensino Fundamental esteve constituído de um Ciclo de Alfabetização (de três anos) seguido de outros seis anos primeiramente nomeados de séries e a partir de 2005 de anos de escolaridade. Esta mudança na nomenclatura é condizente também com a orientação federal contida na Resolução CNE/CEB Nº 3, de 3/8/2005 que ao definir normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração, organiza-o em anos iniciais e anos finais.

São João de Meriti

É a partir de 1998 que a rede municipal de São João de Meriti implanta a Proposta de Ação Político Pedagógica SEMEar. A proposta pedagógica objetivava a organização do currículo e a fundamentação teórico-metodológica da prática pedagógica. O processo de elaboração do documento contou com a formação de Grupos de Trabalho (GTs) acompanhados por uma assessoria pedagógica e sua implementação foi durante os anos de 1998 a 2004. Novas discussões acontecem a partir de 2007 e se voltam para reflexões sobre a Tipologia dos Conteúdos e estudo de alguns teóricos. Estas discussões resultaram na elaboração, em 2008, de um Planejamento Estratégico para a rede de ensino sem, contudo, alterar a Proposta SEMEar. Um movimento de reestruturação curricular iniciou-se em 2009, produzindo um fórum de discussões sobre os fundamentos filosóficos no ano de 2010. Durante o ano de 2011 GTs se debruçaram sobre o que foi chamado de “tripé metodológico”: aprendizagem, conhecimento e avaliação. Iniciaram-se também discussões para a organização do currículo.

Quanto à organização do ensino fundamental é a partir da Proposta SEMEar que a rede municipal de SJM implanta o Ensino Fundamental de 9 anos em regime ciclado. Com a aprovação da Deliberação CME Nº 02/98, que objetivou a normatização da Lei Federal 9394/96 para aplicação no sistema municipal de ensino de São João de Meriti, foi determinado que o Ensino Fundamental fosse organizado em um Ciclo Básico de Alfabetização (Classe de Alfabetização, 1ª e 2ª séries sem previsão de retenção na passagem de um

ano para outro), seguido de seriação (3ª a 8ª séries). Também é fixado nesta Deliberação que a Secretaria Municipal de Educação (SEME) elabore a Proposta de Ação Político Pedagógica e o Regimento Básico das escolas para que cada unidade escolar pudesse redigir sua Proposta Pedagógica com base nestes documentos.

Gradativamente a proposta de ciclo foi ampliada para todo o Ensino fundamental (1998 a 2000), estabelecendo uma relação idade/ciclo e organizando-se da seguinte forma e equivalência:

- Ciclo 1 (6 a 8 anos) – (CA, 1ª e 2ª séries);
- Ciclo 2 (9 e 10 anos) – (3ª e 4ª séries);
- Ciclo 3 (11 e 12 anos) – (5ª e 6ª séries);
- Ciclo 4 (13 e 14 anos) – (7ª e 8ª séries).

Após seis anos de implementação, em 2004, entra em vigor um Regimento Escolar que altera a composição do alunado dos ciclos, não os relacionando a idades predeterminadas. Desta forma, a identificação dos agrupamentos passou a ser a referenciada da seguinte maneira:

- Ciclo 1 - compreendendo até três anos de escolaridade
- Ciclo 2 - compreendendo dois anos de escolaridade
- Ciclo 3 - compreendendo dois anos de escolaridade
- Ciclo 4 - compreendendo dois anos de escolaridade

Diretrizes para uma nova matriz curricular do ensino fundamental a ser aplicada a partir de 2004 são fixadas pela Secretaria Municipal de Educação Cultura e Esporte (SEMECE), através da Resolução N° 07/03. Além de definir a carga horária semanal e dos ciclos para os cursos diurno e noturno, trata da operacionalização de alguns componentes curriculares do núcleo comum e da parte diversificada (Arte, Ensino Religioso, Educação Física - nos ciclos 1 e 2 -; Trabalho e Consumo - nos ciclos 3 e 4) que deveriam ser desenvolvidos pelo regente da turma através de projetos e oficinas.

Em janeiro de 2006 baseada na Resolução N° 03/06 SEME, ocorre nova alteração na Matriz Curricular, estabelecendo que a partir de então, somente os componentes Educação Física e Ensino Religioso, no noturno, seriam oferecidos através de projetos e oficinas.

Durante o ano de 2009 o CME se deteve no estudo sobre a legislação federal de implantação do Ensino Fundamental de 9 anos e a idade escolar para matrícula nesse nível de ensino, acolhendo a data de corte de 6 anos completos até 31 de março do ano em curso.

No ano de 2010, nova reestruturação na organização do ensino é realizada, revogando a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos em ciclos 1, 2 3 e 4. Reafirmando a instituição do ensino fundamental de 9 anos, o Parecer CME N° 01/10 e a Deliberação CME N° 01/10 estabelecem que seja assim constituído:

- Anos Iniciais - 1º ao 5º ano de escolaridade:
 - Ciclo de Alfabetização - 1º, 2º e 3º ano de escolaridade
 - 4º e 5º ano de escolaridade
- Anos Finais - 6º ao 9º ano de escolaridade

É ressaltado que o regime de progressão continuada ocorre no primeiro e segundo ano do ciclo de alfabetização (exceto para os alunos que não atingirem o percentual de 75% de frequência). Programa de Correção de Fluxo também é indicado para aqueles que a partir dos 8 anos estejam em defasagem idade/série.

A necessidade de diagnóstico inicial no ciclo é apontada como base à construção da Proposta Político Pedagógica da unidade escolar. Orienta-se que sejam detalhados os objetivos de aprendizagem a serem alcançados durante cada ano do ciclo de alfabetização. O acompanhamento da turma pelo mesmo professor ao longo do ciclo é indicado como necessário ao continuum curricular que deve existir nos três anos do ciclo. O registro do processo de aprendizagem deve objetivar a superação de cada etapa pelo aluno. Estratégias de agrupamento de alunos deveriam ser incentivadas para que a individualização dos percursos fosse atendida através de uma diferenciação pedagógica. Nesta perspectiva, a progressão parcial nos anos finais é admitida, ao reconhecer conhecimentos adquiridos após a conclusão de estudos, favorecendo o “prosseguimento do aluno em seu currículo escolar” (Parecer CME N° 01/10, p. 2).

O tempo, enquanto dimensão do desenvolvimento humano é considerado imprescindível se mediado, rico em interações e articulado a uma

organização curricular cíclica que retome o conteúdo em situações diversas, proporcionando sua compreensão, aprofundamento e expansão. Observa-se que a questão temporal é ressaltada nesta reorganização do ensino. A mesma dimensão que anteriormente foi base para respaldar a implementação de ciclos como possibilidade e ação ampliadora do tempo de aprendizagem é apontada agora como elemento que possibilita a materialidade do processo educativo. É visto como elemento a ser operado, manuseado e comprometido com as objetivações delimitadas pelos atores da mediação do processo.

Durante os anos de 2007 a 2010 o sistema de ensino esteve envolvido em discussões que reuniu a gestão central e diversos representantes dos profissionais da educação. Além da proposta curricular, as discussões privilegiaram também o sistema de avaliação. A proposta Cultivar foi elaborada e redigida, porém, até a finalização desta pesquisa ainda não havia sido publicada. Depoimentos de docentes da rede escolar afirmam que a SME indicou a necessidade tanto de revisão do documento, como também da finalização das discussões sobre a avaliação.

Niterói

Anteriormente à adoção dos ciclos, a rede municipal de Niteroi adotou a Avaliação Continuada sob regime de promoção automática em todo o ensino fundamental durante cinco anos (1994-1998). Conforme a avaliação do órgão central local, por não prever a retenção durante todo o ensino fundamental, gerou um entrave que se relacionava a não existência das categorias aprovação e reprovação no sistema avaliativo. A promoção automática foi caracterizada como favorecedora do que se denominou distorção conhecimento/série. Uma reorganização curricular e avaliativa foi a solução encontrada para o enfrentamento dessa situação. A decisão sobre uma nova estrutura na rede foi creditada a estudos fundamentados em dados estatísticos divulgados pelo MEC, no Censo Escolar de 1998 e nas dificuldades enfrentadas pela rede escolar pela eliminação da avaliação com fins de aprovação/reprovação.

Após esse período foi implementada a Proposta *Construindo a escola do nosso tempo* (1999) que organizou o ensino fundamental em quatro ciclos como opção à perspectiva de conter a reprovação em massa que poderia

ocorrer se a seriação fosse novamente adotada. O texto da Proposta *Construindo a escola do nosso tempo* justifica a ação como um impeditivo para o retorno ou reimplantação do sistema seriado com reprovação a cada ano de escolaridade. A pretensa possibilidade de reprovação “integral dos alunos da rede, nas séries em que estivessem cursando”, foi respondido com a apresentação de uma reorganização do ensino fundamental baseada em ciclos, onde a reprovação poderia acontecer somente ao final de cada ciclo (NITEROI, 1999, p. 18).

O ensino fundamental regular, com nove anos de duração, foi organizado em quatro ciclos: Ciclo I (3 anos de escolaridade); Ciclo II (2 anos de escolaridade); Ciclo III (2 anos de escolaridade); Ciclo IV (2 anos de escolaridade). Fundamentando essa organização, a conceituação de ciclo se reportou a fatores relativos ao tempo e ao ritmo de desenvolvimento individual. A organização curricular proposta deveria ser baseada em “metas a serem trabalhadas contextualizadas e articuladas com a realidade” de cada unidade escolar da rede de ensino (NITEROI, 1999, p.35). Com a expectativa de não reproduzir o que é chamado de limitação curricular do regime seriado, a ampliação de situações de aprendizagem e o favorecimento de condições de acesso às informações e à construção do conhecimento, são considerados elementos centrais.

A estrutura curricular do ensino fundamental nesta Proposta apresentava um quadro com conceitos, objetivos, roteiro de conteúdos e competências a serem adquiridas pelos alunos em cada ciclo. A definição desta estrutura é creditada a levantamento realizado sobre a realidade da rede de ensino e às exigências ressaltadas nos Parâmetros Curriculares Nacionais. Sobre os conteúdos, o documento aponta:

Na concepção de ciclos não é adequado se pensar a questão da sequência dos conteúdos, pautada na precedência de um conteúdo sobre o outro, mas sim, nos mesmos conteúdos sendo trabalhados nos sucessivos ciclos, em níveis de abrangência e de complexidade diferenciados e graduais. A estruturação das sequências de conteúdos explicitadas nesta proposta, não pretende corresponder a uma listagem de conteúdos tradicionalmente hierarquizados. Os conteúdos têm origem em alguns eixos que são ideias centrais [...] podem se

agrupar em complexas temáticas, em torno das quais se desenvolvem os campos conceituais, havendo sempre o necessário interrelacionamento entre as diversas áreas de conhecimento e os temas desenvolvidos (NITEROI, 1999, p. 42).

Após a implementação da proposta, vários questionamentos passaram a circular entre os profissionais da educação e comunidade escolar. A percepção de que as concepções do regime seriado quanto à reprovação, ritmos diferenciados de aprendizagem, reorganização do tempo e espaço faziam-se ainda presentes na reorganização adotada, revelavam um desconhecimento sobre que “ciclo” se havia implantado na rede de ensino.

No quinto ano de implantação do regime ciclado, acontece um movimento para a elaboração do Plano Municipal de Educação⁸². Dentre variados eixos temáticos, foram discutidos os ciclos, o currículo e a avaliação. Nos anos de 2003-2004 houve um investimento na discussão sobre a implementação dos ciclos. No início de 2005, a gestão da Fundação Municipal de Educação destacou alguns pontos que deveriam nortear os trabalhos da gestão municipal. Dentre esses pontos encontramos o de

Intensificar e aprofundar ações sobre o sistema de ciclos na Rede Municipal, discutindo e aperfeiçoando aspectos como cotidiano escolar, currículo, avaliação, coordenação pedagógica, formação continuada, de modo a favorecer uma maior compreensão do referido sistema pelo conjunto da comunidade escolar e um maior êxito escolar dos alunos, sobretudo no que tange à aquisição da leitura e da escrita (processo de alfabetização) [...]⁸³.

Os movimentos iniciais se concentraram na formação de Grupos de Trabalho para debate e reescrita da Proposta até então em vigor, em parceria com profissionais da rede de ensino. Uma primeira versão do Documento Preliminar para a proposta de reorganização foi entregue às equipes pedagógicas das escolas, no início de 2007, para que fosse objeto de

⁸²O Plano Municipal de Educação só foi instituído pela Lei N° 2.610 em 31 de outubro de 2008.

⁸³Texto do discurso de posse do Profº. Waldeck Carneiro da Silva como Secretário Municipal de Educação, em 03 de fevereiro de 2005, na UMEI Alberto de Oliveira, Centro - Niteroi/RJ.

discussão e críticas. Os eixos currículo, avaliação e mediação pedagógica sob a perspectiva de uma escola ciclada norteavam os debates. Em 2008, após o debate sobre a reorganização dos ciclos ter se ampliado, um Documento-proposta foi redigido.

As orientações para a organização do trabalho pedagógico foram então registradas em três documentos: um que continha os fundamentos teórico-metodológicos, sociopolíticos e didático-pedagógicos; uma proposta de Portaria que regulamentava aspectos do funcionamento cotidiano da escola; e um terceiro documento com as Diretrizes Curriculares. O ano de 2008 foi também marcado pela mudança da equipe gestora, não sendo realizada a publicação do documento citados, que continha as discussões e toda a fundamentação da Proposta. Apenas duas Portarias que instituíram a nova Proposta Pedagógica chamada “*Escola de Cidadania*” e as Diretrizes Curriculares⁸⁴ foram publicadas.

Nesta Proposta, a organização em ciclos continuou a ser adotada mantendo-se a estrutura implementada no sistema em 1999 incluindo, porém, uma correlação entre o ciclo e a idade do aluno. O ciclo é assim entendido como a

forma de organização do currículo, do espaço e do tempo escolar, baseada nas características biológicas e socioculturais do desenvolvimento humano, engendrando a realização de um trabalho pedagógico em que a idade, os interesses comuns e os aspectos cognitivo e sócio-afetivo dos alunos são os eixos articuladores do processo de construção de valores, de conhecimentos e de práticas sociais (NITEROI, 2008a, art. 1º, §5º).

Conforme a Proposta, “entende-se por Ciclo o conjunto de Períodos Letivos que organiza a prática pedagógica, estendendo-se por, no mínimo, um ano civil. Os alunos são agrupados por faixa etária” (Art. 1º, § 3º). A organização do ensino então, considerando as idades dos alunos, tratou os critérios de ciclos como períodos letivos, relacionando-os a períodos de vida dos alunos:

⁸⁴A Portaria FME Nº 125/08 instituiu a Proposta Pedagógica “*Escola de Cidadania*” e a Portaria FME Nº 132/08 instituiu as Diretrizes Curriculares.

Art. 4º: O Ciclo Infantil, com duração de 6 Períodos Letivos, será composto por Grupos de Referência organizados, com base no quantitativo máximo de alunos por Grupo, em função do espaço da sala de aula e das demais dependências da Unidade Escolar, conforme o que se segue:

I - Grupos de Referência com até 12 alunos de 4 meses até 11 meses;

II - Grupos de Referência com até 12 alunos de 1 ano até 1 ano e 11 meses;

III - Grupos de Referência com até 16 alunos de 2 anos até 2 anos e 11 meses;

IV - Grupos de Referência com até 20 alunos de 3 anos até 3 anos e 11 meses;

V - Grupos de Referência com até 20 alunos de 4 anos até 4 anos e 11 meses;

VI - Grupos de Referência com até 20 alunos de 5 anos até 5 anos e 11 meses.

Parágrafo Único: Em situações excepcionais e transitórias, a modulação acima poderá ser ultrapassada, com a expressa anuência da Fundação Municipal de Educação de Niterói, ouvida a Direção da Unidade Escolar.

Art. 5º Os Ciclos do Ensino Fundamental serão organizados como se segue:

I - o 1º Ciclo terá duração de três Períodos Letivos e atenderá alunos de 6, 7, 8 ou 9 anos de idade;

II - o 2º Ciclo terá duração de dois Períodos Letivos e atenderá alunos de 9, 10, 11 ou 12 anos de idade;

III - o 3º Ciclo terá duração de dois Períodos Letivos e atenderá alunos de 11, 12, 13 ou 14 anos de idade;

IV - o 4º Ciclo terá duração de dois Períodos Letivos e atenderá alunos a partir de 13 anos de idade, com limite estimado em 16 anos, observados os critérios pedagógicos estabelecidos pela Equipe de Referência do Ciclo. (NITEROI, 2008a).

As Diretrizes Curriculares estabeleceram que os objetivos fixados para cada ciclo deveriam ser amplamente discutidos pela comunidade escolar. Pela descontinuidade na gestão, a conclusão do debate sobre a questão curricular indicado na Portaria que deveria ocorrer até janeiro de 2009, foi adiado para início de 2010, conforme nova Portaria expedida pela FME, a de N° 058/2009 (NITEROI, 2009a).

Posteriormente, a Proposta Escola de Cidadania foi alterada e as Portarias publicadas em 2008 e 2009 foram revogadas em 2011⁸⁵, instituindo-

⁸⁵Portaria N° 132/08 - Institui Diretrizes Curriculares e Didáticas (Alterada pela Portaria N° 08/09 e **REVOGADA** pela Portaria N° 085/11).

se outra Proposta Pedagógica e outras Diretrizes e Referenciais Curriculares e Didáticos. Através de consultoria e parcerias com outros órgãos o processo de construção e elaboração de uma nova proposta foi implementado⁸⁶.

Entre os anos de 2009 e 2011, a nomenclatura Escola de Cidadania, embora não oficialmente, deixou de ser utilizada. O termo usado nas ações administrativo-pedagógicas da rede de ensino, nas comunicações e veículos de propaganda voltou a se intitular *Escola do Nosso Tempo*, retomando a expressão da Proposta que implantou os ciclos em 1999. Embora tenha sido utilizada nas Portarias de 2009 a nomenclatura de *Escola de Cidadania e de Sucesso*, a Proposta vigente é nomeada como *Escola de Cidadania e de Diversidade Cultural*⁸⁷. No ano de 2010 foram publicadas Orientações Curriculares para a Rede Municipal de Ensino de Niterói: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (FUNDAR, 2010) e, posteriormente, os Referenciais Curriculares para estas etapas e modalidade.

Os ciclos do ensino fundamental, na Proposta Pedagógica que passou a vigorar em 2011 (Portaria no. 087/11, art. 3º e 4º), são organizados em 4 ciclos, constituídos por um conjunto de 9 Períodos Letivos, oferecidos em regime de horário parcial. Quanto ao atendimento e duração dos ciclos encontramos no art. 4º que

Os Ciclos do Ensino Fundamental Regular serão organizados como se segue:

I - o 1º Ciclo terá duração de três Períodos Letivos e atenderá alunos de 6, 7, 8 ou 9 anos de idade;

II - o 2º Ciclo terá duração de dois Períodos Letivos e atenderá alunos de 9, 10, 11 ou 12 anos de idade;

-
- Portaria Nº 125/08 - Institui a Proposta Pedagógica “Escola de Cidadania” (**REVOGADA** em seus efeitos para as Unidades de 3º e 4º Ciclos do Ensino Fundamental e da EJA da Rede Municipal de Ensino pela Portaria Nº 093/09).
 - Portaria No. 058/09 - Altera art. 12 da Portaria FME nº 132/2008. Mudança da data limite para construção dos Ref. Curriculares (**REVOGADA** pela Portaria No. 085/11).
 - Portaria No. 878/09 - Institui a Proposta Pedagógica. Unifica as Portarias 125/08, 093/09 e 559/09. (**REVOGADA** pela Portaria No. 087/11).
 - Portaria Nº 087/11 - Institui a Proposta Pedagógica (**REVOGA** a Portaria Nº 878/09).
 - Portaria Nº 085/11 - Institui as Diretrizes e os Referenciais Curriculares e Didáticos: Uma Construção Coletiva (**REVOGA** as Portarias FME nº 132/2009 e 058/2009).

⁸⁶Os documentos publicados em 2010 e 2011 fazem referência a consultorias realizadas pela Fundação Darcy Ribeiro e Professora Dra. Ana Canen (UFRJ) na construção das Diretrizes Curriculares e Proposta Pedagógica em vigor desde 2011.

⁸⁷ Referencial Curricular 2010- Rede Municipal de Ensino de Niteroi - Uma construção Coletiva (NITEROI, 2010).

III - o 3º Ciclo terá duração de dois Períodos Letivos e atenderá alunos de 11, 12, 13 ou 14 anos de idade;
IV - o 4º Ciclo terá duração de dois Períodos Letivos e atenderá alunos a partir de 13 anos de idade, com limite estimado em 16 anos, observados os critérios pedagógicos estabelecidos pela FME (NITEROI, 2011b).

Analisando as experiências dos três sistemas de ensino pode-se observar que:

- A organização desseriada do ensino teve configurações diferenciadas nos sistemas de ensino: Avaliação Continuada, Ciclo de Alfabetização, Ciclos 1, 2, 3 e 4.
- a concepção quanto ao conceito de ensino desseriado não é única. Utilizando ciclo ou avaliação continuada os sistemas municipais os definem como períodos letivos; como forma de organização do currículo, do espaço e do tempo escolar; como tempo para desenvolvimento identificado com as características biológicas e socioculturais do desenvolvimento humano; como momento escolar reportado a fatores vinculados ao tempo e ao ritmo de desenvolvimento individual.
- os ciclos não se caracterizam do mesmo modo quanto ao agrupamento dos alunos. Rendimento, objetivos de aprendizagem alcançados, idade dos alunos, frequência, promoção, retenção, são categorias ainda utilizadas para agrupar os alunos em cada período letivo ou ano de escolaridade dentro dos ciclos;
- os processos de implementação das propostas pedagógicas de ensino desseriado em todo o ensino fundamental se caracterizaram pelas contínuas alterações na forma organizativa. O município de DC firmou a desseriação somente nos três primeiros anos desde a sua implantação. NT manteve desseriado todo o ensino fundamental utilizando duas formas (avaliação continuada e ciclos). SJM adotou a desseriação nos três primeiros anos, ampliou para todo o ensino fundamental e retornou a desenvolver ensino desseriado apenas nos três anos iniciais.

A Tabela 3 apresenta a distribuição temporal dos processos de desseriação do ensino fundamental nas municipalidades estudadas, nos últimos vinte anos. As fontes utilizadas para sua elaboração levam em

consideração os documentos locais e relatos de técnicos que se dispuseram a contribuir com relatos informais. Vê-se que são coetâneos os movimentos de desseriação nos três sistemas de ensino e que é na segunda metade dos anos 1990 que os processos de reorganização do ensino fundamental começam a se desenvolver.

Tabela 3: Organização Municipal do Ensino Fundamental

Organização do Ensino Fundamental Municipal			
Período	Duque de Caxias	São João de Meriti	Niteroi
1993	-Ciclo de Alfabetização Progressão continuada da C. A. para a 1ª série	Serição da 1ª a 8ª série	Serição da 1ª a 8ª série
1994	-Serição da 2ª a 8ª série		-Avaliação Continuada Progressão continuada da 1ª à 8ª série
1995	-Ciclo de Alfabetização Progressão Continuada da Classe de Alfabetização até a 2ª série (1º, 2º e 3º ano do ciclo).		
1996			
1997			
1998			
1999		-Serição da 3ª a 8ª série	Regime de Ciclos ampliado para todo o Ensino Fundamental de 9 anos, organizando-o em 4 ciclos: Ciclos 1, 2 3 e 4
2000	-Regime de ciclos em todo o Ensino Fundamental de 9 anos, organizados em 4 ciclos		
2001			
2002			
2003			
2004			
2005			
2006			
2007	-Ciclo de Alfabetização Progressão Continuada entre os anos do Ciclo (1º, 2º e 3º ano)	-Ciclo de Alfabetização Progressão Continuada nos três anos do Ciclo -Ano de escolaridade seriado: 4º ao 9º ano	-Escola de Cidadania e de Sucesso
2008			- Escola de Cidadania e de Diversidade Cultural -Regime de ciclos em todo o Ensino Fundamental. 9 períodos organizados em 4 ciclos.
2009			
2010			
2011	-Ano de escolaridade seriado: 4º ao 9º ano		

Fonte: Legislações e Propostas Pedagógicas das SMEs.

Nos sistemas municipais pesquisados, a avaliação educacional esteve fortemente vinculada às mudanças efetivadas na organização escolar. O discurso pedagógico manteve uma articulação estreita entre o ensino desseriado e as categorias retenção, distorção, resultados, objetivos propostos,

avanço, nível, etc., corroborando tanto com o apontado por Sousa (1995, p. 46) quando afirmou que “as concepções psicológicas, sociológica e tecnicista não sofreram ruptura entre elas”, quanto pela afirmação de Barreto e Pinto (2001) ao ressaltarem a ênfase localizada na abordagem tecnicista da avaliação educacional nas políticas públicas. As propostas locais para a avaliação do ensino fundamental serão destacadas a seguir, procurando indicar como foram se constituindo durante o processo de desserialização do ensino, com a perspectiva de observar possíveis efeitos da avaliação nacional nesse processo.

4.2 – PROPOSTAS MUNICIPAIS DE AVALIAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL DESSERIADO

A avaliação educacional implementada nos municípios de DC, SJM e NT tem sido fixada através de regulamentações originadas dos Conselhos de Educação e dos próprios órgãos centrais de gestão municipal (Secretaria Municipal de Educação de DC e SJM e Fundação Municipal de Educação de NT). Além das Propostas Pedagógico-Curriculares e Regimentos Escolares que apresentam as orientações para a avaliação, o Plano de Ações Articuladas (PAR), elaborado por estas gestões no ano de 2009, também oferece subsídios para a contextualização das necessidades apontadas pelas Secretarias de Educação em relação à prática avaliativa realizada por suas redes de ensino.

Observa-se que o discurso das Propostas e Regimentos apresenta um referencial que caracteriza o modelo da avaliação pretendida, enquanto o PAR revela, ainda que dentro de um rol de perguntas e respostas determinadas pelo governo federal, um quadro da situação municipal referenciado nas condições presentes naquele momento do diagnóstico.

Duque de Caxias apontou que necessitava capacitar 1.500 professores em curso de formação continuada nas áreas de currículo e avaliação, além de oferecer atendimento a 6.800 alunos em programa de correção de fluxo escolar, o que correspondia à época 8,3% do quantitativo de alunos no ensino

fundamental. Declarou ainda que existiam políticas específicas para a correção de fluxo, mas estas não eram integradas (focalizavam somente a repetência ou a evasão), nem foram implementadas oferecendo condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade-ano de escolaridade. É citada também a inexistência de tempo para assistência individual e/ou coletiva aos alunos que apresentassem dificuldade de aprendizagem. Na avaliação da aprendizagem, o diagnóstico cita que não havia estímulo à autoavaliação⁸⁸ e que os conceitos finais utilizados pelos professores consideravam somente os elementos informativos, fazendo uso, por vezes, de elementos formativos quando eram oferecidas atividades interdisciplinares. Quanto à divulgação, análise e discussão dos resultados das avaliações oficiais do MEC, é citado que a SME e as escolas o faziam somente em parte.

São João de Meriti apresenta no seu PAR a necessidade de capacitação de 80 professores nas áreas de currículo e avaliação, além da inserção de 200 alunos do ensino fundamental em programa de correção de fluxo escolar (9,2% do seu alunado em 2009). Aponta que não havia política municipal para correção de fluxo escolar nem oferecimento de tempo para assistência individual e/ou coletiva aos alunos que apresentassem dificuldade de aprendizagem. Cita ainda que havia pouco estímulo à autoavaliação e a aplicação do conceito final para a aprendizagem dos alunos realizada pelos professores privilegiava os elementos informativos, fazendo uso dos elementos formativos em algumas atividades interdisciplinares. Foi destacado também que a SME e as escolas divulgavam, em parte, os resultados das avaliações oficiais do MEC, não analisando e discutindo os resultados com a comunidade escolar.

⁸⁸ Segundo Régnier (1999, p. 47), a autoavaliação pode ser considerada um processo no qual os indivíduos avaliam por si mesmos “uma produção, uma ação, uma conduta da qual ele é o autor, ou ainda suas capacidades, seus gostos, suas performances e suas competências ou a si mesmo enquanto totalidade”. Este processo complexo objetiva assim conhecimento, regulação e aprimoramento das ações e condutas. Considerando-se a avaliação da aprendizagem, Hadji (2001, p. 51) aponta que a autoavaliação é conceituada como “um processo por meio do qual o sujeito é levado a ter um julgamento sobre a qualidade da execução do seu trabalho e das suas aquisições, o que exige que se tenha, de forma mais ou menos explícita, critérios de qualidade”.

A gestão de **Niterói** considerou que além dos aspectos informativos (notas), os professores utilizavam elementos formativos para gerar o conceito final, apesar de ser identificado pouco estímulo à autoavaliação e às atividades interdisciplinares. O tempo destinado à assistência individual e/ou coletiva não era divulgado ao aluno como um direito durante todo o processo pedagógico, mas somente após o término do período de avaliação final. As reuniões e horários de trabalhos pedagógicos periódicos, envolvendo professores e equipe técnico-pedagógica para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino, foram citados como prática da rede e previstos no calendário escolar. Foi apontado que a gestão central e as escolas divulgavam, em parte, os resultados das avaliações oficiais do MEC e que apenas parte destes resultados era analisada e discutida com a comunidade escolar. O registro de que naquele momento não existiam políticas municipais definidas para correção de fluxo parece ser entendido pela gestão como um elemento favorável. A Reorientação da Aprendizagem que acolhia os alunos que não conseguiam promoção ao término dos ciclos I, II, III e que vigorou desde a Proposta de 1999, deixou de existir após o ano de 2005.

Parece que na prática discursiva do MEC, a existência de uma política municipal para a correção de fluxo e sua inclusão em programa federal para esta ação demarca um caminho de superação do insucesso na aprendizagem. Os municípios de DC e SJM ao solicitarem a inserção de seus alunos no programa federal de correção do fluxo escolar, sinalizaram a constatação de um insucesso pedagógico. Diferentemente, NT não registra no Termo de Cooperação a necessidade de ser inserido no programa de correção de fluxo e nem declara existir este tipo de política em seu sistema de ensino. Articulado estas duas posições do município, pode-se observar que em NT há uma prática discursiva indicativa de que as ações pedagógicas do ensino municipal são consideradas suficientes para o sucesso na relação entre aprendizagem e idade/ciclo.

Tanto na implementação como no desenvolvimento de um ensino fundamental desseriado nos três municípios, as formas, os registros e as concepções sobre a ação avaliativa estabeleceram uma avaliação educacional que se baseou em experiências de outros sistemas de ensino e nas próprias

demandas locais. Cada município apresenta situações e condições particulares de construção de sua avaliação educacional que expressam certa autonomia de ação político pedagógica, ainda que não a “desejada” pelo MEC (como se pode inferir pelo caráter generalista e pretensamente unificador de indução das perguntas e itens responsivos possíveis no questionário diagnóstico do PAR).

Podem ser observadas algumas alterações nas práticas discursivas encontradas nos documentos analisados, de maneira mais acentuada após 2005, com a inserção do IDEB no sistema nacional de avaliação educacional. As orientações e decisões locais para a avaliação educacional passaram a recorrer com mais ênfase a grupos de enunciados utilizados nas políticas nacionais, relacionando-os e incorporando-os a seus discursos sobre avaliação.

Duque de Caxias

A necessidade de repensar a avaliação da aprendizagem e a definição das modalidades de atendimento na rede de ensino de Duque de Caxias é destacada dentre os motivos que levaram a Secretaria Municipal de Educação (SME) a repensar sua organização escolar durante a década de 1990. O processo de criação do Ciclo de Alfabetização em 1994, a publicação da LDB 9394/96 e o lançamento dos Parâmetros Curriculares Nacionais/1997, foram movimentos importantes para a construção das políticas locais para o ensino fundamental. O Regimento Escolar que passou a vigorar em 1999 reflete esta tendência de adequação da rede municipal aos preceitos nacionais.

Analisando o discurso regimental de 1999, pode-se entender que a avaliação é considerada um processo contínuo de obtenção de informações para favorecer a análise e interpretação da ação educativa. Destaca-se o caráter democrático e coerente da avaliação educacional, pressupondo que a avaliação individual e coletiva deveria envolver, sem exceção, a todos que participam da ação educativa. O texto regimental, porém, não dispôs sobre este abrangente processo avaliativo e sobre como ocorreria, quem deveria avaliar ou de que forma se daria. Foi regulamentada apenas a avaliação da aprendizagem⁸⁹, concentrando-se na avaliação do aluno, determinando que o registro fosse sob a forma de conceitos bimestrais, sem vinculação a

⁸⁹ Parecer CEE N° 59/96, de 26 de março de 1996.

classificações numéricas. Este processo de avaliação, descrito em seus objetivos, periodicidade, registros e mecanismos de promoção, retenção, recuperação, progressão parcial, classificação e reclassificação, visava diagnosticar e verificar o avanço ou dificuldade no desenvolvimento do educando constituindo uma prática avaliativa que focalizava somente o aluno. Embora houvesse a orientação de que fosse garantida a análise dos resultados do processo educativo em reuniões pedagógicas e em Conselhos de Classe, era no rendimento do aluno que se buscavam os elementos que fundamentariam “a tomada de decisão, quanto à promoção ou não, do educando à etapa, ciclo ou série seguinte”. A avaliação assim, mesmo que inscrita sobre um discurso de promoção do replanejamento da ação pedagógica e de uma autoavaliação por parte do aluno, possuía caráter legitimador da exclusão e de diferenças consideradas inerentes ao aluno e verificadas no processo de avaliação (DUQUE DE CAXIAS, 1999, Art. 75, inc. V).

Esta visão é alterada no regimento que vigora desde 2005, ao considerar e incluir nos instrumentos avaliativos a autoavaliação de todos os envolvidos no processo. A abrangência do processo é ampliada, não ficando centralizada apenas no rendimento do aluno. Os objetivos desta avaliação são assim relacionados:

- I - avaliar a Instituição;
- II - diagnosticar a situação de aprendizagem do educando para estabelecer as ações norteadoras do planejamento Escolar;
- III - verificar os avanços e dificuldades do educador e do educando no processo de construção do conhecimento, em função do trabalho desenvolvido;
- IV - fornecer aos educadores elementos para uma reflexão sobre o trabalho realizado, tendo em vista o replanejamento;
- V - possibilitar aos responsáveis, compreensão dos processos desenvolvidos pela Unidade Escolar, oferecendo subsídios para que auxiliem a vida escolar do aluno (DUQUE DE CAXIAS, 2005, art. 75).

A orientação dada sobre o foco avaliativo é que o mesmo deve se ater aos conteúdos conceituais, factuais, procedimentais e atitudinais, fundamentando esta posição na concepção de que a escola tem como objetivo

o pleno desenvolvimento do educando. A autoavaliação também é apresentada como fator de estímulo para o alcance dos objetivos da avaliação. É interessante destacar que no diagnóstico do PAR realizado pela SME é registrado que a autoavaliação não era estimulada, contrapondo-se à orientação do Regimento Escolar.

Os Regimentos apresentam também o Conselho Escolar como integrante do processo de gestão democrática possuindo como finalidade, dentre outras, a avaliação das ações educativas (Art. 67/1999 e Art. 65/2005).

Quanto à periodicidade, durante todo o período pesquisado, as avaliações sempre foram realizadas ao final de cada trimestre/bimestre, totalizando quatro momentos avaliativos em cada ano civil.

Nos dois Regimentos foi determinado que o registro da avaliação no Ciclo de Alfabetização fosse através de Relatório Descritivo, sem atribuição de conceitos. Nos anos de escolaridade posteriores ao Ciclo de Alfabetização, de 1999 a 2004, eram atribuídos conceitos para expressar o resultado da análise do processo de avaliação da 3ª à 8ª série, não vinculados a classificações numéricas:

O resultado da análise do processo de avaliação será registrado sob a forma de conceitos bimestrais, assim expressos:

I - (AO) indica que o aluno Atingiu os Objetivos fundamentais trabalhados no período, evidenciando significativo crescimento no processo educativo;

II - (AP) indica que o aluno Atingiu Parcialmente os objetivos fundamentais trabalhados no período, sem dificuldades consideráveis, evidenciando estar em crescimento no processo educativo;

III - (NA) indica que o aluno Ainda Não atingiu os objetivos propostos trabalhados no período, sinalizando a retenção quando diagnosticado no 4º Bimestre (DUQUE DE CAXIAS, 1999, Art. 79).

Depreende-se que na análise proposta havia alguns objetivos que são considerados fundamentais para cada série e que balizavam a avaliação do processo de aprendizagem. Estabelecendo uma relação entre crescimento no processo educativo e objetivos alcançados, os conceitos pretendiam expressar

uma hierarquia de saberes, caracterizando o desenvolvimento do aluno em três pontos referenciais (não atingiu, atingiu parcialmente e atingiu).

No sistema municipal de DC, durante o ano de 2005, aconteceram fóruns envolvendo representação dos profissionais da educação para a discussão sobre a continuidade do Ciclo de Alfabetização ou a introdução da seriação em todo o ensino fundamental. Tendo a rede de ensino optado pela continuidade do Ciclo de Alfabetização, foi decidido pela SME que nos demais anos de escolaridade a avaliação não seria mais registrada através de conceitos, mas apresentada quantitativamente, estabelecendo-se média mínima para aprovação. Apesar de conservar uma estabilidade organizativa, uma vez que preservou o Ciclo de Alfabetização e a disposição anual de séries/anos de escolaridade desde o início dos anos 1990, pela concorrência das duas proposições (retorno à seriação e mudança no sistema de avaliação) feitas pela gestão municipal percebe-se que a questão da avaliação era um ponto fundamental a partir do qual a organização da ação pedagógica parecia se ancorar.

Assim, durante o ano de 2005, as unidades escolares receberam proposta de mudança na forma de registro através de conceitos, alterando para nota e cômputo de média das notas obtidas, na definição do resultado e situação final do aluno do 4º ao 9º ano de escolaridade. A implantação deste novo regime de avaliação nas escolas foi em caráter experimental no ano de 2005, sendo requerido pela SME um relatório sobre as discussões ocorridas em reunião do Conselho Escolar acerca das mudanças na avaliação.

Ao final daquele ano foi estabelecido no novo Regimento que no registro do resultado do processo avaliativo no 4º e 5º ano seriam atribuídas notas por área curricular (Linguagens; Ciências Físicas, Matemáticas, Químicas e Biológicas; Ciências Sociais - História e Geografia), obtidas pela soma de 4 (quatro) instrumentos avaliativos diferentes, utilizados ao longo do bimestre e com pesos semelhantes. O mesmo quantitativo de instrumentos de avaliação é estipulado do 6º ao 9º ano diferenciando-se, porém, na atribuição de notas que são conferidas em todos os componentes curriculares ou áreas de

conhecimento⁹⁰: língua portuguesa, língua estrangeira, arte, educação física (área de linguagem); matemática, ciências (área de ciências físicas, matemáticas, químicas e biológicas); história e geografia (área de ciências sociais).

Há também a orientação de que sejam elaborados, bimestralmente, relatórios descritivos dos avanços e dificuldades apresentados durante o processo de ensino e aprendizagem bimestralmente: nos 4º e 5º anos, por turma; do 6º ao 9º ano por turma e por componente curricular. Não há indicação no documento de “quem” e “como” devam elaborar esses relatórios.

A atribuição dos resultados é expressa por notas de 1 (um) a 10 (dez), permitindo nota fracionada com meio ponto. É prerrogativa do Conselho de Classe a ratificação ou alteração das notas apresentadas pelos professores. A média aceita para promoção é de 6,0 (seis). Valores inferiores a esta média indicam que o aluno deva cursar recuperação final, sendo avaliado novamente. A nota da recuperação final e a média anual são somadas e divididas por 2 (dois). O resultado encontrado se igual ou maior que 5,0 (cinco) é indicativo de promoção do aluno. Notas menores que 5,0 (cinco) resultam em retenção do aluno no componente curricular. A progressão parcial é regime aceito do 6º ao 9º ano para alunos que tenham sido retidos em até 2 (dois) componentes curriculares.

No Ciclo de Alfabetização a retenção somente ocorre ao final do 3º ano, salvo em casos de frequência inferior a 75% em que poderá haver retenção desde o 1º ano. Nos demais anos de escolaridade, do 4º ao 9º ano, pode haver retenção ao final de cada ano letivo por infrequência ou por não terem sido alcançados os objetivos.

A concepção da avaliação educacional relativa ao processo educativo é firmada no Regimento como sendo o “resultado da análise do aproveitamento global do aluno com preponderância desta análise global sobre a visão particular dos Componentes Curriculares”.

⁹⁰Nomeações encontradas no Regimento e na Proposta Curricular, respectivamente.

São João de Meriti

No município de São João de Meriti, antes da implementação do Ciclo 1 em 1998, o ensino fundamental municipal era seriado mas não havia retenção entre a 1ª e a 2ª série. Esta compreensão de progressão entre os anos letivos foi ampliada quando o Ciclo 1 foi gradualmente incorporando a Classe de Alfabetização e a 2ª série até o ano de 2000. A avaliação neste ciclo, bem como nos demais Ciclos 2, 3 e 4, implantados após 2000, era registrada através de conceitos que deveriam expressar, bimestralmente, o alcance dos objetivos propostos em cada disciplina. A mensuração do alcance dos objetivos era realizada com a atribuição de percentuais que correspondiam a determinados conceitos. A Resolução N° 03/98 SEME indicou a seguinte escala de equivalência:

Tabela 4: Sistema de avaliação São João de Meriti - 1998

Avaliação no Ensino Fundamental: Ciclos 1, 2, 3 e 4			
Conceito	Valoração	Percentual de aproveitamento	Situação final do aluno
AE	Alcançou Eficazmente	81 a 100%	Promovido
AS	Alcançou Satisfatoriamente	61 a 80%	Promovido
AP	Alcançou Parcialmente	40 a 60%	Promovido
AI	Alcançou Insatisfatoriamente	Até 39%	Retido

Fonte: Resolução SEME N° 03/98

A promoção dos alunos seria atribuída aos que ao final do ano (seriação), ou ciclo, alcançassem os conceitos AE, AS, ou AP nas disciplinas curriculares e apresentassem frequência igual ou superior a 75%. A retenção ocorria quando o conceito final atribuído era AI ou frequência inferior a 75%.

Em 2001, a SEME divulgou a Resolução N° 02/01 que estabeleceu diretrizes para avaliação da aprendizagem no Ensino Fundamental Municipal, orientando a interrelação entre as orientações compreendidas nos Parâmetros Curriculares Nacionais com o Planejamento Curricular da SEME e o Projeto Pedagógico da escola, contemplando não apenas os momentos de verificação, mas todo o processo de desenvolvimento e aprendizagem. O registro da

avaliação, conforme o artigo 4º acrescentou ou tornou exclusiva a utilização do registro através de Relatórios nos Ciclos 1 e 2, conservando os conceitos, equivalências a percentuais e critérios de promoção que já eram utilizados (AE, AS, AP e AI) nos Ciclos 2 a 4.:

Ciclo 1 - Relatórios Bimestrais;

Ciclo 2 – Conceitos Bimestrais (com equivalência percentual) e Relatório Descritivo Anual;

Ciclos 3 e 4 – Conceitos Bimestrais (com equivalência percentual) e Relatório Descritivo Anual nos componentes curriculares em que o aluno obteve conceito AI (alcançou Insatisfatoriamente).

Tabela 5: Sistema de avaliação São João de Meriti - 2001

Avaliação no Ensino Fundamental: Ciclos 1, 2, 3 e 4				
	Registro	Valoração	Percentual de aproveitamento	Situação final do aluno
Ciclo 1	Relatório Bimestral			Promovido
Ciclo 2	Relatório Anual e Conceito	AE - Alcançou Eficazmente AS - Alcançou Satisfatoriamente AP - Alcançou Parcialmente AI - Alcançou Insatisfatoriamente	81 a 100% 61 a 80% 40 a 60% Até 39%	Promovido Promovido Promovido Retido
Ciclo 3	Conceito	AE - Alcançou Eficazmente AS - Alcançou Satisfatoriamente AP - Alcançou Parcialmente AI - Alcançou Insatisfatoriamente	81 a 100% 61 a 80% 40 a 60% Até 39%	Promovido Promovido Promovido Retido
Ciclo 4				

Fonte: Resolução SEME No. 02/01

O município de SJM apresenta uma singularidade relativa à avaliação do sistema de ensino realizada pela gestão local. Em 2004 foi instituída através da Resolução SEMECE N° 18/04 o Sistema de Avaliação dos Ciclos de Aprendizagem (SACA) justificado pela necessidade de apurar a qualidade do ensino municipal, subsidiar a tomada de decisões na administração do sistema educacional “através de resultados avaliativos cientificamente apurados”, obter e divulgar informações sobre o desempenho do sistema municipal de ensino e avaliar habilidades e competências dos alunos.

Abrangendo todas as unidades escolares, a avaliação dos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, abrangeria 13% dos alunos

do último ano de cada ciclo, que seriam escolhidos através de sorteio. Os objetivos elencados para a implantação do sistema de avaliação foram:

I - desenvolver, por amostragem, um sistema de avaliação de desempenho dos alunos ao final de cada ciclo, que subsidie a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, nas tomadas de decisão quanto à política educacional no município;

II - verificar o desempenho dos alunos, nos componentes curriculares das áreas de Português e Matemática, de modo a fornecer ao sistema de ensino e às equipes técnico-pedagógicas da SEMECE e das Unidades Escolares, informações [...] (SEMECE, 2004, art. 1º).

Esta avaliação da rede de ensino aconteceu ao final de 2004, antes de implantado o novo formato de avaliação externa em larga escala (Prova Brasil) realizada pelo governo federal. Não há registro dos resultados alcançados, de sua divulgação ou ainda dos procedimentos realizados após a avaliação. Após esta avaliação não houve outra com estes objetivos em toda a rede.

A Resolução N° 07/06 SEME, alterou os critérios de avaliação contidos no Regimento Escolar que estava em vigor, abolindo os relatórios anuais e as equivalências percentuais solicitados nos ciclos 2, 3 e 4. Somente no Ciclo 1 os Relatórios passaram a ser utilizados, enquanto nos Ciclos 2, 3 e 4 os conceitos AE, AS, AP (promoção) e AI (retenção) passara a não conter a equivalência percentual usada anteriormente.

Tabela 6: Sistema de avaliação São João de Meriti - 2006

Avaliação no Ensino Fundamental: Ciclos 1, 2, 3 e 4			
	Registro	Valoração	Situação final do aluno
Ciclo 1	Relatório Bimestral		Promovido Retido por infrequência (1º e 2º anos) Retido por desempenho (3º ano)
Ciclo 2 Ciclo 3 Ciclo 4	Conceito	AE - Alcançou Eficazmente AS - Alcançou Satisfatoriamente AP - Alcançou Parcialmente AI - Alcançou Insatisfatoriamente	Promovido Promovido Promovido Retido (desempenho e/ou infrequência)

Fonte: Resolução SEME No. 07/06

No ano de 2010 aconteceram novas mudanças na estrutura do sistema municipal de ensino. A Resolução SEME Nº 04/10 alterou a organização e critérios de avaliação do Ensino Fundamental que voltou a se organizar em regime misto (ciclo e seriação): Ciclo de Alfabetização (3 anos), seguidos do 4º ao 9º anos escolares. A avaliação continuou a ser registrada através de conceitos (AE, AS, AP e AI) do 4º ao 9º ano, restabelecendo-se a relação percentual de acordo com os objetivos alcançados, e no Ciclo de Alfabetização (anteriormente Ciclo 1) através de Relatório Descritivo. Um novo Regimento Escolar foi publicado em maio/2010 reafirmando o discurso pela “consonância com os Parâmetros Curriculares Nacionais seguindo as orientações gerais emanadas da Coordenadoria de Ensino e com a proposta pedagógica de cada unidade escolar” que já era proposto desde a implementação dos ciclos em todo o ensino fundamental. O resultado da avaliação no ensino fundamental sofreu novamente alteração passando a ser registrado da seguinte forma:

Tabela 7: Sistema de avaliação São João de Meriti - 2010

Avaliação no Ensino Fundamental				
	Registro	Valoração	Percentual de aproveitamento	Situação final do aluno
Ciclo de Alfabetização	Relatório Bimestral	Sem menção de conceitos no 1º e 2º anos, contendo no 3º ano o resultado final do aluno: promovido ou retido		Promovido Retido por infrequência (1º e 2º) Retido por desempenho (3º ano)
Ciclo 2	AE	Alcançou Eficazmente	81 a 100%	Promovido
Ciclo 3	AS	Alcançou Satisfatoriamente	61 a 80%	Promovido
Ciclo 4	AP	Alcançou Parcialmente	40 a 60%	Promovido
	AI	Alcançou Insatisfatoriamente	Até 39%	Retido (desempenho e/ou infrequência)

Fonte: Resolução SEME No. 04/10

Quanto à fundamentação teórica encontra-se no artigo 196 do Regimento Escolar que:

A avaliação é realizada em função dos conteúdos, numa perspectiva sócio-interacionista, utilizando métodos e instrumentos diversificados, coerentes com as concepções e finalidades educativas expressas no Projeto Político-Pedagógico da escola (SEME, 2010b).

Duas instâncias são indicadas como importantes na avaliação educacional: o Conselho Escolar e o Conselho de Classe. O Conselho de Classe como órgão deliberativo deve, segundo o Regimento Escolar:

Desenvolver um questionamento das concepções de ensino e avaliação e ainda nos sentidos e significados das avaliações. No Conselho de Classe, discutem-se também as concepções de ensino e avaliação escolar presentes nas práticas dos professores e ainda a cultura escolar em geral (SEME, 2010b).

O Conselho Escolar tem entre suas atribuições a função avaliativa. Segundo o Regimento, é de sua competência:

- I - Acompanhar e avaliar, periodicamente, e ao final de cada ano letivo, o desenvolvimento do Projeto Político-Pedagógico, bem como, o cumprimento do Plano de Gestão;
- II - Acompanhar os indicadores educacionais - evasão, aprovação, reprovação - e propor ações pedagógicas e sócio-educativas para a melhoria do processo educativo na unidade escolar (SEME, 2010, art. 82b).

A avaliação educacional é considerada como uma prática pedagógica com função diagnóstica do nível de conhecimento visando formular soluções para a melhoria do ensino. A continuidade, a cumulatividade, a sistematização e o caráter formativo são apontadas como características dessa prática avaliativa.

Niteroi

Um dos fatores que ganhou bastante visibilidade na reorganização do Ensino Fundamental em **Niteroi**, realizada em 1999 quando os ciclos foram implantados (Proposta Construindo a Escola do Nosso Tempo), foi a mudança no sistema de avaliação. Os alunos passaram a ser avaliados através de conceitos em todos os anos do ciclo, com equivalência em termos percentuais que, no ano final do ciclo, definiam a aprovação ou retenção do aluno. A categoria retenção voltou a fazer parte do cotidiano pedagógico que, desde 1995, adotara a progressão continuada durante todo o ensino fundamental (Avaliação Continuada). Na *Proposta Construindo a Escola do Nosso Tempo*, entre cada ciclo passou a ser possível reter os alunos que não alcançassem o

rendimento esperado. Incorporando a progressão automática utilizada na Avaliação Continuada e a demanda gerada pelo retorno da retenção, a adoção do sistema de ciclos foi considerada uma estratégia para a correção das distorções apontadas como defasagem entre conhecimento/idade dos alunos.

Os registros avaliativos utilizavam conceitos que correspondiam a percentuais de aproveitamento nos objetivos propostos, conforme apresentado na Tabela 8:

Tabela 8: Sistema de avaliação na Proposta *Construindo a Escola do Nosso Tempo*

Avaliação no Ensino Fundamental			
Conceito	Valoração	Percentual de aproveitamento	Situação final do aluno
A	Aproveitamento muito bom	90 a 100%;	Aprovado
B	Aproveitamento bom	80 a 89 %;	Aprovado
C	Aproveitamento regular	65 a 79 %;	Aprovado
D	Aproveitamento satisfatório	50 a 64 %;	Aprovado
E	Aproveitamento insuficiente	Menos de 50 % dos objetivos propostos	Reprovado

Fonte: Proposta *Construindo a Escola do Nosso Tempo*, 1999, p. 37 e 39.

Entre 2005 e 2008, dentro de um movimento de reestruturação das bases teóricas e referenciais do sistema de ciclos do ensino municipal, foi realizada uma tentativa de não utilização da retenção entre os ciclos. Ao se estabelecer o debate inicial que levaria à construção de um documento-proposta (*Proposta Escola de Cidadania*), a documentação que relata os processos empreendidos pela rede municipal, cita que houve na rede de ensino um movimento no sentido de garantir que fossem utilizadas as categorias Aprovação, Reprovação, Promoção, ou Retenção. A proposta, no entanto, não incorporou estas categorias, adotando o discurso de uma avaliação como processo permanente desenvolvido ao longo das atividades pedagógicas e objetivando subsidiar as ações de ensino e de aprendizagem em cada ciclo. Sua implementação nas escolas da rede foi gradual e por adesão, até o ano de 2008.

A avaliação educacional era competência do coletivo da escola, representado em duas instâncias: Conselho de Avaliação e Planejamento (CAP-UE) e Conselho de Avaliação e Planejamento do Ciclo (CAP-CI):

Art. 21: Cada Unidade de Educação deverá constituir um Conselho de Avaliação e Planejamento (CAP-UE), a partir do qual se organizará o seu processo de Planejamento.

§ 1º: O Conselho de Avaliação e Planejamento (CAP-UE) é a instância responsável pela implementação do processo de avaliação e planejamento da Unidade de Educação [.....]

Art. 28: A Unidade de Educação deverá constituir um Conselho de Avaliação e Planejamento para cada Ciclo (CAP-CI), que coordenará o processo de avaliação e planejamento no âmbito do Ciclo.

§ 1º: O Conselho de Avaliação e Planejamento do Ciclo (CAP-CI) é uma instância de reflexão e de deliberação, que tem por finalidade levantar dados significativos sobre o processo de ensino e de aprendizagem, com vistas à reorientação do trabalho pedagógico.

§ 2º: [.....]

§ 3º: [.....]

§ 4º: [.....]

§ 5º: Caberá ao Conselho de Avaliação e Planejamento do Ciclo (CAP-CI) a indicação sobre o planejamento e a realização de atividades pedagógicas diferenciadas para atender os alunos que, ao longo do Ciclo, se distanciarem do percurso de aprendizagem do seu Grupo de Referência, observados os objetivos do Ciclo.

§ 6º: [.....]

§ 7º: As deliberações do Conselho de Avaliação e Planejamento do Ciclo (CAP-CI) sobre a promoção do aluno para o Ciclo subsequente ou sobre a sua permanência no Ciclo em que se encontra por um período adicional deverão ser homologadas pelo Conselho de Avaliação e Planejamento da Unidade de Educação (CAP-UE) (NITEROI, 2008a).

Quanto aos registros da avaliação realizada, a Proposta *Escola de Cidadania* indicou que deveriam ser através de relatórios com periodicidade diferenciada entre as etapas de ensino, sem menção a conceitos ou percentuais:

Art. 26: O Registro da Avaliação do aluno será organizado de duas formas:

I - Ao longo do processo, por meio de:

- a) anotações pessoais;
- b) montagem de portfólios;

- c) exercícios avaliativos;
- d) trabalhos em grupo;
- e) pesquisas;
- f) seminários;
- g) fichas de avaliação e autoavaliação do aluno;
- h) fichário que acompanhe o aluno;
- i) diários reflexivos do trabalho docente ou qualquer outro instrumento cumulativo de informações que subsidiem a elaboração do Relatório Avaliativo.

II - Em forma de Relatório Avaliativo do aluno, na seguinte periodicidade:

- a) semestral para a Educação Infantil;
- b) anual para o Ensino Fundamental e para a Educação de Jovens, Adultos e Idosos (NITEROI, 2008a).

Nos anos de 2009 - 2011 ocorreram alterações tanto na gestão do sistema de ensino como também na proposta pedagógica e no seu sistema de avaliação. Sob o comando da equipe gestora que assumiu em janeiro de 2009, a Proposta *Escola de Cidadania* foi modificada pela Portaria FME Nº 093/2009 que reintroduziu a retenção e o uso de conceitos ao final dos 3º e 4º ciclos. A avaliação passou a ser da seguinte forma:

Art. 3º - A avaliação é processual, continuada e diagnóstica e deve priorizar a constante busca da melhor qualidade do ensino, prevendo:

- a) recuperação paralela ao longo de cada Ciclo;
- b) progressão parcial ao final do 3º e do 4º Ciclo, com possibilidade de dependência em até duas disciplinas, excluindo-se desse cômputo Educação Artística, Educação Física e Língua Estrangeira Moderna;
- c) possibilidade de retenção por aprendizagem ao final do 3º e do 4º Ciclo.

Art. 4º - A avaliação do rendimento escolar será traduzida pelos seguintes conceitos:

- I – A – muito bom;
- II – B – bom;
- III – C – regular;
- IV – D – satisfatório;
- V – E – insuficiente.

Parágrafo único - Os conceitos atribuídos durante os anos de escolaridade de cada Ciclo, como resultado do processo de avaliação, constituir-se-ão em referenciais para o replanejamento e reorientação do processo de ensino e aprendizagem (NITEROI, 2009b).

Alguns conceitos pertencentes à proposta escola do Nosso tempo foram reintroduzidos (distorção idade/ciclo, otimização da aprendizagem, progressão parcial). Por fim, após um ciclo de discussões, publicação e revogação de algumas orientações, dois anos depois foram publicadas as Portarias N° 085/11 e a Portaria 087/11 que fixaram novas Diretrizes Curriculares e a Proposta Pedagógica *Escola de Cidadania e de Diversidade Cultural*, respectivamente, indicando que a avaliação deveria se dar de três formas:

- Nos 1º e 2º ciclos:

a) durante o processo através da acumulação de informações; b) em Ficha Avaliativa Individual; c) em Relatório Avaliativo do aluno ao final de cada período letivo.

- Nos 3º e 4º ciclos:

a) durante o processo através da acumulação de informações; b) em Ficha Avaliativa Individual; c) em Atas oficiais, com atribuição de conceitos relacionados a níveis de aproveitamento (A - alto; B - bom; C - satisfatório; D - regular; E - insatisfatório), ao final de cada período letivo. A progressão parcial (em até duas disciplinas, excluídas deste cômputo Arte, Educação Física e Língua Estrangeira) voltou a ser implementada (NITEROI, 2011b, art. 29 e 30).

A Proposta *Escola de Cidadania e de Diversidade Cultural*, em seu artigo 26, aponta a existência de três níveis complementares de avaliação. Incorporando as orientações nacionais (Resolução CNE CEB N° 04/2010), indica em seus referenciais curriculares que deverá ser estabelecido um equilíbrio entre os processos avaliativos que envolvem: a) avaliação da aprendizagem; b) avaliação institucional interna; c) avaliação de rede a ser feita pela gestão central e parceiros. Esta visão sobre a avaliação também foi indicada no Referencial Curricular para o ensino fundamental:

Sendo assim, a comparabilidade entre os três níveis avaliativos - aprendizagem, institucional e de redes - podem representar importante perspectiva, na medida em que os resultados de avaliação de larga escala das redes pode permitir uma análise que verifique em que momento o diálogo dos saberes socialmente valorizados e a diversidade cultural das escolas poderia ser mais bem desenvolvido e apropriado por todos e todas, incrementando a capacidade de construção e implementação de instrumentos avaliativos que indiquem

pontos nevrálgicos a serem trabalhados nas classes complementares e de apoio, na visão de educação integral e cidadã (NITEROI, 2010, p. 16).

Desse modo, o sistema municipal de NT reconhece em sua avaliação educacional estes três níveis de avaliativos, articulando-os aos processos avaliativos da escola, aos da gestão do sistema realizados pela própria gestão local e os de larga escala realizados pelo governo federal.

Analisando as propostas dos três sistemas de ensino, pode-se dizer que

- a periodicidade da avaliação educacional local por estar baseada em trimestres/ bimestres, não tem se pautado nas demandas do processo, mas por condições externas que determinaram seu estabelecimento em Regimento Escolar ou Resolução ou Portaria;
- a intensificação da valorização dos resultados alcançados através da avaliação externa nacional introduziu também outras dimensões temporais na avaliação do ensino fundamental: o biênio (realização da Prova Brasil de dois em dois anos) e os momentos do ensino fundamental mais focalizados nas avaliações da Provinha Brasil e do Saeb (3º, 5º e 9º anos de escolaridade);

Com estas especificidades, a avaliação possivelmente mostra maior proximidade da concepção somativa⁹¹, ao acumular escores, percentuais, medidas de aproveitamento para que sejam reunidas e “traduzidas” em um resultado final ao término de cada ano civil no ensino seriado e ao final de cada ciclo no ensino desseriado. A avaliação educacional também se apresenta atravessada por um monitoramento bienal que, além da não possibilidade de previsão dos resultados a serem alcançados pelos alunos nos exames, se dá a partir de grupamentos diversos a cada avaliação por causa do fluxo escolar. Assim, ocorrendo dentro de um tempo que não decorre e provavelmente não se afina às condições internas do processo educacional, a dimensão temporal

⁹¹ A avaliação somativa é compreendida como um instrumento de verificação de aquisição de conhecimentos, segundo o resultado apresentado. É realizada na conclusão de períodos determinados como finais do processo educativo. Busca a avaliação, segundo o nível de aproveitamento e rendimento obtidos, comparativamente a resultados alcançados por outros indivíduos ou grupos apoiando-se em uma lógica classificatória (SANT'ANNA, 1995; HAYDT, 2004; PERRENOUD, 1999).

tem fortalecido a concepção somativa na avaliação educacional dos municípios estudados.

Durante os processos aqui descritos para reorganização do ensino e do sistema de avaliação nos municípios de DC, SJM e NT, a implementação da política nacional para a avaliação educacional do ensino fundamental teve sua ênfase reforçada com a reformulação do Saeb e a criação do IDEB. Percebe-se que houve, por parte dos municípios, um atento acompanhamento das mudanças nas legislações federais. A nomenclatura adotada nos anos de escolaridade é um dos exemplos de mudança que ocorreu assim que o governo federal sinalizou a alteração.

Em relação à avaliação sistêmica⁹², podemos encontrar nas propostas de NT e SJM indícios de acolhimento a outros níveis de avaliação além da que focaliza especificamente a de verificação da aprendizagem, realizada pela unidade escolar:

- Duque de Caxias (2005) e Niteroi (2010) anunciaram em seus documentos a importância de serem desenvolvidas avaliações institucionais. DC estabelece que essa avaliação seja realizada pelos próprios estabelecimentos de ensino. Já Niteroi não indica os atores, ressaltando somente a importância desta avaliação;
- Apesar de não haver registro no Regimento Escolar nem na Proposta Pedagógica, Duque de Caxias realizou nos anos de 2010 e 2011, avaliação própria do seu sistema de ensino através de avaliação externa à escola, utilizando testes de proficiência com elaboração baseada nas matrizes e descritores da Prova Brasil;
- São João de Meriti instituiu em 2004 o Sistema de Avaliação dos Ciclos de Aprendizagem (SACA), nos moldes da avaliação externa nacional à época. Não há registro de que esta avaliação tenha sido realizada novamente após aquele ano;
- Niteroi e São João de Meriti inscreveram em suas Propostas Pedagógicas (2010) a incorporação da avaliação sistêmica como uma das dimensões da avaliação educacional municipal.

⁹² Como avaliação sistêmica aqui se considera a modalidade de avaliação externa às escolas, em larga escala, desenvolvida no âmbito de sistemas de ensino objetivando, especialmente, subsidiar as políticas educacionais locais.

Percebe-se que apesar dessa incorporação ou acatamento das orientações nacionais, os municípios têm procurado atuar de forma autônoma na construção de suas políticas educacionais. Nos três municípios há histórico de movimentos de discussão e elaboração de suas propostas e ações voltadas para o desenvolvimento do ensino local. A avaliação educacional da aprendizagem realizada pelo professor é a mais utilizada, caracterizada e regulamentada. Apesar de o discurso oficial inserir a autoavaliação, a avaliação institucional e a avaliação externa dentre as estratégias e mecanismos avaliativos, são encontrados nos documentos muito poucas orientações sobre critérios, instrumentos e formas de desenvolvimento destas avaliações.

As configurações que se têm apresentado após a Constituição de 1988 devem ser entendidas mediante o federalismo nacional das quais decorrem. O governo federal parece investir em uma recentralização alterando a relação nacional/ local, inserindo nesta relação a Unidades Escolares.

O PAR dos municípios registrou que os resultados obtidos nas avaliações em larga escala realizadas pelo governo federal são pouco debatidos pelo sistema municipal. Observa-se que há correspondência entre este relato e o pouco investimento das redes de ensino em relação à autoavaliação. A articulação entre as políticas federal e municipais para avaliação do rendimento escolar registrada nos regimentos, legislações e propostas pedagógicas, à exceção do município de NT, ainda não foi incorporada.

Diversos órgãos (INEP, MEC, Todos pela Educação, entre outros⁹³) têm traçado panoramas sobre os resultados obtidos pelos sistemas de ensino nas avaliações externas. Os índices alcançados têm sido usados como base para inserção nos programas oferecidos no PDE, baseados no regime de colaboração, mas também como instrumento de accountability através de propagandas e estímulos aos pais para que exerçam uma cobrança por melhores índices da escola, classificando-as como “melhores” ou “piores” em qualidade educacional de acordo com o IDEB, estabelecendo-se um ranking entre os desempenhos apurados pelos sistemas e por suas escolas.

⁹³ Outros sites que disponibilizam análises sobre o IDEB:
<http://educarparacrescer.abril.com.br/nota-da-escola/>
<http://estadaodados.com/html/ideb/>

Retomando o que Schedler (1999) discorre sobre este processo, as informações emitidas por esses órgãos, ainda que sem a capacidade de sanção, constituem-se como formas de accountability utilizadas para que a comunidade torne-se um agente de accountability. Na medida em que se coloca como necessária a obrigação de que a escola/ sistema de ensino seja valorado pelo resultado alcançado, a identidade e a qualidade do seu trabalho passam a ser vinculados ao índice obtido, fortalecendo um ciclo que se constitui a partir de estratégias de informação, do confronto com as metas estabelecidas, do monitoramento e da responsabilização simbólica, conforme apontaram Souza e Bonamino (2012).

Os sistemas municipais de ensino municipais estudados não ficaram isentos desta situação. Os contextos sociais e educacionais de cada um deles favoreceram diferentes modos de lidar com estas formas de accountability. A pouca divulgação dos índices por parte da gestão local (indicada até pela falta de análise dos índices obtidos, já citada anteriormente); o grau de inserção da comunidade nos mecanismos de gestão democrática nas escolas, mesmo que previstos em termos de participação nos Conselhos de Classe e Conselhos Escolares; e as maiores ou menores possibilidades de opção por outras escolas públicas são alguns dos fatores contextuais envolvidos.

No próximo item é apresentada a avaliação educacional dos municípios de DC, SJM e NT segundo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, citando os indicadores de fluxo e rendimento escolar que constituem os resultados alcançados no IDEB a partir de 2005 e as metas projetadas para estes municípios.

4.3 – AVALIAÇÃO NACIONAL DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS DE NITEROI, DUQUE DE CAXIAS E SÃO JOÃO DE MERITI

Os processos de avaliação externa em larga escala promovidos pelo governo federal, mais especificamente desde 1995 até 2005 através do Saeb, não são mencionados nas Propostas Pedagógicas e Regimentos Escolares,

não se estabelecendo assim uma referência direta nas orientações para as práticas avaliativas exercidas nas políticas educacionais dos municípios de NT, DC e SJM. Ao tratar da avaliação educacional, as Propostas e Regimentos elaborados até a primeira metade dos anos 2000 apresentam concepções, critérios, instrumentos e procedimentos que dizem respeito quase que exclusivamente à avaliação da aprendizagem, buscando apurar o rendimento escolar em sala de aula, em determinada área de conhecimento e em específicos períodos de aprendizagem.

Uma questão que parece se colocar como ponto de tensão entre concepções e práticas discursivas nas propostas de ensino desseriado nestes municípios é a utilização das categorias “aprovação” e “retenção”. O ensino desseriado em DC, SJM e NT apresenta elementos de convergência na organização curricular, na periodicidade e nos objetivos das avaliações praticados nos 4º ao 9º ano. As categorias retenção/reprovação demarcadoras de “corte” na progressão da escolaridade são presentes também no discurso do ensino desseriado, ainda que seja para afirmar sua não existência. Ao se afirmar que a progressão desseriada se baseia na não retenção, se insere esta categoria em um sistema que se fundamenta na continuidade.

Os registros usados na avaliação da aprendizagem não conseguiram se dissociar de uma quantificação e hierarquização, além de se manterem como parâmetro para classificações. Em DC o uso de conceitos foi substituído por escala numérica. Em SJM à exceção de um curto período de tempo, os conceitos que expressavam o resultado da avaliação sempre estiveram atrelados a percentual de aproveitamento. Em NT, apesar de ter suprimido a correspondência entre conceitos e percentual desde a implantação do ciclo, abolindo mesmo os conceitos por um período de tempo, retornou à valoração qualitativa expressa por conceitos e respectivos níveis de aproveitamento.

Em DC, a orientação regimental para uso de registros contínuos contendo a análise descritiva dos avanços e dificuldades no processo de ensino e aprendizagem, parece demarcar o que é considerado como a forma e o instrumento apropriado para a avaliação no Ciclo de Alfabetização. A presença de instrumentos de verificação e de exame, que se utilizam de registros numéricos na avaliação especificamente para os demais anos

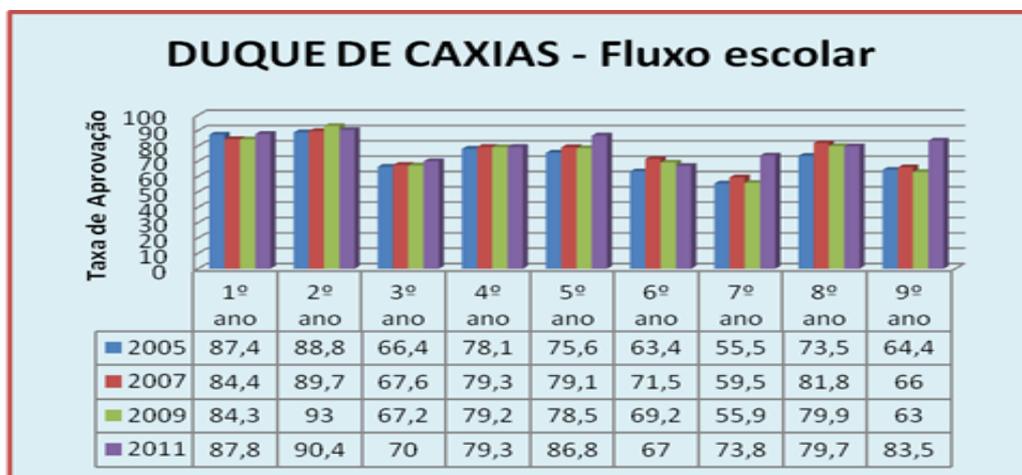
escolares (4º ao 9º ano), expressa uma tensão entre as concepções e o fazeres avaliativos entre as duas formas de organização do ensino.

A extinção dos ciclos que existiam do 4º ao 9º ano em SJM, com o retorno das categorias promoção/retenção em todos os anos de escolaridade e a retirada das categorias promoção/retenção em todo o Ensino Fundamental em NT, tanto na Avaliação Continuada (até 1998) quanto ao final dos ciclos (2005-2008), também se inscrevem como práticas discursivas.

A partir de 2005, quando o IDEB começa a ser calculado e o resultado alcançado na avaliação em larga escala realizado através da Prova Brasil passa a ser contado entre os fatores que compõem o índice municipal, a divulgação feita pelo governo federal dos resultados obtidos na prova e dos índices de cada ente subnacional, sistema de ensino e escola, passam a ter certa visibilidade e influência nos contextos locais.

Por também comporem o IDEB, as taxas de rendimento escolar baseadas no movimento dos alunos e relacionadas ao percentual de alunos aprovados, reprovados ou que abandonaram a escola, podem ser contadas como fator de reforço ao movimento por uma ação mais específica relacionada à correção de um fluxo escolar. Como já foi apontado, DC e SJM sinalizaram no PAR a necessidade de participarem de programas para correção de fluxo escolar. Os gráficos a seguir apresentam a evolução do fluxo escolar nos municípios estudados a partir de 2005.

Gráfico 1 - Fluxo escolar de Duque de Caxias

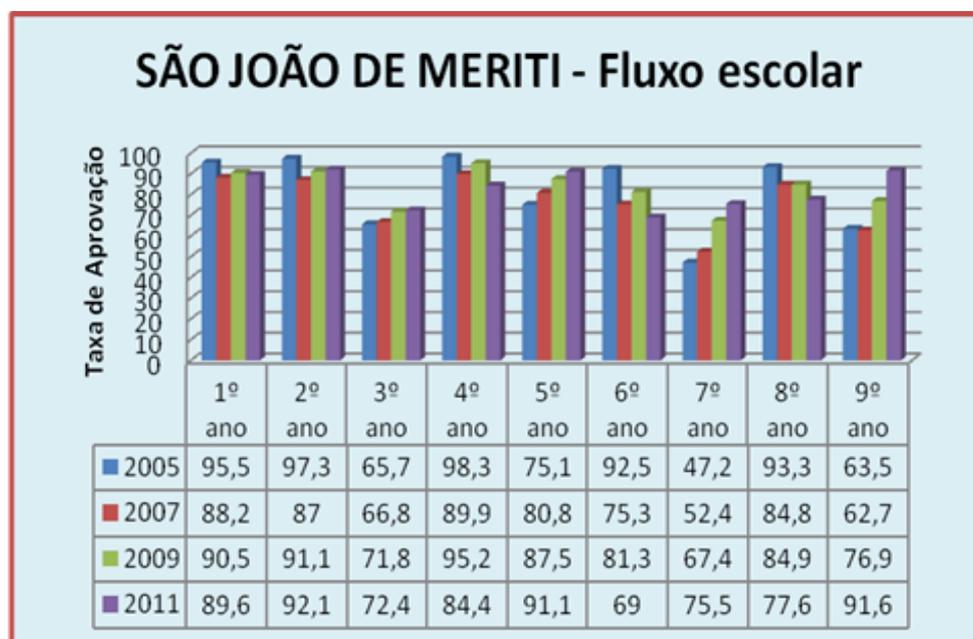


Fonte: <http://www.portaideb.com.br/>

A mudança no sistema avaliativo de DC pode ter exercido alteração no fluxo escolar principalmente entre os anos de 2005 a 2009. Além dos anos de escolaridade no ciclo de alfabetização em que há progressão (1º e 2º anos), chama à atenção o fato de que em 2011 as taxas de aprovação ficam acentuadamente mais elevadas principalmente nos anos em que são aplicadas a Prova Brasil (5º e 9º anos). Esta configuração apresenta seus reflexos também no IDEB municipal.

Em SJM, nos anos de 2005, 2007 e 2009 ainda havia a organização em regime de ciclos em todo o ensino fundamental com retenção apenas nos seus anos finais. Observa-se no gráfico 2 que as menores taxas de aprovação se concentravam nos anos finais de cada ciclo (3º, 5º, 7º e 9º anos), justificando-se pelo fato de ocorrer nestes anos a retenção por rendimento escolar.

Gráfico 2 - Fluxo escolar de São João de Meriti



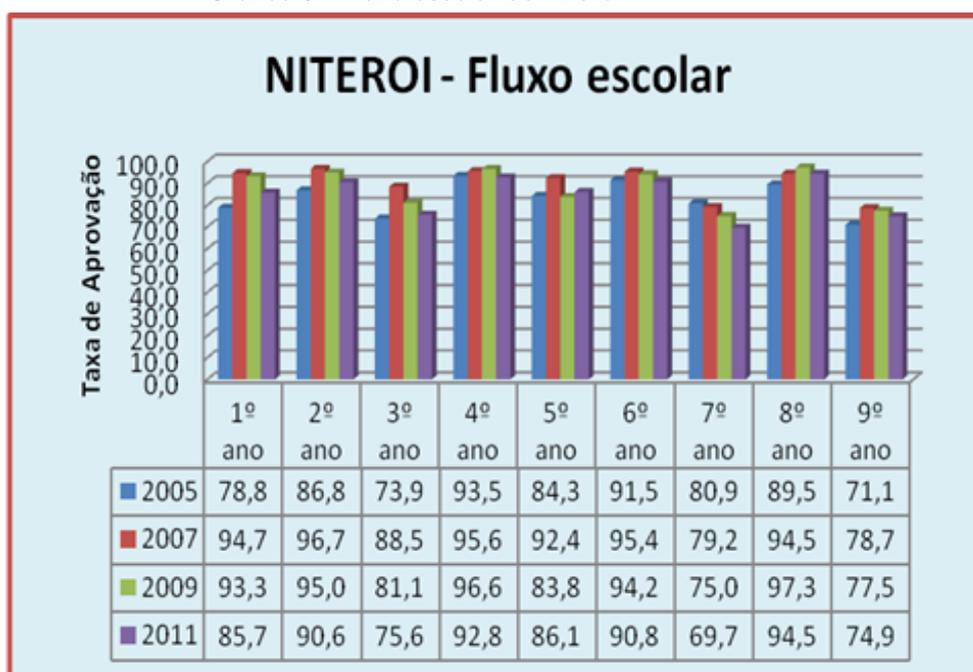
Fonte: <http://www.portaideb.com.br/>

Como a proposta dos Ciclos de Aprendizagem em todo o ensino fundamental de SJM não perdurou mais que uma década, o sistema municipal voltou a adotar apenas o Ciclo de Alfabetização (1º, 2º e 3º anos) retornando à seriação com retenção nos demais anos de escolaridade do ensino

fundamental. Pode-se observar que esta realidade começou a mudar o quadro do fluxo escolar, pois as taxas de aprovação dos 4º, 6º e 8º anos começaram a diminuir sensivelmente ao ser admitida a retenção também nestes anos de escolaridade a partir de 2010. Assim, em 2011, da mesma forma que em DC, as maiores taxas de aprovação são obtidas nos anos de progressão continuada do ciclo de alfabetização (1º e 2º anos) e nos anos em que são aplicadas a Prova Brasil (5º e 9º anos).

Apesar de diversas reformulações em suas propostas pedagógicas e sistemas avaliativos, o ensino municipal de Niteroi manteve maior estabilidade na organização de um ensino desseriado através do regime de ciclos. Nos anos de escolaridade em cada ciclo onde não há retenção por rendimento (1º, 2º, 4º, 6º e 8º), observa-se certa regularidade no fluxo escolar. As taxas de aprovação diminuem especificamente nos anos finais dos ciclos (3º, 5º, 7º e 9º) pela previsão de retenção. Pode-se também notar que no ano de 2007 em que vigorou a Proposta Escola de Cidadania em que não havia retenção ao final dos ciclos, as taxas de aprovação se elevaram, voltando a diminuir em 2009 ao ser mudada a Proposta que retomou a retenção nos anos finais dos ciclos, como pode ser visto no gráfico 3.

Gráfico 3 - Fluxo escolar de Niteroi

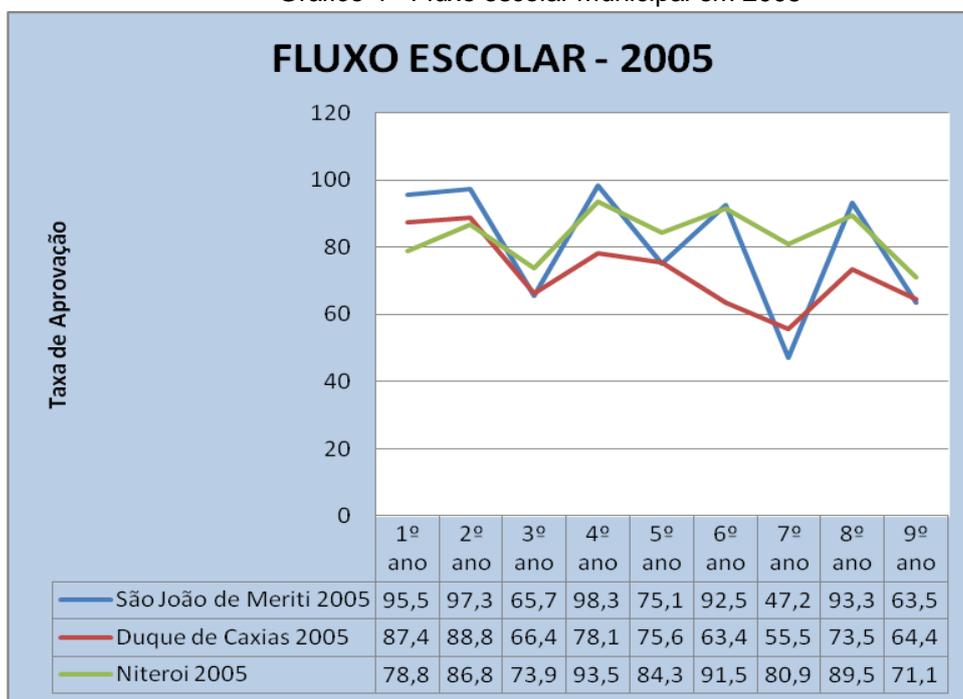


Fonte: <http://www.portalideb.com.br/>

Analisando-se o fluxo escolar dos três municípios, nos quatro anos em que houve a avaliação externa com produção de IDEB (2005, 2007, 2009 e 2011), pode-se perceber que há certo equilíbrio do fluxo nos primeiros anos de escolaridade que compreendem o Ciclo da Alfabetização (DC) ou o Ciclo I/ Ciclo1 (SJM e NT) em igual proporção nos três sistemas, conforme se observa nos gráficos 4 a 7.

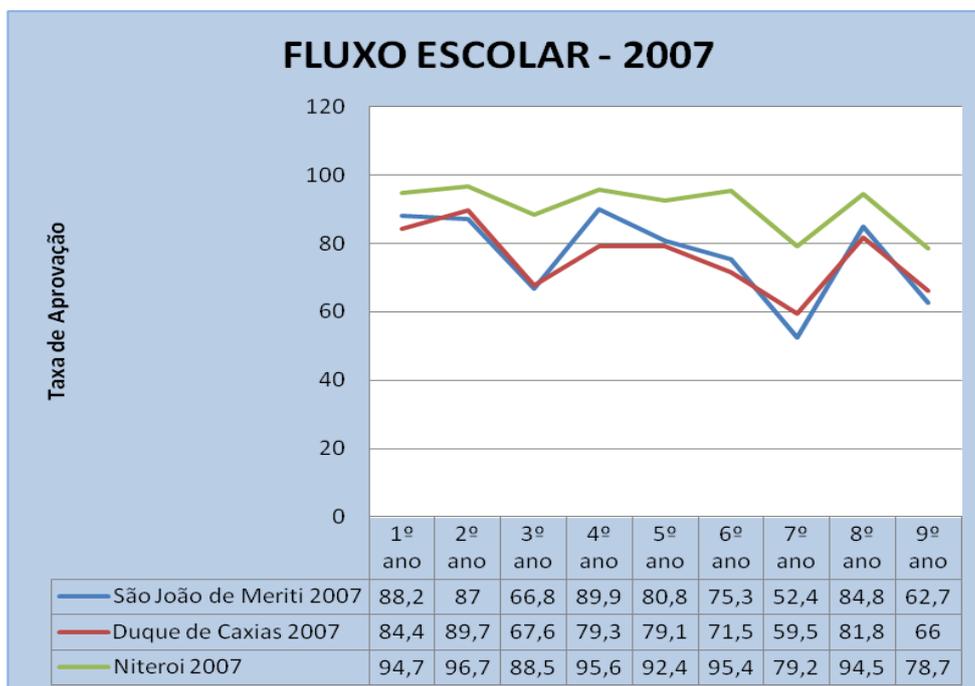
Pode-se observar também que embora as taxas de aprovação sejam menores em anos finais dos ciclos esta tendência foi sendo modificada no 5º ano de escolaridade (DC), ano final do Ciclo II em NT e ano final do Ciclo 1 em SJM entre 2005 e 2011. Uma questão que pode ser levantada é sobre a relação que pode haver entre esta tendência e uma possível indicação da alteração da prática pedagógica e avaliativa, em função da aplicação da Prova Brasil neste ano de escolaridade.

Gráfico 4 - Fluxo escolar municipal em 2005



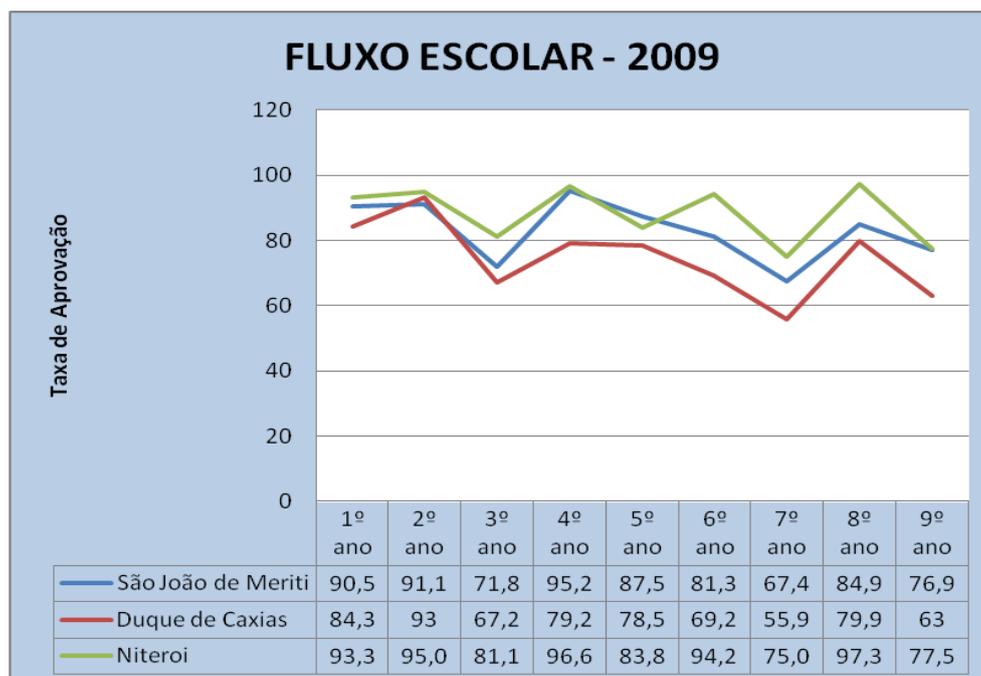
Fonte: <http://www.portaideb.com.br/>

Gráfico 5 - Fluxo escolar municipal em 2007



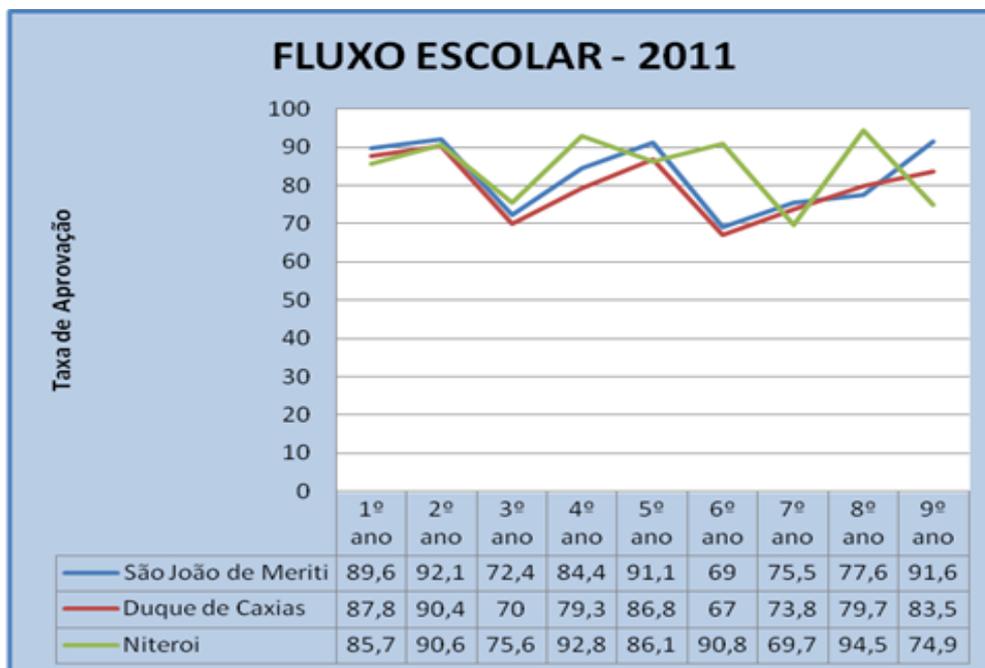
Fonte: <http://www.portalandeb.com.br/>

Gráfico 6 - Fluxo escolar municipal em 2009



Fonte: <http://www.portalandeb.com.br/>

Gráfico 7 - Fluxo escolar municipal em 2011



Fonte: <http://www.portaldeb.com.br/>

Na avaliação em larga escala realizada através da Prova Brasil, obrigatória para alunos dos 5º e 9º anos do ensino fundamental, o governo federal visa reunir informações sobre a aprendizagem dos alunos em Português e Matemática de cada escola expressas através de níveis padronizados de proficiência (Insuficiente, Básico, Proficiente e Avançado) em uma escala de 0 a 500.

Na avaliação dos anos iniciais (5º ano), para serem considerados em nível proficiente ou avançado, os alunos precisam obter desempenho igual ou acima de 200 pontos em Português e 225 pontos em Matemática.

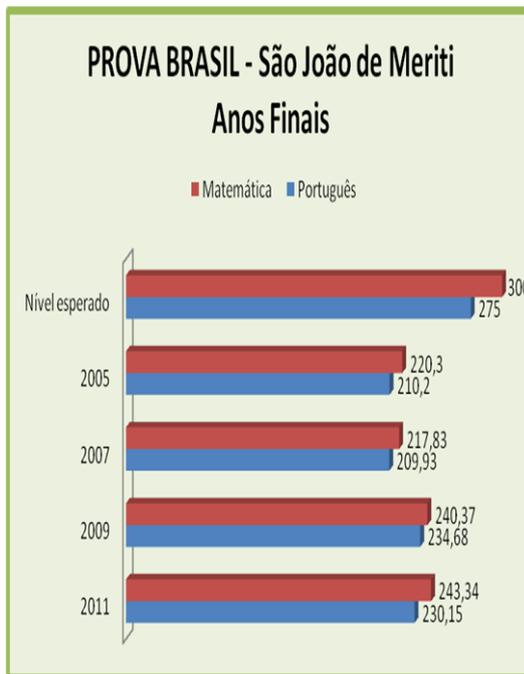
Na avaliação dos anos finais (9º ano), os alunos precisam obter desempenho igual ou superior a 275 em Português e 300 pontos em Matemática, para que sejam considerados em nível proficiente ou avançado. Os gráficos a seguir apresentam o desempenho alcançado pelos sistemas municipais no ensino fundamental, relacionando-os aos níveis esperados em cada componente curricular.

Gráfico 8 - Resultado Prova Brasil SJM/AI



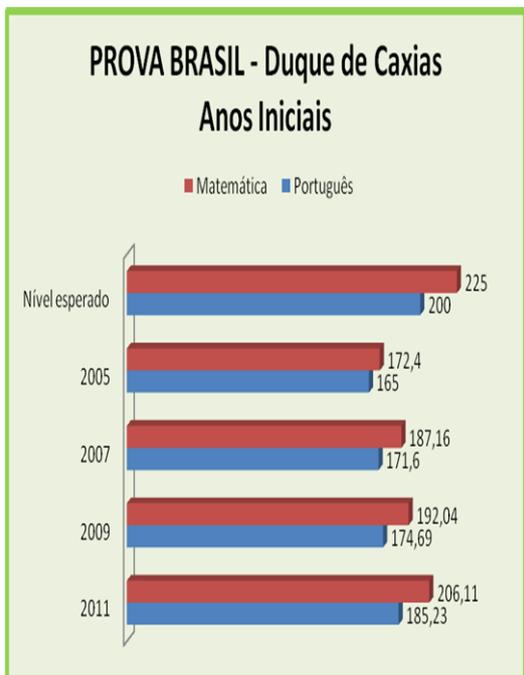
Fonte: <http://www.portalideb.com.br/>

Gráfico 9 - Resultado Prova Brasil SJM/AF



Fonte: <http://www.portalideb.com.br/>

Gráfico 10 - Resultado Prova Brasil DC/AI



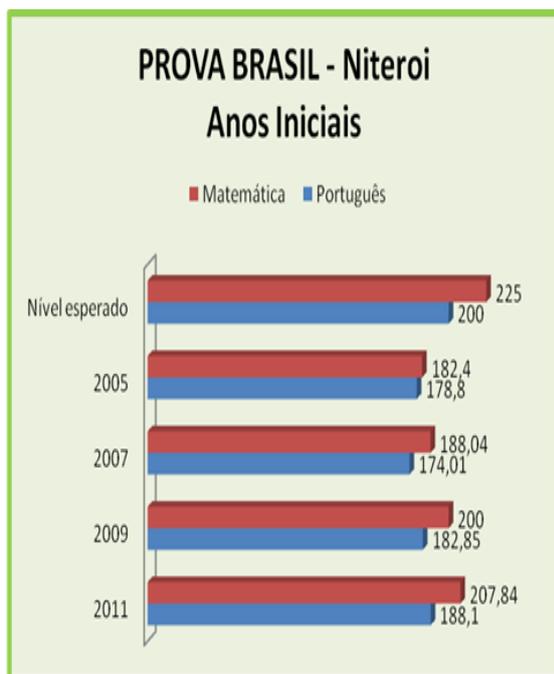
Fonte: <http://www.portalideb.com.br/>

Gráfico 11 - Resultado Prova Brasil DC/AF



Fonte: <http://www.portalideb.com.br/>

Gráfico 12 - Resultado Prova Brasil NT/AI



Fonte: <http://www.portalideb.com.br/>

Gráfico 13 - Resultado Prova Brasil NT/AF



Fonte: <http://www.portalideb.com.br/>

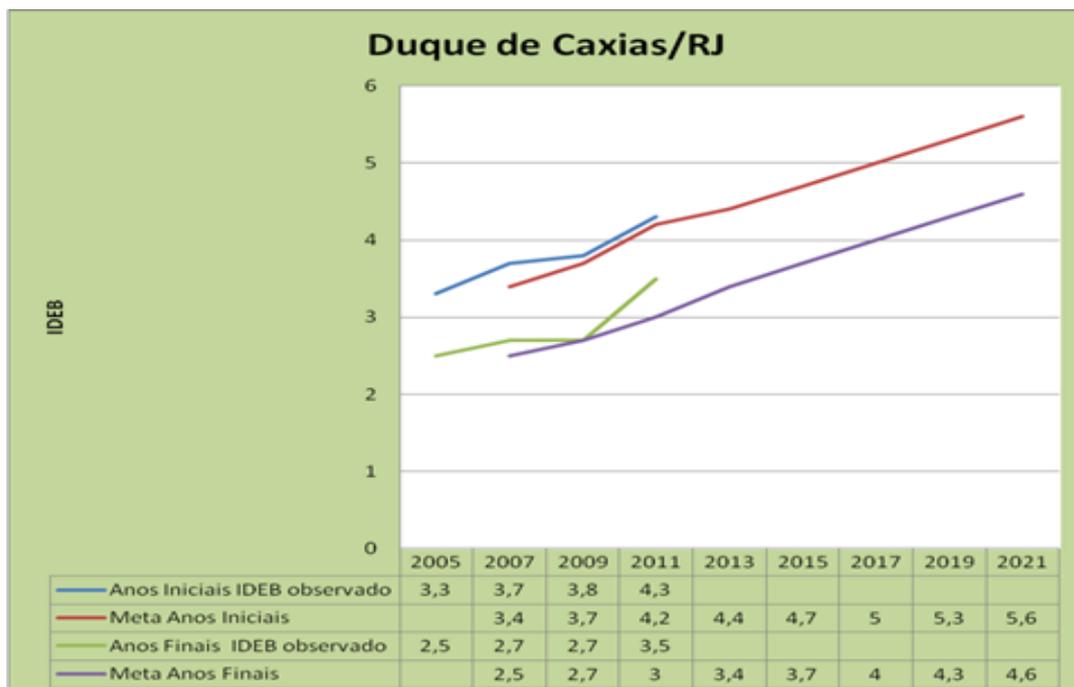
Pode-se observar que nos desempenhos dos sistemas municipais os níveis considerados como *proficiência* e *avançado* ainda não foram atingidos em nenhum dos quatro anos em que houve a avaliação externa.

Nos anos iniciais, a tendência tem sido de avanço nos escores a cada ano, embora em 2007 NT e SJM tenham sofrido um decréscimo no nível apurado em Português.

Nos anos finais, as notas obtidas apresentam grande variância entre os anos, em cada sistema de ensino havendo, por exemplo, um movimento zigue-zague em SJM e NT (Português). Diante destas avaliações obtidas através da Prova Brasil, os sistemas de ensino de DC, SJM e NT tiveram seu rendimento analisado para a composição de seus IDEBS.

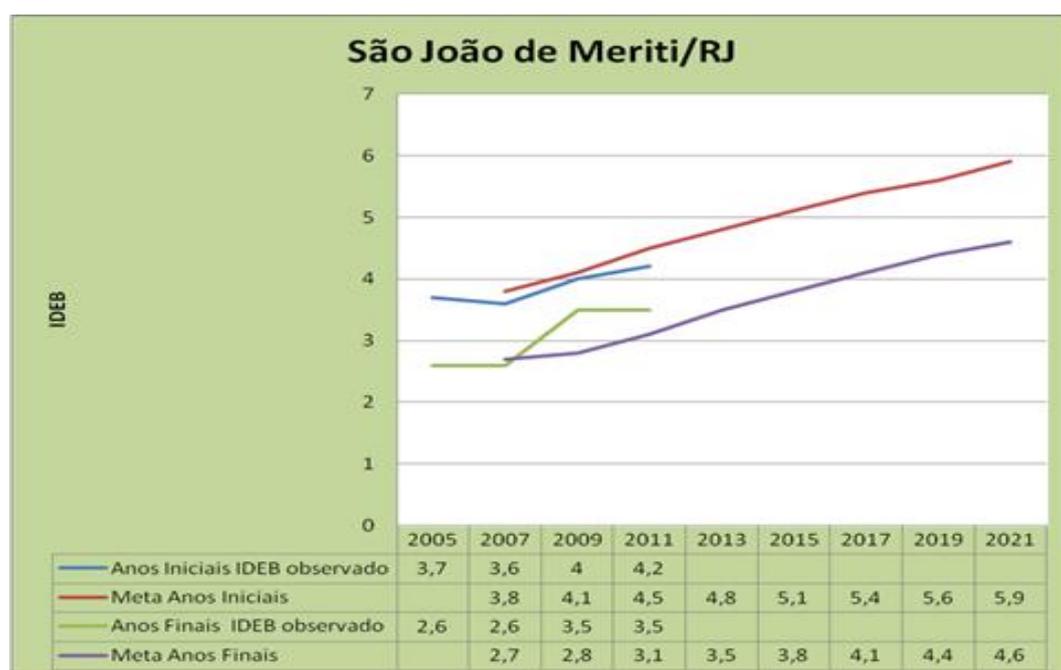
Os índices obtidos e projetados para estas redes de ensino estão retratados nos gráficos a seguir, procurando apresentar suas aproximações e desvios tanto em relação aos IDEBs já obtidos, quanto aos que são esperados. Considerando o desempenho de cada um dos sistemas, vê-se que não estão em um contínuo de crescimento como está projetado.

Gráfico 14 - IDEB Duque de Caxias



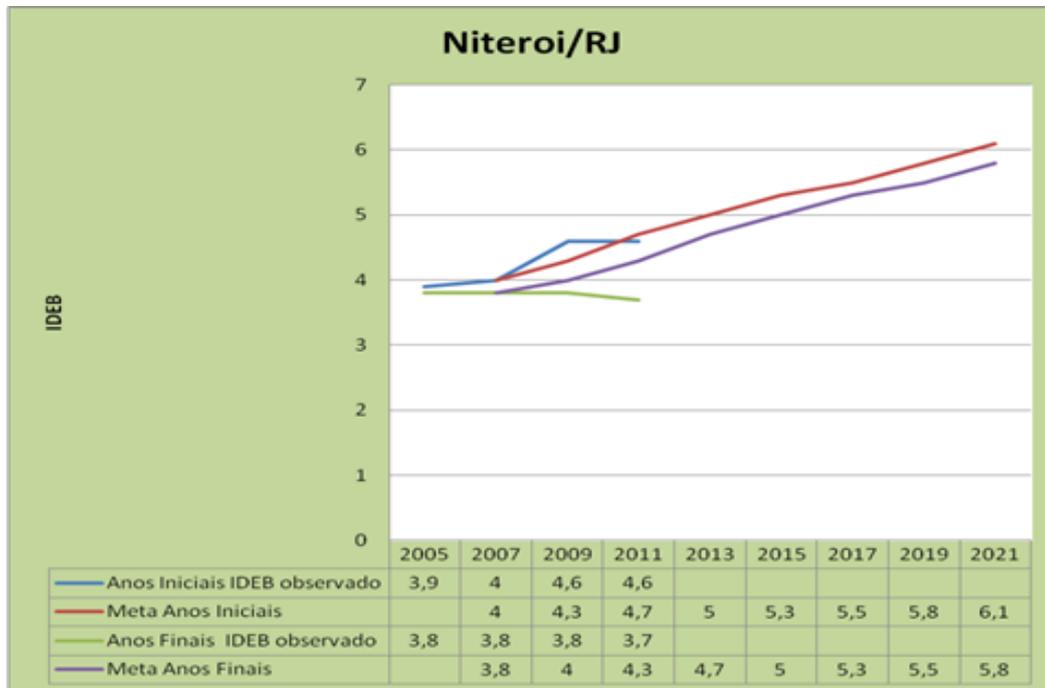
Fonte: INEP

Gráfico 15 - IDEB São João de Meriti



Fonte: INEP

Gráfico 16 - IDEB Niteroi

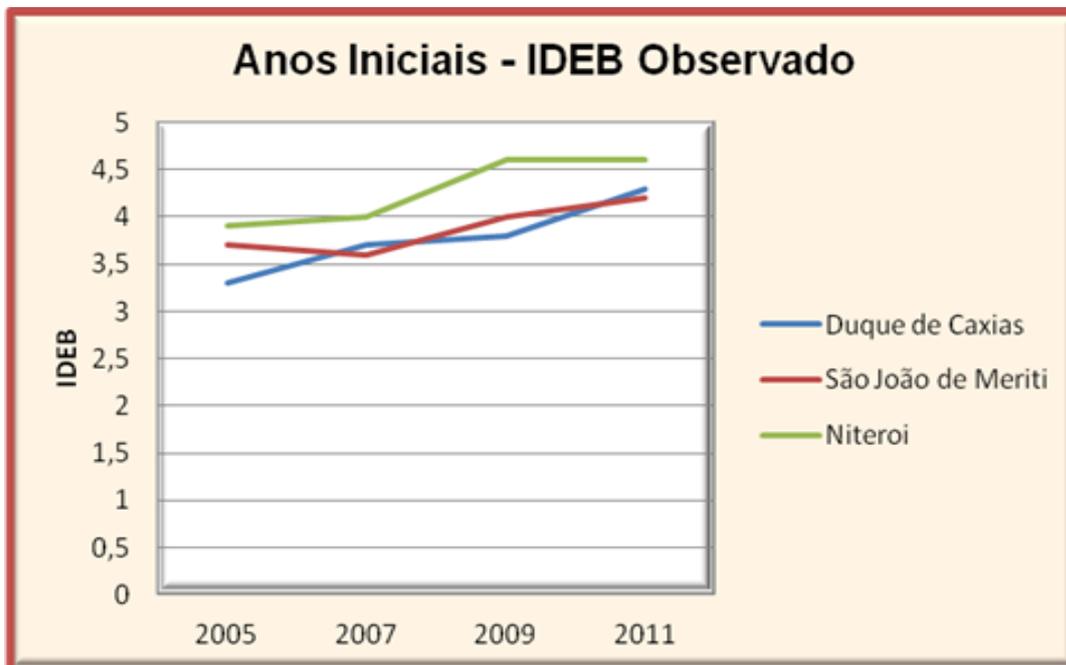


Fonte: INEP

Desde que foram projetadas as metas para o IDEB, a partir de 2007, pode-se dizer sobre os desempenhos dos sistemas de ensino de NT, DC e SJM que:

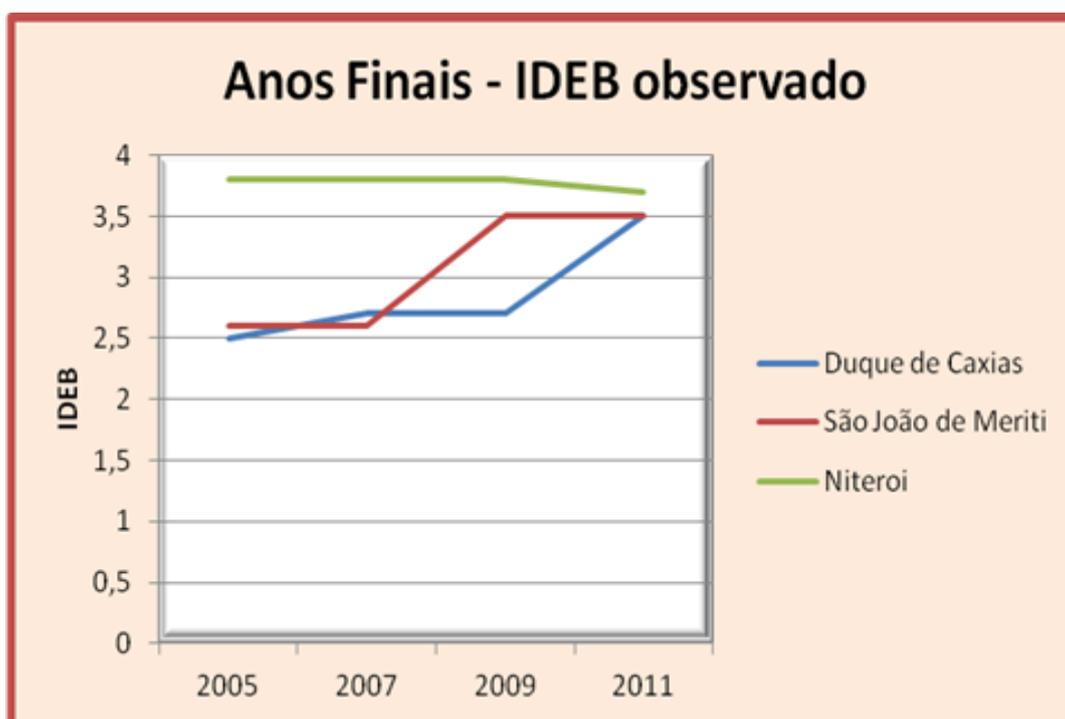
- Os índices apresentados por NT são mais elevados se comparados aos outros dois sistemas. DC e SJM mantêm relação de proximidade entre seus índices;
- A tendência de elevação no IDEB, prevista nas metas projetadas, é encontrada nos índices observados. A exceção é atribuída ao IDEB obtido nos anos finais do sistema de ensino de NT em 2001 e nos anos iniciais de SJM em 2007;
- Cada sistema de ensino tem uma especificidade expressa nos desempenhos observados que, provavelmente, influenciou as tomadas de decisão e as práticas discursivas desenvolvidas para enfrentamento dos contextos educacionais.

Gráfico17 - IDEB municipal observado nos anos iniciais



Fonte: INEP

Gráfico17 - IDEB municipal observado nos anos finais



Fonte: INEP

Percebe-se a partir destas experiências municipais que o desempenho na aprendizagem verificado em provas e sob a perspectiva de aliar avaliação qualitativa a índices quantitativos voltou a se fortalecer com a criação do IDEB, índice utilizado pelas políticas nacionais como indicador de uma qualidade educacional. Ao apresentar o IDEB, o texto oficial firmou que ele seria “o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas”, combinando o desempenho em exames em larga escala (Prova Brasil ou Saeb nos 5º e 9º anos do ensino fundamental) com o rendimento escolar (taxa média de aprovação). O princípio apontado é o de que essa combinação entre os quantitativos de abandono do estudo e de retenção dos alunos, às notas alcançadas nos exames padronizados aponte um sistema de ensino ideal onde, garantido o direito de todos à educação, haja aprendizado sem desperdício de tempo com repetência nos anos de escolaridade e abandono da escola (BRASIL, 2007).

O monitoramento de cada sistema de ensino no país, realizado pelo IDEB, é proposto pelo governo federal como um diagnóstico e norteamento para as políticas educacionais, pretendendo assim detectar “escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência”, além de monitorar o desempenho de alunos em escolas e redes de ensino durante determinado tempo. O IDEB mínimo fixado para que a consecução desse ideal foi de um índice igual a 6,0, sendo o esperado para que as escolas e sistemas alcancem até o ano de 2021⁹⁴.

Ao serem divulgados aos municípios e a cada escola os índices alcançados e os projetados para os anos iniciais e anos finais (individualmente através de correspondência), são sempre colocados em sua relação com o índice municipal (abrangendo a rede pública e privada) e o índice nacional. Cada sistema de ensino e cada uma de suas escolas ficam em diversos níveis de comparação entre escores alcançados e projetados, estabelecendo-se múltiplas relações de comparação:

- As escolas se encontram uma relação comparativa quanto aos seus próprios índices já apurados e os projetados.

⁹⁴ Fonte: Nota Técnica IDEB disponível em www.inep.gov.br

- As escolas ficam inseridas em uma relação de valoração e posicionamento de seu índice alcançado, que é comparado aos índices municipal e nacional alcançados naquele determinado período de avaliação.

- Cada sistema de ensino se inscreve também uma relação de valoração e posicionamento de acordo com seu próprio índice alcançado, quando confrontado aos índices municipal e nacional alcançados naquele determinado período de avaliação.

- Em cada período de avaliação, escolas e sistemas de ensino são valorados quanto ao posicionamento de seus índices em relação ao alcançado nacionalmente.

Esta dinâmica constituída por mecanismos de avaliação, informação e responsabilização através de índices observados e projetados em avaliação externa, ganha sentido de accountability na medida em que, interdependentes, assumem sentidos de monitoramento e controle. Os IDEBs observados e projetados nacionalmente estão registrados no quadro a seguir:

Quadro 3: Brasil IDEB observado e projetado

Brasil	IDEB Observado nacionalmente				Metas Projetadas para o ensino nacional				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
Anos Iniciais	3.8	4.2	4.6	5.0	3.9	4.2	4.6	4.9	6.0
Anos Finais	3.5	3.8	4.0	4.1	3.5	3.7	3.9	4.4	5.5

Fonte: INEP

Até a última avaliação realizada em 2011, os IDEBs nacionais projetados foram alcançados nacionalmente. Porém, as redes de DC, SJM não conseguiram chegar a estes índices projetados e NT conseguiu alcançar apenas os índices nacionais projetados para 2007, mas não obteve o mesmo desempenho nos anos seguintes.

Considerando os IDEBs observados e projetados para o ensino público dos municípios em que se localizam as redes municipais de ensino estudadas pode-se observar que, até a avaliação de 2011, DC conseguiu alcançar apenas

a meta para os anos iniciais em 2007, SJM alcançou a meta para os anos iniciais e superou a dos anos finais em 2009, e NT alcançou a dos anos iniciais de 2007, superando em 2009 a projetada também para os anos iniciais.

Os quadros 4, 5 e 6 apresentam um comparativo entre os IDEBs observados nos sistemas de ensino investigados e a meta projetada para o ensino público (estadual e municipal) nos municípios de DC, SJM e NT.

Quadro 4: Comparativo de IDEBs - Município de DC

	IDEB Observado no ensino municipal de DC				Metas Projetadas para ensino público no município de Duque de Caxias							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
DC Anos Iniciais	3.3	3.7	3.8	4.3	3.4	3.7	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3	5.6
DC Anos Finais	2.8	2.7	2.7	3.5	2.8	3.0	3.2	3.6	4.0	4.3	4.5	4.8

Fonte: INEP

Quadro 5: Comparativo de IDEBs - Município de SJM

	IDEB Observado no ensino municipal de SJM				Metas Projetadas para o ensino público no município de São João de Meriti							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SJM Anos Iniciais	3.7	3.6	4.0	4.2	3.7	4.0	4.4	4.7	5.0	5.3	5.6	5.8
SJM Anos Finais	2.6	2.6	3,5	3.5	2.9	3.1	3.3	3.7	4.1	4.4	4.6	4.9

Fonte: INEP

Quadro 6: Comparativo de IDEBs - Município de NT

	Ideb Observado no ensino municipal de NT				Metas Projetadas para o ensino público no município de Niterói							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
NT Anos Iniciais	3.9	4.0	4.6	4.6	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	5.5	5.8	6.1
NT Anos Finais	3.8	3.8	3.8	3.7	3.4	3.6	3.9	4.3	4.6	4.9	5.2	5.4

Fonte: INEP

Tomando por base o alcance do índice nacional desejável (6,0) para o ano 2021, as variações apresentadas nos índices alcançados pelos sistemas de ensino e os processos de reorganização do ensino e da avaliação educacional já apontados nesta pesquisa, possivelmente estes contextos influenciaram as propostas de ensino em cada um dos sistemas, produzindo efeitos em suas práticas sociais e discursivas. O que se pode perceber durante estes períodos em que os sistemas municipais foram sendo avaliados é que, simultaneamente a uma série de movimentos⁹⁵, as políticas federais para o ensino fundamental foram incorporando à avaliação educacional um discurso que aliou avaliação do desempenho e da eficiência, estabelecimento de resultados concretos a atingir e aferição destes resultados, cada vez mais, por meio de exames. O rendimento escolar, avaliado pelo fluxo apurado pelas taxas de aprovação, e o desempenho em exames em larga escala foram se fortalecendo como práticas discursivas de implementação da política nacional de avaliação do ensino fundamental.

Embora, como já dito, a referência direta a estas concepções de avaliação educacional não seja encontrada nas regulamentações e propostas

⁹⁵A mudança na maneira de execução do Censo Escolar (impresso/digital online; informações gerais/ informações detalhadas sobre turmas, alunos e professores); a publicação de novas Diretrizes Curriculares para a Educação Básica e o Ensino Fundamental; a realização de conferências municipais, estaduais e nacional para a elaboração do PNE (2011-2020); o lançamento do PDE e a adesão dos entes federados ao PAR; entre outros, podem ser citados como movimentos e processos influentes nas configurações tomadas pelas políticas locais para o ensino fundamental na segunda metade dos anos 2000.

dos municípios estudados, percebe-se nos processos de reeleitura e reestruturação de suas diretrizes curriculares ou propostas pedagógicas, a apropriação e recontextualização deste discurso nos projetos pedagógicos para elevação do IDEB em DC, na (re)seriação do ensino e avaliação dos ciclos (SACA) em SJM e na reorganização dos sistemas de avaliação educacional em NT (ao inscrever a avaliação externa como uma de suas dimensões) e em DC (ao introduzir a avaliação quantitativa do 4º ao 9º ano do ensino fundamental).

Dos três municípios, é DC que estabelece ações mais efetivamente vinculadas aos resultados apresentados na avaliação nacional. Após a apresentação da Proposta Pedagógica em 2004, fechando o ciclo de um longo processo de reestruturação curricular, uma nova gestão municipal apresentou, no ano seguinte, a proposição de uma organização no ensino fundamental que incluía a seriação e um sistema de avaliação da aprendizagem baseado exclusivamente em escala numérica. Destas duas iniciativas, somente a mudança no registro avaliativo foi implementada pela SME.

Na disputa pelo discurso sobre a concepção e fazer avaliativos entre a gestão do sistema e os profissionais de educação da rede (representados pela categoria sindical) se acentuou a partir de então tendo em vista o contexto das ações locais e nacionais à época: criação do IDEB, implementação municipal do projeto Con-seguir e da Prova Caxias. A luta dos profissionais da educação pela não realização de avaliações externas na rede de ensino, firmada especialmente no exemplo da experiência vivida pelo estado do Rio de Janeiro com o programa “Nova Escola”, provocou o boicote de muitas unidades escolares à aplicação nacional da Prova Brasil naquele ano⁹⁶.

Este fato influenciou na apuração dos IDEBs de 2005 e 2007, principalmente, colocando o município entre aqueles que alcançaram índices inferiores à meta projetada. Procurando responder à demanda por melhores índices, a SME investiu em ações junto à supervisão escolar e orientação pedagógica no sentido de obter maior controle e planejamento das atividades e

⁹⁶Desde a primeira aplicação da Prova Brasil (2005) uma unidade escolar municipal (E. M. Barro Branco) não participa da avaliação externa em larga escala realizada nacionalmente. A fundamentação de suas concepções e a natureza do trabalho pedagógico diferenciado realizado pela escola têm sido alvo de diversas pesquisas e artigos (ARAÚJO, 2008; ALMEIDA, 2010; FERNANDES, 2000).

avaliações pedagógicas destinadas ao 4º e 8º anos, em cada unidade escolar. As ações incluíam análise coletiva dos resultados alcançados em 2007, simulados da Prova Brasil e elaboração de gráficos de desempenho das turmas nas avaliações internas.

Em 2010 foi implementado o projeto Con-seguir que era desenvolvido por estagiários contratados, encaminhados pelo CIEE, que trabalharam os tópicos e descritores da Prova Brasil com alunos do 4º ano, tendo como perspectiva a preparação destes para a Prova Brasil em 2011. Integrando este mesmo projeto surgiu a chamada Prova Caxias - primeira avaliação em larga escala do município-, aplicada inicialmente em 2011 não somente aos alunos do projeto, mas estendendo-se a toda a rede. Em 2011 o projeto Con-seguir passou a trabalhar com alunos dos 5º e 9º anos. Durante o período de férias escolares (janeiro/2011) foi promovido o projeto “Alegria de Aprender” que atendeu cerca de 1.000 alunos que haviam ficado retidos nos 5º e 9º anos em 2010, desenvolvendo atividades específicas nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática. Foram oferecidas também oficinas de Informática onde foram trabalhados conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática. Em reuniões com professores da rede foram relatados os objetivos e as justificativas para estes projetos que se referiam ao resgate da qualidade da educação através da elevação do IDEB, como também à formação de professores para utilização do material do projeto, de novas tecnologias e de conhecimentos relacionados à Prova Brasil.

Ainda no ano de 2011 foi lançado outro projeto em DC nomeado “Professor - Garantia de Sucesso” objetivando capacitar docentes do 5º e 9º anos para o trabalho com as matrizes e referências do SAEB para uma atuação mais dinâmica nas aulas de Língua Portuguesa e Matemática. Segundo a SME, esta ação promoveria a melhoria nos índices municipais de educação.

Conforme aqui apresentado, a organização e a avaliação do Ensino Fundamental nos municípios, segundo os documentos analisados, mostrou que há um movimento de acompanhamento e atenção às mudanças nas legislações nacionais. Isto pode ser exemplificado na incorporação do discurso da eficiência e desempenho tal como vem sendo expressa nas políticas

nacionais por NT, no movimento de retorno às categorias de promoção e retenção em SJM, e no programa local que objetivou o aumento do IDEB em DC.

O que Martins e Sousa (2012) ressaltam sobre a ênfase na compreensão linear acerca dos resultados alcançados pela adoção de práticas consideradas de sucesso por parte da gestão e a elevação do fluxo escolar e dos índices de resultados em testes de larga escala parecem também ser adotados nestes sistemas municipais.

Percebe-se pelas respostas ao PAR que os municípios estão sendo levados a encarar suas deficiências conforme as expectativas nacionais. As mudanças influenciadas pelas avaliações em larga escala aparecem de forma mais sutil nas propostas pedagógicas, alcançando maior visibilidade nos projetos e programas preocupados com a correção do fluxo escolar, o retorno à quantificação do rendimento através do uso de notas e à (re)seriação. As mudanças nos resultados do IDEB parecem apontar para estes processos.

Neste capítulo foram apresentados dados e contextos que buscaram apontar os processos de desseriação do ensino, alteração no sistema local de avaliação educacional e resultados da avaliação nacional em larga escala obtidos pelos sistemas municipais de DC, SJM e NT. Também foram apontadas algumas ações dos sistemas de ensino que foram entendidas como responsivas ao contexto nacional de avaliação externa do ensino fundamental.

Partindo da concepção de Freitas (2011) sobre o contexto neotecnista recente, procura-se apontar algumas recontextualizações do discurso da avaliação educacional nacional realizadas pelos sistemas locais. Como apontado nos estudos de Mello (2010) sobre a coexistência dos discursos progressista e liberal em políticas educacionais, as propostas pedagógicas de DC, NT e SJM, parecem indicar a presença destes discursos, gerando mudança e reconfiguração da organização desseriada nestes sistemas de ensino.

5 - POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL: MUDANÇAS DISCURSIVAS NO SISTEMA DE ENSINO MUNICIPAL

Tendo apresentado no capítulo anterior as políticas educacionais das municipalidades de DC, NT e SJM e as políticas nacionais que serviram como pano de fundo à análise das interações entre o local e o nacional, busca-se agora a identificação de possíveis conexões entre estes discursos, incorporações e recontextualizações realizadas pelas instâncias locais em suas práticas discursivas. Conforme anunciado anteriormente neste trabalho, segundo a perspectiva de Casassus (2001) e Trevisan (2008), a análise dos discursos textuais produzidos pelos sistemas de ensino e selecionados nesta pesquisa seguiu o seguinte percurso e focos de análise:

a) Implementação municipal do ensino fundamental desseriado e de suas propostas pedagógicas para a avaliação educacional: os processos, as formas e a abrangência, os critérios e os instrumentos avaliativos (apresentados no capítulo anterior);

b) Discursividades presentes na implementação das políticas educacionais nacionais nas décadas de 1990 e 2000; discursividades do Decreto Nº 6.094/07 que instituiu o IDEB (Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação); características discursivas do SAEB (Prova Brasil) e Provinha Brasil;

c) Plano global do conteúdo temático encontrado nas propostas pedagógicas e nos regimentos escolares municipais;

d) Práticas sociais e discursivas na implementação da avaliação local para o ensino fundamental: mudanças ou efeitos nos discursos que orientam os modos organizativos e os sistemas de avaliação municipais.

O discurso das políticas nacionais para a avaliação educacional, nas décadas de 1990 e 2000, é justificado tanto pela verificação da conformidade entre objetivos da educação nacional e resultados alcançados, quanto pela necessidade de um diagnóstico das ações empreendidas visando uma prestação de contas. Análises realizadas sobre o discurso das políticas educacionais (SHIROMA, 2001; FREITAS, 2004; SHIROMA, CAMPOS e

GARCIA, 2005) observam que esta ação estatal de regulação, exercida através da avaliação educacional, serviu também para o fortalecimento do discurso de uma cultura de avaliação.

Ao relacionar educação escolar às demandas colocadas pela economia e o mundo do trabalho, esta “cultura de avaliação” enfatizou a responsabilização individual pela aquisição e uso do conhecimento. Segundo Silva e Abreu (2008), este movimento tem provocado, dentre outras decorrências, mudança curricular, investimento na formação dos docentes e estabelecimento de metas educacionais.

Estes três fenômenos têm se relacionado a formações discursivas fortemente referendadas nos discursos da qualidade e da inclusão nos processos educacionais e na avaliação da educação desenvolvida. Estes discursos não foram linearmente construídos sobre os mesmos conceitos e enunciados durante este período. Parece que qualidade e inclusão integram a “hegemonia discursiva, [e] a colonização do vocabulário da reforma, [...] presente nos documentos que embasaram as reformas educacionais”, e que apresentou mudanças, passando de uma tendência economicista no início dos anos 90 (onde a qualidade educacional estava bastante imbricada à competitividade, produtividade, eficiência e eficácia), para firmar-se sobre bases mais humanitárias vinculadas à justiça, equidade, inclusão, coesão social e cidadania nos anos 2000. Esse “vocabulário para mudança” foi adotado como uma das estratégias de legitimação de uma “hegemonia discursiva” que recontextualizou conceitos presentes em outras condições históricas e sociais, conferindo-lhes sentido de necessidades indispensáveis à vida presente (SHIROMA, CAMPOS e GARCIA, 2005, p. 428-429).

Em análise sobre o discurso das políticas sociais ao final da década de 1990, Shiroma (2001) destaca que conceitos utilizados pelos movimentos favoráveis à redemocratização, nos anos anteriores, pareceram ter sido

... reciclados e transformados em bandeiras da situação nos anos 90. [...] as questões sociais e econômicas eram situadas em campos opostos [...] Na década de 1990, o discurso oficial apresentou nova formulação, dissolvendo a tensão que contrapunha interesses econômicos e sociais; conceitos outrora antagônicos apareceram como complementares. [...]

educação, competitividade, eficiência e equidade foram costurados em um arranjo emblemático que forneceu o tom das políticas públicas na região. No início do século XXI, educação, cidadania e inclusão social, [...] coesão social, solidariedade, oportunidade, autonomia responsável, aprendizagem ao longo da vida e comunidade [...] começaram a ser mencionados com excessiva frequência [...] Os documentos começaram a apresentar um tom de estranhamento e inconformismo relativos aos indicadores de pobreza e exclusão social. Prescreviam a educação e a empregabilidade como saída para reverter o processo, promovendo a inclusão. Nessa linha de argumentação, a escola foi ganhando centralidade. [...] aprender tornou-se tarefa para a vida toda, a começar pela mais tenra infância (SHIROMA, 2001, p. 1-2).

Dentro dessa formação discursiva, a concepção de cidadania toma relevância na medida em que passa a ser encarada como contraposta à exclusão social. A ideia de descentralização que permeou as reformas educacionais em diversos países incorporou esta concepção. O pressuposto era de que melhores condições de vida poderiam dar autonomia e poder de decisão aos grupos em desvantagens, através de uma cidadania ativa (Idem, p. 5-6).

Ao analisarem o documento apresentado pelo Banco Mundial em 2006, que registrou orientações para a educação nos países da América Latina e Caribe⁹⁷, Shiroma e Evangelista (2011) apontam que o discurso enfatizado era o da busca de uma complementaridade entre políticas econômicas e educacionais, visando a competitividade econômica e a coesão social. As autoras acrescentam que o documento ressalta a focalização nos resultados das políticas educacionais através da implantação de uma “cultura de acompanhamento dos resultados” obtidos nos projetos desenvolvidos nestes países. Sobre a correlação entre a avaliação e esta cultura por resultados, destacam que

⁹⁷Segundo Shiroma e Evangelista (2011, p. 136), o documento *Education Setcor Strategy Update (ESSU): achieving Education For All, broadening our perspective, maximizing our effectiveness* (BANCO MUNDIAL, 2006) atualizou as estratégias da década de 1990 (BANCO MUNDIAL 1995, 1999), apresentando “orientações para auxiliar os países da América Latina e Caribe a maximizarem o impacto da educação visando o crescimento econômico, a redução da pobreza e o desenvolvimento de gestões eficientes, principalmente com foco nos resultados”.

A ênfase nos resultados demanda a inclusão de indicadores de resultados em todas as estratégias de assistência aos países da região e a utilização de critérios de avaliação de impacto. [...] Recentemente o Banco Mundial (2010) publicou as bases conceituais de sua nova estratégia para o setor educacional, de 2010 a 2020. A organização destaca que “uma cultura de monitoramento e avaliação de resultados deve permear o trabalho no setor” (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 9)⁹⁸. [...] Um dos problemas enfrentados pelos países é saber que fatores mais afetarão os resultados, melhorarão os índices: como as condições objetivas em que são produzidas as políticas educacionais incidirão sobre os resultados escolares (SHIROMA e EVANGELISTA, 2011, p. 137 e 141).

Souza (2005), após seu duplo mandato à frente do MEC (1995-2002), apresentou a posição governista frente ao acesso, à inclusão e à avaliação educacional, mencionando que a competição e o mérito deveriam estar vinculados às avaliações, uma vez que podem distinguir as pessoas conforme a medida do empenho despendido por cada um, para alcance deste mérito. Fundamenta-se nesta lógica grande parte do pensamento liberal que apregoou uma educação igual para todos.

Este discurso se fortaleceu nacionalmente, ao longo da década de 2000, imbricando-se aos da responsabilização e mobilização social, pois conforme análise realizada por Voss (2011) sobre os discursos presentes na implementação do PDE (plano governamental que se propôs a estabelecer ações para a gestão, melhoria e avaliação da qualidade educacional), os enunciados encontrados se reportam à colaboração, ao controle social, à responsabilização, à transparência, à mobilização e à territorialidade. Junto aos discursos já inseridos na política educacional desde o final dos anos 1990, estes enunciados compuseram uma formação discursiva “a favor da formação de redes sociais”, na consolidação de uma ordem de discurso que tem sido utilizada como ferramenta do binômio “autonomia e responsabilização”, fortalecendo “a construção do sentimento de pertencimento nos atores sociais” (VOSS, 2011, p. 55-56; SHIROMA e EVANGELISTA, 2011, p.133).

⁹⁸BANCO MUNDIAL (2010). Nota de conceitos sobre estratégia para o setor da educação 2020. Disponível em:
<http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources?ESSU/ConceptNote_BR_.pdf>

Considerando alguns dos contextos apresentados no capítulo 2 deste trabalho (federalismo, centralização/descentralização e autonomia), é possível afirmar que a democratização, participação e descentralização têm sido vitais para o desenvolvimento das políticas educacionais no Brasil. Como já apontado, projetos diferenciados de sociedade que fundamentaram as políticas estatais não deixaram de se apropriar da estratégia da descentralização ora como instrumento “de proteção das liberdades individuais contra a ameaça de um Estado invasivo”, ora como nova forma de gestão estatal favorecedora de um “aprofundamento da vida democrática, viabilizando a participação dos cidadãos nas decisões públicas” (MARQUES, 2012, p. 2).

Assim, firmados em um governo descentralizado, além do discurso da cidadania e da inclusão, imbricam-se os discursos da democratização, da participação, da autonomia e da responsabilização. Para a avaliação educacional, com foco na verificação da qualidade através dos resultados apresentados, esta formação discursiva foi adquirindo cada vez mais centralidade ao longo da década de 2000. Segundo Brandão e Magalhães,

A utilização de palavras como qualidade, eficiência ou transparência como marcas de performatividade no discurso político sobre avaliação pode ser entendida como um vocabulário e como uma gramática de práticas institucionais específicas. [...] é um discurso socialmente construído, na medida em que nele e por ele se constroem assunções sobre alunos, professores, o papel da escola, definindo identidades e redefinindo práticas. [...] No contexto nacional, assiste-se ao estabelecimento de uma atitude, de um ambiente e de uma prática discursiva que formulam a avaliação ao nível do ensino básico em permanente estado de tensão entre os propósitos sociais da educação e as exigências da designada sociedade do conhecimento. [...] A avaliação tem um papel fundamental nas políticas educativas [...] integra e redimensiona atividades, processos e resultados e transfigura o processo de ensinar e de apreender, transformando-o num valor estabelecido por padrões de desempenho e qualidade externo ao seu *locus*. O argumento desenvolvido é que existem alterações ao significado e experiência da educação e, logo, no que significa ser professor e aluno (BRANDÃO e MAGALHÃES, 2011, p. 65).

Sobre o discurso da avaliação nacional da educação básica, Sousa (2012) enfatiza que os exames realizados através da Prova Brasil apontam

para quatro dimensões (poder, experiência, força e verdade) que são vitais na manutenção da ordem discursiva presente. Aponta que a legitimação do poder pode ser exemplificada na publicação de documentos que procuram legitimar a prática; pode ser mencionada como uma demonstração de força por parte do governo nacional as decorrências, em forma de maior monitoramento ou regulação, mediante os resultados alcançados pelos sistemas de ensino e escolas nos exames; a publicização dos resultados tem fortalecido o estabelecimento da experiência e a naturalização e generalização do exame como verdade e como exercício de poder. Complementa a autora que

o exame é de importância capital para a manutenção das relações de poder, uma vez que a partir dele é possível combinar as técnicas da hierarquia e as da sanção que normalizam determinando o que é legítimo ou não dentro de uma estrutura social [...] Então, valendo-se da norma regularizadora o Estado impõe certos limites para determinar o grau de competência e habilidades necessárias para a classificação e inclusão dos sujeitos dentro de uma categoria específica. Trata-se de uma escala vertical, na qual os que aparecem no topo são classificados positivamente e os que estão na base, classificados negativamente [...] Tanto os documentos do SAEB quanto os do PCNs, apresentam objetivos bastante voltados para o desenvolvimento de uma sociedade cidadã. Entretanto, à medida que o governo desempenha ações, esses mesmos objetivos vão sendo apagados em função dos efeitos obtidos com as ações (SOUSA, 2012, p. 11-12).

Desde o lançamento da Provinha Brasil⁹⁹, diversos autores e profissionais do magistério têm debatido sua forma, sentidos e função. Parece que a preocupação com que esta prova (que anteriormente era apresentada

⁹⁹Esta avaliação realizada nacionalmente desde 2007 e com objetivos governamentais de diagnosticar o nível de alfabetização em crianças de 8 anos de idade, foi implementada sob forma de adesão e sem obrigatoriedade de aplicação e devolutiva dos resultados ao MEC. A partir de 2013 torna-se parte importante do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) que institui um processo de avaliações externas até o terceiro ano do ensino fundamental. Conforme o site do MEC, “a novidade este ano é que, por conta das ações do Pacto Nacional pela Alfabetização da Idade Certa, o Inep está desenvolvendo um Sistema online para apoiar as redes de ensino que queiram lançar seus resultados da Provinha Brasil 2013/1, gerar relatórios e analisar os dados de forma mais sistematizada”. As avaliações focalizam habilidades em leitura e matemática e as matrizes de referência já foram disponibilizadas no site.

Fonte: <http://pacto.mec.gov.br/avaliacoes> e <http://provinhabrasil.inep.gov.br/>

pelo governo federal apenas como mais um dos instrumentos diagnósticos no processo de alfabetização) viesse a firmar-se como outro mecanismo de avaliação externa em larga escala, consolidou-se. Como alerta Teresa Esteban (2008, 2009, 2012), esta avaliação tem se afinado como “a produção de um discurso de desqualificação dos resultados, processos e, por extensão, sujeitos que se diferenciam da norma estabelecida”, uma vez que pressupõe “uma relação linear entre exame – processo de coerção, certificação e exclusão – e aprendizagem”, mantendo “a crença de que a mais exame corresponderá maior qualidade no sistema educacional” (ESTEBAN, 2009, p. 50). Dentro do discurso da qualidade e da inclusão de todos no processo educativo, denuncia a insuficiência em nome desta inclusão com qualidade.

Especificamente sobre o discurso oficial desta avaliação em larga escala que se propõe a mensurar o nível de conhecimento dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, a autora ressalta que ao medir desempenhos, como um mecanismo de controle no qual predominam a técnica e o discurso unívoco, buscando

uma medida objetiva, capaz de expressar de modo claro e neutro o nível de desempenho, orienta a formulação de procedimentos cujas preocupações são eminentemente técnicas (ESTEBAN, 2012, p. 576).

O jogo enunciativo mobiliza um discurso que induz à necessidade de mais exame para se alcançar os objetivos ou metas traçados, tomados como equivalentes a aprendizagem e conhecimento necessários (Idem, p. 581).

Somando a este aparato estratégico, a criação do IDEB a partir do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (Decreto N° 6.094/07) articula-se a estas discursividades. De modo específico, o discurso deste Plano pode ser identificado como de modalidade enunciativa de valor legal, pois, tratando-se de um Decreto federal, determina uma posição de “dever fazer” dos sujeitos perante o discurso, ainda que tenha sido inserida nesta modalidade uma forma de acordo, adesão e cooperação. Os enunciados que o integram remetem a uma interdiscursividade com discursos de descentralização, de regulação, de accountability, de equidade e de eficiência, dentre outros. São enfatizados o

controle, o monitoramento, a responsabilização e a meritocracia pela avaliação do desempenho e da eficiência.

Observa-se que, não somente seguindo uma visão economicista¹⁰⁰, a concepção humanitária é incorporada através do discurso da gestão participativa e da intersetorialidade. Citando o que Fairclough (2001, p. 257) chama de discurso educacional comodificado, as práticas discursivas encontradas apregoam a valoração da avaliação externa em larga escala e, concorrentemente, se referem à igualdade de oportunidades, à aprendizagem permanente, ao reforço e à recuperação de competências não alcançadas. Há o emprego de vocabulário e conceitos que coexistem em construções que podem ser tidas como contraditórias, mas que coexistem sem manifestar inconsistência, pois podem se ajustar tanto a uma convenção discursiva quanto a outra.

O estabelecimento de resultados concretos a atingir e aferição destes resultados por meio de exames, o acompanhamento individual do desempenho, a avaliação do desempenho e da eficiência do estudante, do sistema e do profissional da educação, a tutela técnica e de assessoramento das atividades educativas, a informação e divulgação das ações e resultados alcançados são práticas sociais referidas no Decreto, que expressam a matriz social do discurso.

Tendo em vista os discursos presentes na política nacional de avaliação e no Decreto citado, ficam visíveis, através das práticas sociais e práticas discursivas adotadas, a concepção de formação do sujeito e de conhecimento que lhes servem de fundamento:

- Um sujeito que exercite uma convivência cidadã; que tenha capacidade de respeitar as diferenças; que possua aptidão para o desempenho de seu trabalho com competência e habilidades requeridas pela dinamicidade dos processos de produção; que no uso de sua capacidade crítica, atue conscientemente de acordo com suas potencialidades, respeitando a diversidade; que coopere com seu esforço e interesse para que os objetivos da comunidade sejam alcançados;

¹⁰⁰Considero aqui como visão economicista a redução de aspectos sociais a uma dimensão econômica, ou ainda a uma valorização excessiva de aspectos econômicos nos fenômenos sociais.

- Um conhecimento que possa ser transmitido a todos, respeitadas as suas capacidades; que seja útil ao exercício das habilidades de cada sujeito; que produza resultados mensuráveis; que estabeleça a diferenciação de seus sujeitos e coletividade pelo alcance de metas estabelecidas.

No quadro a seguir são apresentadas estas características discursivas do Plano de Metas, considerando que há uma interdiscursividade com a política de avaliação educacional e com o discurso sobre a formação do homem e do conhecimento coerentes com as análises citadas neste capítulo¹⁰¹.

Quadro 7: Características discursivas do Plano de Metas

Modalidade enunciativa	Formação discursiva	Práticas sociais	Práticas discursivas
Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação - 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilização - Meritocracia - Avaliação do desempenho e da eficiência - Gestão participativa - Controle e monitoramento - Intersetorialidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento de resultados concretos a atingir e aferição destes resultados por meio de exames - Acompanhamento individual do desempenho - Avaliação do desempenho e da eficiência do estudante, do sistema e do profissional da educação - Tutela técnica e de assessoramento das atividades educativas - Informação e divulgação das ações e resultados alcançados 	<ul style="list-style-type: none"> - Igualdade de oportunidades - Valoração da avaliação externa - Reforço e recuperação de competências não alcançadas - Aprendizagem permanente - Atendimento local às especificidades

Fonte: Decreto N° 6.094/07.

É nesse contexto¹⁰² que os sistemas municipais de Duque de Caxias/RJ (DC), São João de Meriti/RJ (SJM) e Niteroi/RJ (NT) reorganizam seu ensino, adotando o regime de ciclos. Os discursos presentes nestes contextos educacionais foram se mostrando afinados também ao discurso nacional pois,

¹⁰¹ Shiroma (2001), Shiroma e Evangelista (2011), Shiroma, Campos e Garcia (2005), Voss (2011), Esteban (2008, 2009, 2011), Brandão e Magalhães (2011).

¹⁰² O entendimento de contexto aqui é o de um “espaço discursivo e ideológico onde se desenvolvem as formações discursivas”, e que “vão sendo ocupados, transformados e criados, [...] construindo uma autonomia enquanto espaço específico de uma área de conhecimento, onde discursos específicos são produzidos” (BRANDÃO e MAGALHÃES, 2011, p. 58).

segundo Fairclough (2001, p.66), todo discurso tem ação ativa na realidade, contribuindo para a constituição, posicionamento, transformação e reprodução de objetos e sujeitos. A LDB, os PCNs, o PNE, o PDE e o Compromisso Todos Pela Educação, o SAEB e, mais recentemente a Provinha Brasil, foram discursos oficiais que serviram de referência às práticas sociais da educação municipal. As propostas educacionais destes sistemas municipais, no período de 1997 a 2011, além de mudanças no currículo e na organização do ensino, também acabam incorporando em suas propostas pedagógicas e regimentos escolares os enunciados dos discursos apontados na análise de Shiroma (2001) e Voss (2011).

Nesse sentido, os documentos municipais foram analisados considerando-se que estes contextos de elaboração e de influência abarcaram as formações discursivas citadas e se expressaram em intertextualidades e interdiscursividades. Traçando um plano global do conteúdo temático dos textos municipais, vê-se que discorrem sobre temáticas comuns (dada a forma enunciativa através de Resoluções, Regimentos e Propostas) e conteúdos similares que indicam a preocupação local em responder coerentemente às competências atribuídas nacionalmente para a organização de seus sistemas de ensino integrando-os às políticas e planos nacionais, estabelecendo também normas complementares para o oferecimento do ensino público e privado. Observa-se também que são produtos de intertextualidades, pois diversas configurações de discursos encontrados nos documentos nacionais estão presentes nestes textos (transcrições literais da LDB, por exemplo).

Portanto, como está apresentado no Anexo 4, os documentos coletados registram a identificação e organização do ensino municipal; a organização curricular do ensino fundamental municipal; o sistema de avaliação educacional no sistema municipal; o histórico do processo de construção e constituição de desenvolvimento do ensino municipal; os debates, as bases teóricas e os pressupostos filosóficos das propostas pedagógicas. Esta é a configuração do plano global das temáticas abordadas nos regimentos escolares e propostas pedagógicas dos sistemas municipais estudados.

Quanto à identificação e organização do ensino municipal, são fixadas as finalidades e a organização administrativa, didática, pedagógica e disciplinar dos estabelecimentos de ensino municipais.

Ao estabelecer a organização curricular do ensino fundamental municipal, os documentos apresentam as seguintes identificações: Ciclo de Aprendizagem (NT, 1999); Ciclo de Alfabetização e seriação/anos de escolaridade (DC,1993/2010; SJM, 2010); Ciclo de Alfabetização Interativo e seriação/anos de escolaridade (SJM,2010); Ciclos (NT, 2005/2010; SJM,1998-2009).

O sistema municipal de DC tem se organizado curricularmente através de áreas interdisciplinares que incluem a base nacional comum e parte diversificada (Linguagem; Ciências Matemáticas, Físicas, Químicas e Biológicas; Ciências Sociais). Na estruturação curricular adota a tipologia de conteúdos baseada no autor César Coll (Tipologia dos conteúdos: Conceituais, Factuais, Procedimentais, Atitudinais).

O currículo do sistema municipal de NT adotou a partir de 1999 a proposta dos PCNs, utilizando seus objetivos, conceitos, conteúdos e competências para cada ciclo. Em 2010 passou a organizar seu currículo em Eixos estruturadores (Linguagens; Tempo e Espaço; Ciências e Desenvolvimento Sustentável). Para cada ano de escolaridade nos ciclos foram indicadas temáticas, habilidades/ práticas cidadãs integradoras, habilidades específicas e sugestões metodológicas como norteadoras das práticas curriculares.

O sistema de ensino municipal de SJM, a partir de 2003, implementou um currículo baseado no núcleo comum nacional, agrupando os componentes curriculares em áreas (Códigos de Linguagens; Ciência e Tecnologia; Sociedade e Cultura). Na parte diversificada eram trabalhados a Educação Ambiental, o Trabalho e Consumo, a Educação para o Trânsito e o Ensino Religioso. A partir de 2006, a parte diversificada passou a incluir os Projetos Pedagógicos, suprimindo o Trabalho e Consumo. Na reorganização curricular de 2010 na base nacional comum são incluídos os componentes curriculares de Língua Espanhola, Informática, Educação Musical e na parte diversificada são detalhados os projetos pedagógicos a serem trabalhados (Projetos

Interdisciplinares: práticas de esporte e lazer; diversidade cultural, com ênfase nas culturas de origens africana e indígena; aspectos filosóficos e sociológicos). Também é dada ênfase aos temas transversais que no ano de 1997 haviam sido indicados nos PCNs (Ética; Pluralidade Cultural; Meio Ambiente; Saúde; Orientação Sexual). A exemplo de DC, a estruturação curricular adota a tipologia de conteúdos baseada no autor César Coll (Tipologia dos conteúdos: Conceituais, Factuais, Procedimentais, Atitudinais).

Observa-se em todos os documentos dos três municípios a incorporação dos discursos constantes dos documentos nacionais na organização dos currículos no ensino fundamental. Os PCNs foram adotados com grande ênfase na estruturação curricular, servindo de referência às práticas discursivas municipais.

O histórico dos processos de construção e constituição do ensino nos três sistemas municipais é relatado nos documentos, enfatizando-se sempre a importância destes movimentos de reestruturação curricular e reorganização do ensino fundamental para a elaboração e o desenvolvimento das propostas e regimentos. É visível também que a cada alteração legal no contexto nacional, os municípios procuraram se adequar às mudanças implementadas, introduzindo-as e adequando-as aos seus sistemas de ensino.

Os sistemas de avaliação educacional nos sistemas municipais se concentram no processo de avaliação da aprendizagem, seus instrumentos, periodicidade e registro. Embora haja indicação nos municípios de DC e NT de que a avaliação deva incluir outras dimensões (institucional e do sistema), não há referência de como ou quando esses processos avaliativos devam ocorrer. Como esta é a questão central deste estudo, voltaremos a ela mais adiante neste capítulo, procurando apresentar as práticas discursivas empregadas na avaliação educacional destes sistemas de ensino.

Uma grande parte destes documentos é dedicada à explanação das bases sócio-teórico-metodológicas e dos pressupostos filosóficos que fundamentam as propostas educacionais. A relação entre educação e sociedade, o papel da educação e as relações entre educação escolar e desigualdade são os conteúdos mais abordados como fundamentos teórico-metodológicos. São comuns aos três municípios referências ao

sociointeracionismo, à cidadania e à inclusão. Os discursos da participação, da diversidade, da pluralidade, da atuação crítica e política são de certa maneira contemplados em todas as propostas. Em sua maioria, as concepções teóricas apresentadas ficam mais restritas às indicações de correntes (perspectivas transpessoal, sociointeracionista, multiculturalista e holística), justificando o pensamento educacional geral, respaldando-o com a indicação de autores.

Como referência nos três sistemas educacionais, podem ser citados os autores L. Vygotsky e H. Wallon. Suas teorias fundamentam o discurso sobre a importância das relações sociais e da afetividade no desenvolvimento intelectual e na formação do sujeito. Estes autores fazem parte dos teóricos usados na fundamentação dos PCNs (1997) e dos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação infantil (RCNEI - 1998). Elvira S. Lima (aborda o processo de aprendizagem da leitura e da escrita baseada na neurociência, destacando a importância da memória, dos símbolos e da cultura) e Magda Soares (aborda a importância do letramento no processo de alfabetização) são duas autoras que também contribuem com suas teorias para os discursos pedagógicos relacionados à fundamentação do discurso teórico-metodológico do desenvolvimento da linguagem. Paulo Freire é outra referência comum em todos os discursos ligados a fundamentos metodológicos, filosóficos e sociais. E. Ferreiro, A. Zabala e V. Candau são autores citados nas propostas pedagógicas de pelo menos dois sistemas municipais, em discursos sobre a psicogênese da leitura e escrita, a tipologia dos conteúdos e os direitos humanos e a interculturalidade, respectivamente.

Diante deste quadro geral sobre os tipos de discursos constantes nos documentos das políticas locais, dos elementos temáticos e os seus conteúdos destacados nos parágrafos anteriores (além de outras características apontadas no Anexo 4), é interessante perceber que os discursos que orientaram os modos organizativos e os sistemas de avaliação municipais foram incorporando o discurso nacional. Como já citado, quer por uma necessidade de repensar o processo de alfabetização (etapa inicial da escolarização obrigatória no início do recorte temporal desta pesquisa - 1997), quer pela demanda de correção de fluxo também influenciada pelo sucesso ou fracasso na alfabetização, o movimento de desserialização do ensino traz em seu

bojo o discurso da democratização do ensino e de uma educação inclusiva voltada para o social. Os diferenciados regimes ciclados implementados nestes municípios, e suas diferentes formas de lidar com a avaliação da educação desenvolvida, revelam que os discursos da democratização e da inclusão foram sendo incorporados conforme aponta Fairclough (2001, p. 87 e 100) ao dizer que “a maneira como o contexto afeta a interpretação do texto varia de um discurso para outro”, pois o “impacto da prática discursiva depende de como ela interage com a realidade pré-constituída”.

Procurando então analisar as interpretações feitas por cada um dos sistemas municipais, pode-se observar que a proposta de NT, Construindo a Escola do Nosso Tempo, anuncia que “a escola do nosso tempo terá de se constituir [...] como um espaço de qualidade [...] que respeita as diferenças individuais e, por isso, se caracteriza pela inclusão” (NITEROI, 1999, p. 9). Ainda à frente, o documento ressalta que o compromisso político educacional do sistema de ensino municipal era a

persecução do conhecimento útil e atual, afinado com a contemporaneidade, permitindo que nosso aluno tenha garantida sua inserção numa sociedade que deve ser participativa e coerente [...] produtiva e progressiva [...] competente nos saberes adquiridos, utilizando-os [...] na aquisição de novos conhecimentos que lhe propiciem uma melhor visão e adaptação ao mundo novo que se apresenta (NITEROI, 1999, p. 12).
[...] em consonância com a Pedagogia da Inclusão, esta proposta foi organizada (Idem, p. 36).

Observa-se como o discurso da inclusão e da participação vai sendo permeado pelo discurso da competência, da produtividade e da adaptação ao novo mundo, supostamente o mundo da sociedade da informação.

O Regimento Escolar de DC, em seus artigos 4º e 6º, estabelecia que a educação pública municipal buscava

... propiciar ao educando a formação básica necessária ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da consciência social, crítica, solidária e democrática, que todos sejam sujeitos de sua própria história, participantes ativos e criativos na sociedade, buscando construir e transformar o conhecimento e

as relações entre os homens, com base nas suas experiências, no saber socialmente organizado e na sua relação teórico-prática (DUQUE DE CAXIAS, 1999, art. 4º);
 ... ser ministrada, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, visa(ndo) o pleno desenvolvimento da pessoa e o seu preparo para o exercício da cidadania, através: I - da compreensão dos direitos e deveres individuais e coletivos do cidadão, do Estado, da família e dos grupos que compõem a comunidade; II - do desenvolvimento integral do indivíduo e de sua participação na obra do bem comum; III - da condenação a qualquer tratamento desigual [...]; IV - da formação comum indispensável para o exercício da cidadania e dos meios para o progresso no trabalho e em estudos posteriores (DUQUE DE CAXIAS, 1999, art. 6º).

Em Duque de Caxias, nos documentos analisados, prevaleceu o discurso do social, da cidadania e da inclusão já no início dos anos 2000.

O documento síntese das discussões da proposta CULTIVAR¹⁰³, de SJM, aponta que na proposta SEMEar de 1998, ser cidadão significava

... gozar de todos os direitos civis, políticos e sociais do Estado. E o homem só poderá participar efetivamente, agindo como cidadão no pleno exercício de seus direitos e deveres, se tiver condições de compreender como a sociedade se constitui e funciona, tendo consciência da importância da diversidade cultural de cada grupo (SÃO JOÃO DE MERITI, 2011, p. 193).
 Desta forma estaremos educando o homem consciente de seu papel na construção da História, atuando no processo de criação e transformação da sociedade (SÃO JOÃO DE MERITI, 2011, p. 194).

A proposta educacional de São João de Meriti também aponta a preocupação com a cidadania, a diversidade e a transformação social, presente no discurso nacional à época.

Da segunda metade até o final dos anos 2000, as propostas e regimentos foram incorporando e recontextualizando o discurso nacional humanitário que enfatizou cada vez mais a inclusão, a autonomia, a

¹⁰³Até o momento em que este trabalho foi finalizado, a Proposta CULTIVAR ainda não havia sido publicada no veículo oficial do município. Uma cópia digital do documento elaborado pela SEME em parceria com grupo de profissionais da rede (durante os anos de 2009 a 2011) foi cedida por professores da rede à pesquisadora, com a observação de que a SEME ainda pretende revisar o documento antes de publicá-lo.

participação e a gestão democrática. Em seus textos encontramos os seguintes discursos:

Os documentos curriculares que vigoram no Sistema Municipal de Ensino de Niteroi, abraçam o multiculturalismo na sua visão de cidadania. A perspectiva teórica de currículo para uma Escola de Cidadania e de Diversidade Cultural compreende [...] um discurso possível, uma seleção da cultura [...] Construir um currículo de cidadania e de diversidade cultural busca preparar futuras gerações para as ideias relacionadas à alteridade que constituem as discussões sobre humanidade, ou o que se entende por essa expressão, em contraponto ao individualismo, ao excesso de autoconfiança e à competitividade exacerbada das sociedades contemporâneas (NITEROI, 2010, p. 12).

A Educação Municipal, comprometida com valores éticos de gestão pública, inspirada nos ideais de igualdade, liberdade, solidariedade e fraternidade se fundamenta: I - no ensino de qualidade para todos, assegurando formação ao educando para atuar de forma crítica e consciente na sociedade; II - no respeito às diversidades histórico culturais e sociais dos alunos e das comunidades; III - no princípio da justiça norteando as relações humanas e o processo ensino-aprendizagem; VI - na gestão participativa da escola pública junto à comunidade escolar; VIII - na autonomia das unidades escolares através da elaboração e execução do Projeto Político-Pedagógico em consonância com a filosofia norteadora do sistema municipal de ensino (DUQUE DE CAXIAS, 2005, art. 3º);

Inspiradas nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, as escolas municipais de SJM têm por objetivo precípua o pleno desenvolvimento do educando e seu preparo para o exercício da cidadania, a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades para sua inserção social. As unidades escolares municipais baseiam suas atividades educacionais nos seguintes preceitos: IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; VII - gestão democrática do ensino; VIII - garantia do padrão de qualidade; X - articulação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (SÃO JOÃO DE MERITI, 2010, art. 3º e 4º).

Pode-se entender pelos registros encontrados nos documentos dos três municípios em análise, que o discurso foi mudando e se revestindo de uma linguagem mais voltada para o social, incorporando a mudança percebida nos documentos nacionais ao final dos anos 2000.

Focalizando a avaliação dos sistemas de ensino, vê-se que o discurso nacional sobre a educação e a avaliação foi sendo incorporado pelos municípios que, mediante as circunstâncias e os contextos histórico-institucionais de configuração do processo educacional local, produziram seus próprios discursos. Relembro aqui os processos já citados que instituíram as mudanças na organização curricular no ensino fundamental, a inclusão e a vinculação de percentuais aos conceitos utilizados no registro do resultado da avaliação, a instituição de programas locais para avaliação do ensino local, entre outros. No entanto, os programas e as propostas pedagógicas implementadas pelas SMEs, indicam que as gestões locais caminharam para a construção de uma relativa autonomia de sua Política Educacional e de seus discursos para a avaliação educacional, ainda que referendados e identificados com orientações nacionais (geralmente os PCNs e a LDB 9394/96) e influenciados pelas demandas que tiveram de ser respondidas quanto aos resultados alcançados pelos sistemas de ensino nas avaliações nacionais. Os textos documentais mostram como explicita Fairclough, que “a natureza dos processos de produção e interpretação textual [...] (e) as circunstâncias institucionais e organizacionais do evento discursivo” moldam o tipo de prática discursiva apresentada (FAIRCLOUGH, 2001, p. 22).

As orientações e legislações municipais que a normatizam a avaliação educacional nos três municípios são oriundas de órgãos locais (Conselhos Municipais de Educação e Secretarias Municipais de Educação) e trazem em seu corpo de enunciados referências diretas à política nacional (LDB 9394/96, PCNs, Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino, etc.). Apesar do uso da Proposta Pedagógica como diretriz para a avaliação educacional, os Regimentos, as Resoluções e as Portarias são os componentes acionais mais utilizados. Foi possível observar que os textos municipais apresentam enunciados e práticas discursivas expressos através de convenções e regras que indicam formações discursivas calcadas na naturalização da delegação de força de ordem para um determinado agir, já anunciadas pelo gênero e natureza enunciativa destes textos.

No ensino fundamental dos três sistemas municipais, o discurso educacional pela inclusão, diversidade e cidadania foi constituindo uma prática

discursiva na avaliação que afirmava a necessidade da democratização, da participação, da construção do conhecimento e do desenvolvimento de um processo contínuo e cumulativo. Nessa visão, o trabalho pedagógico avaliativo se baseou em uma prática discursiva voltada para o fortalecimento de práticas pedagógicas integradas, contínuas e progressivas e da construção coletiva do projeto político-pedagógico.

Em DC, objetivos fundamentais, níveis de conhecimento, competências, conteúdos conceituais, factuais, procedimentais e atitudinais, diagnóstico, reflexão, avaliação continuada, avanço e dificuldade do educando, foram enunciados presentes na formação discursiva da avaliação educacional. A avaliação educacional nos documentos de DC é voltada quase exclusivamente à aprendizagem individual, com a orientação de que as análises sejam feitas coletivamente pelos diversos segmentos da comunidade escolar, em Conselhos de Classe. Até o ano de 2005 o processo avaliativo constituído de coleta e divulgação de informações sobre as aprendizagens, análise e interpretação da ação educativa, verificação de avanços, dificuldades, desempenho e resultados, era finalizado através da atribuição de conceitos sem classificação numérica. A partir daquele ano os resultados alcançados pelos alunos nos anos de escolaridade após o Ciclo de Alfabetização passaram a ser expressos em escala numérica. Esta mudança se deu no ano em que houve a reformulação do Saeb, com a introdução da Prova Brasil.

As práticas discursivas indicadas nos documentos de DC se relacionaram ao exercício da cidadania, à formação básica, à construção coletiva do conhecimento e saber socialmente organizado, à interação e dialogicidade, à capacitação para aquisição e desenvolvimento de conhecimentos. As práticas sociais se voltaram ao acompanhamento e registro do desenvolvimento do aluno e à verificação de seus avanços e dificuldades.

. No sistema municipal de SJM a formação discursiva sobre a avaliação educacional se constituiu de enunciados referentes à avaliação contínua e cumulativa, ao processo avaliativo global, à avaliação do desempenho, das competências e das habilidades. As práticas sociais se vincularam à fixação de objetivos pedagógicos anuais, à progressão continuada, à correção de fluxo, ao acompanhamento do mesmo docente durante o ciclo de alfabetização, à

promoção e retenção ao final dos ciclos e posteriormente ao final de cada ano de escolaridade após o ciclo de alfabetização, à ênfase ao trabalho independente do aluno e à avaliação através de gráficos de desempenho. As práticas discursivas encontradas se voltaram para a avaliação contínua e cumulativa, a colaboração do grupo, a avaliação coletiva do processo, a correção de deficiências e a apresentação de resultados avaliativos cientificamente apurados. No sistema de SJM, a relação percentual entre conceitos atribuídos e objetivos alcançados foi empregada em grande parte do período estudado (1998 - 2005 e a partir de 2010). Apesar do registro da avaliação da aprendizagem constituir-se de relatórios e conceitos em todo o período, a relação percentual entre os resultados alcançados e os conceitos atribuídos foi uma prática que não se desvinculou da cultura avaliativa de quantificação dos resultados. Nos documentos que apresentam a política de avaliação municipal de SJM, o pleno desenvolvimento do aluno e as etapas de construção do conhecimento são discursos correntes, sempre relacionados a uma verificação do desempenho dos alunos e da cumulatividade na apropriação dos conhecimentos.

No sistema de ensino de NT, a formação discursiva se constituiu de enunciados que incluíram avanços progressivos e avaliação diagnóstica, sistemática, contínua, formativa, integral e dialógica. As práticas sociais registradas nos documentos se voltaram para a avaliação descrita por graduação de aproveitamento, a relação percentual entre conceitos e aproveitamento, a reorientação da aprendizagem, o conselho de planejamento e avaliação de ciclo, o conselho de avaliação e planejamento da unidade escolar, o uso de conceitos avaliativos indicativos de níveis de aproveitamento. As práticas discursivas se relacionaram à construção de conceitos e saberes, à hierarquia de complexidade dos saberes, ação /reflexão/ ação, participação, dialogicidade, coletividade, intervenção e mediação pedagógica,

Os três sistemas de ensino se utilizaram das categorias “promoção” e “retenção”, presentes ao final de cada Ciclo e de cada um dos demais anos de escolaridade do ensino fundamental. Ainda que o registro da aprendizagem seja descritivo ou através de conceitos nos Ciclos, há uma meta objetiva ou velada sobre um desempenho exigido. A atribuição de conceitos, de

percentuais e de notas, estabelecem níveis de desempenhos, índices quantitativos relacionados a padrões determinados e objetivam o alcance de uma determinada “meta” para a promoção (média, grau percentual ou conceito). Pode-se considerar que os Ciclos se diferenciam dos demais anos de escolaridade por sua pretensa lógica desseriada do ensino. Suas práticas discursivas da inclusão, democratização e participação encontram muitos elementos de convergência na seriação, pois práticas de sequenciação e de localização por níveis de desempenho e resultados são reafirmadas através da periodicidade, instrumentos e objetivos das avaliações. A justificativa para um processo de aprendizagem contínuo entre os anos do ciclo é fundamentada no discurso da ausência de retenção, não promoção ou de não reprovação. A indicação da existência destas categorias em um regime desseriado já demarca a força e a presença “velada” das mesmas, revelando práticas sociais de exclusão e não trabalho com a diversidade.

Em **Duque de Caxias** encontramos uma mudança discursiva quanto às finalidades da avaliação educacional antes concebida como tomada de decisão quanto à promoção ou não do aluno à etapa, ciclo ou série seguinte, para uma abrangente avaliação educacional envolvendo instituição, educador, educando, responsáveis sobre os processos desenvolvidos e as ações a serem desenvolvidas para replanejamento e auxílio à vida escolar do aluno. À exceção do ciclo de alfabetização, pode ser observada expressando assim uma mudança discursiva nas práticas discursivas que vinculava a avaliação educacional à utilização de parâmetros conceituais para expressar o resultado avaliativo. Apesar da atribuição de conceitos na avaliação educacional não deixar de se referir também a uma relação de padronização, de hierarquia e de valoração dos sujeitos, determinando o sucesso/ fracasso escolar através de escores quantitativos, esta prática discursiva passou a indicar uma relação muito mais próxima com as práticas discursivas do sistema de avaliação nacional.

Em **São João de Meriti**, o discurso educacional mostrou ampliação na apropriação de seus conteúdos identificados com as discussões dos documentos nacionais (LDB e PCNs). A avaliação educacional, porém, continuou a ser pautada nos mesmos parâmetros que indicavam forte relação

entre percentuais de aproveitamento dos conteúdos e objetivos alcançados. Como mudança discursiva no sentido de alargamento desta concepção, pode ser apontada a inserção das instâncias coletivas do Conselho Escolar e do Conselho de Classe na avaliação educacional, devendo analisar os indicadores educacionais (evasão, aprovação e reprovação), bem como as concepções, as práticas e a cultura avaliativa da escola.

Em **Niterói** as práticas discursivas em avaliação educacional tendo reintroduzido a categoria de retenção ao implementar o ciclo, anunciou um percurso de mudança neste discurso após alguns anos. Passando a conceber a avaliação educacional como processo permanente, coletivo, objetivando subsidiar as ações de ensino e aprendizagem nos ciclos, aboliu conceitos, percentuais e a retenção como indicadores e sucesso ou fracasso escolar. Porém, esta prática discursiva não conseguiu se solidificar, resultando em mudança discursiva, pois o sistema de ensino retomou à retenção e atribuição de conceitos, relacionando-os a níveis de aproveitamento. Uma mudança discursiva que parece fortalecer em nível local a cultura da avaliação é a inserção da avaliação institucional interna e a avaliação da rede escolar a ser feita pela gestão central e parceiros.

Estas práticas sociais e discursivas locais parecem indicar que a avaliação educacional dos sistemas municipais tem sofrido mudança discursiva que não se relaciona a um evento discursivo isolado (seja Prova Brasil, resultado do IDEB, etc.). Podem ser entendidas como decorrentes das condições contextuais nacionais e locais; como efeitos produzidos tanto pela recontextualização do discurso nacional, reforçada pela política de avaliação externa em larga escala e criação do IDEB, quanto pelas especificidades contextuais de cada sistema local. Assim, o que aqui se entende como mudanças discursivas no sistema de ensino municipal, está relacionado à incorporação de práticas (sociais e discursivas), valores, crenças e conhecimentos que fortaleceram uma cultura avaliativa onde o que se é, o que se pode, e o que se sabe são “traduzidos” pelos resultados alcançados.

Objetivando a conclusão deste trabalho, algumas reflexões sobre a apropriação local do discurso nacional serão apresentados a seguir, procurando apontar possíveis limites e possibilidades colocados para a

implementação das políticas municipais de avaliação em sistemas de ensino desseriado.

PRETENDENDO CONCLUIR ...

Investigando a interrelação entre as políticas nacionais e locais voltadas à avaliação educacional do ensino fundamental, no recorte temporal de 1997 a 2011, pode-se dizer o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é uma política que tem se destacado no cenário educacional, alcançando todo o país através de avaliações externas em larga escala. Esta ação do governo federal encontrou respaldo nas relações entre os membros federativos, baseando-se nos preceitos constitucionais e legais relativos à educação (LDB, PNE, DCNEB), bem como nos discursos educacionais hegemônicos à época.

Partindo do entendimento de como as relações federativas se estabelecem, o pressuposto adotado de que as relações entre governo central e local, na integração às políticas e planos educacionais da União, configuram maneiras específicas de formulação e de implementação das políticas municipais, foi reafirmado nos movimentos de reestruturação do ensino fundamental. A adequação às competências e organização dos sistemas, estabelecidas pela LDB, assim como as demandas locais relativas ao processo de alfabetização desenvolvido em cada sistema, foram exemplos de interesses coletivos importantes para as políticas locais adotadas, estabelecendo, porém, especificidades em cada município.

A análise envolveu as políticas de avaliação educacional dos sistemas municipais de Duque de Caxias/RJ, São João de Meriti/RJ e Niterói/RJ, buscando identificar processos de incorporação do discurso nacional nas propostas pedagógicas e nas práticas discursivas municipais.

A hipótese de que a avaliação educacional dos sistemas municipais de Duque de Caxias/RJ, São João de Meriti/RJ e Niterói/RJ tem sido alterada pela política nacional para a avaliação educacional foi confirmada, em parte. Os

documentos locais, desde o final dos anos 1990, foram incorporando o discurso nacional que, sob a ênfase da justiça social, da inclusão, da equidade, da coesão social, da cidadania e da qualidade educacional, incorporou e naturalizou os discursos da meritocracia, do controle, da avaliação do desempenho, da competitividade, da eficiência e da eficácia. É neste contexto que ao incorporarem o discurso educacional nacional, os órgãos gestores da educação nos municípios pesquisados implementam uma nova organização e avaliação do ensino fundamental, introduzindo um ensino desseriado.

Compreendendo as relações entre o poder local e o central na gestão da educação nacional como influenciadas não somente pelo contexto globalizado, mas também pelas especificidades da organização federativa do Estado nacional pós Constituição de 1988, a interdependência e a autonomia dos entes subnacionais foram aspectos ressaltados nas relações entre a política educacional local e federal.

Conforme afirmado por diversos autores citados anteriormente, diante de um modelo cooperativo, o federalismo brasileiro apresenta, entre outras, quatro dimensões que se articulam: a descentralização, a autonomia, a colaboração e a responsabilização. Considerando estas dimensões, é possível entender que os municípios de DC, SJM e NT apresentam certas singularidades:

- situam-se na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, que possui presença marcante no cenário político, econômico e social no país;
- são municípios que possuem uma trajetória de organização territorial e política anterior às mudanças federativas de 1988, possuindo também patamares de similaridade quanto ao cumprimento das competências relativas à educação;
- a criação dos sistemas municipais de ensino de DC, SJM e NT, nos termos da LDBEN de 1996, ocorreu entre os anos de 1997 e 2005, expressando a estreita relação federativa no tocante ao acatamento da definição de competências subnacionais na administração e organização da educação;
- os três municípios possuem CME, indicando uma descentralização político-administrativa de seus sistemas de ensino.

Durante o recorte temporal da pesquisa, certas estratégias ligadas ao exercício da autonomia federativa, tais como a criação de sistemas de ensino e

de conselhos municipais, têm sido desenvolvidas. Pode-se dizer que os três municípios possuem estrutura institucional e política que lhes possibilitou um determinado ordenamento jurídico, garantindo-lhes autonomia para organizar, manter e desenvolver o ensino público municipal, normatizando-o complementarmente. Duque de Caxias, São João de Meriti e Niterói têm sistema de ensino instituído e possuem CME.

Pelo histórico dos documentos produzidos pelos três sistemas de ensino para a organização do ensino deseseriado e para a avaliação educacional, tanto os CMEs quanto as SMEs/ FME são as instâncias deliberativas das normatizações. A maneira como cada município tem utilizado os mecanismos de centralização e descentralização político-administrativa no seu sistema de ensino e as relações de poder ali inscritas, pode ser exemplificada pela elaboração das deliberações relativas ao ensino público municipal. Apesar de haver CME como órgão deliberativo da educação municipal há, durante os anos 2000, um fortalecimento e uma centralização em DC e NT das normatizações por parte da SME/FME, respectivamente, como originadoras da maioria das propostas e portarias. Já SJM, apresenta a grande maioria de suas legislações educacionais, oriundas do CME, que parece concentrar esta atribuição.

A autonomia municipal relativa à gestão educacional, durante o período pesquisado, sofreu alterações quanto à redistribuição de poder e de recursos fiscais, principalmente pelas mudanças na forma de financiamento da educação e pela atribuição legal de competências dos entes federados. Esta realidade, decorrente também da descentralização, tem impactado os sistemas de DC, SJM e NT. Cada um destes municípios com sua realidade política, econômica e social de gestão e de cultura administrativa diferenciada, tem traçado sua trajetória de autonomia diferentemente um do outro. Todavia, as políticas educacionais e, em particular, as de avaliação educacional no ensino fundamental, têm sido introduzidas pelo governo federal, nestes sistemas, através de métodos, estratégias, procedimentos, incentivos e monitoramento similares. As formas autônomas de acolhida e as ações responsivas a estas políticas implementadas são de acordo com o grau de autonomia municipal alcançado.

Além da procura por ações responsivas aos programas e objetivos nacionais, os objetivos, conteúdos e decisões sobre o ensino e a avaliação educacional elencados nas propostas pedagógicas dos sistemas de DC, SJM e NT, são visivelmente demarcados pelos interesses e possibilidades locais. Há registro de que, mesmo por representação, os profissionais e gestores destas redes empreenderam processo de identificação e análise do problema, definição de prioridades, das alternativas e elaboração das propostas. Durante e a partir destas decisões que envolveram interesses e jogo de poder entre os gestores das SMEs, representantes dos profissionais da educação, poder público local e outras categorias e segmentos inseridos neste processo decisório, é que a implementação das políticas locais desses municípios se desenvolveu. Considerando-se suas interpretações ativas (BALL, 2009), ou seja, suas singularidades e movimentos similares dentro do ciclo de políticas analisado, foi possível a construção de um quadro de referência que favoreceu a análise das prováveis mudanças discursivas como efeitos das políticas implementadas.

Ao pretender uma análise do discurso destes sistemas de ensino em sua avaliação educacional, e suas prováveis mudanças, foi importante compreender as alternativas apresentadas pelas gestões locais para a elaboração e implementação de suas políticas e como cada rede escolar manteve sua interação com o discurso nacionalmente hegemônico.

Assim, é importante ressaltar que os sentidos, as interações, os valores, as representações pessoais e sociais sobre a avaliação educacional, constituintes e constituidoras das relações entre os grupos sociais nestes sistemas municipais, foram perpassados pelo discurso nacional, suas formações discursivas e práticas sociais. Conforme já afirmado, pela sua ordem própria de discurso e pelas práticas discursivas empreendidas, a organização (social) do ensino desseriado sofreu influência e influenciou o discurso dos sistemas de ensino de DC, SJM e NT.

Os documentos analisados de DC, SJM e NT registram que foram incorporados nos processos decisórios os discursos e interesses derivados das relações sociais travadas entre os segmentos da comunidade escolar (professores, profissionais da educação, alunos, responsáveis, funcionários,

CE, sindicato de profissionais da educação) e a sociedade em geral (associações, entidades privadas, órgãos públicos, ONGs, etc.). Reiterando o pensamento de Ball (2009), na medida em que estes grupos integraram tanto o contexto de elaboração quanto de implementação da política local (PME, PP, PPP, PDE-Escola, PAR, Regimento Escolar), os conflitos que ocorreram na interpretação e tradução das políticas nacionais de avaliação educacional indicam uma interpretação ativa, singular, por cada um destes sistemas de ensino.

O ensino fundamental, etapa educacional objeto da avaliação nacional em larga escala (SAEB), a partir da década de 1990 foi alvo de grande investimento federal quanto ao seu planejamento, organização e avaliação. É nos anos 2000 que as políticas educacionais nacionais se reconfiguram, alinhando-se à perspectiva da nova administração pública gerencialista adotada pelo governo federal.

Através de políticas federais como o PDE-Escola e o PAR, o governo federal passou a influir diretamente no planejamento e desenvolvimento das políticas municipais, produzindo efeitos de alteração da gestão das políticas locais destes municípios. De uma maneira mais abrangente, pode-se dizer que a perspectiva gerencial da nova administração pública foi implementada no governo federal a partir do governo FHC, vinculada à reforma do papel do Estado. Nos municípios de DC, SJM e NT esta forma de gestão foi sendo induzida nos governos municipais a partir da reformulação do SAEB, da criação do IDEB e da implementação do PDE. Estas políticas nacionais favoreceram a que a administração por resultados, o planejamento estratégico, a descentralização e a responsabilização na gestão se aproximassem do cotidiano das Secretarias Municipais e das Unidades Escolares, propiciando que o paradigma político-administrativo gerencial se introduzisse nas ações locais.

Tomando como exemplo o Plano de Ações Articuladas, Niteroi fez sua adesão, mas não intencionou a formalização de aceitação de programas de assistência técnica do MEC. Apenas indicou a necessidade de capacitação de 2 técnicos da FME quanto ao PDE-Escola, além da disponibilização de recursos financeiros para 30 unidades escolares, para aplicação em projetos

decorrentes também do PDE-Escola. Já Duque de Caxias e São João de Meriti, formalizaram a solicitação de assistência técnica em todos os quatro eixos (gestão educacional, formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos).

O que conduziu a que DC e SJM avaliassem suas condições como minimamente suficientes, até mesmo insuficientes, para que a assistência ao MEC fosse requerida em todos os eixos? Ou então, o que diferencia grandemente a realidade de Niteroi às realidades dos outros dois municípios uma vez que registrou através de suas respostas autossuficiência em todos os eixos? Não podendo, neste espaço, aprofundar estas realidades no sentido de entender suas motivações e reais necessidades, fica claro que as posições extremas tomadas pelos municípios denunciam que outros interesses, que não somente os inscritos nas ações delimitadas no PAR estão ali envolvidos.

Referente à avaliação educacional nacional, a autonomia municipal tem sido vista sob a ótica da colaboração para o cumprimento das competências da União quanto à avaliação nacional da educação. As avaliações em larga escala, ao exercerem monitoramento e regulação dos resultados educacionais, se inserem neste processo influenciando a elaboração e o discurso das políticas municipais.

É neste contexto que o IDEB se coloca, podendo ser entendido como um tipo de *accountability* que se volta para os resultados e metas estipulados segundo interesses e diretrizes externas, gerando responsabilização dos educadores e (des)valorização da educação escolar oferecida, de acordo com o resultado alcançado. Nos municípios de DC, SJM e NT, em maior ou menor grau, as ações de divulgação dos índices obtidos e os investimentos em capacitação e trabalho pedagógico baseado nos descritores da Prova Brasil podem ser considerados atos de *accountability*.

As propostas pedagógicas dos três municípios se aproximaram do discurso a favor da qualidade do ensino desenvolvido, visionando reduzir a defasagem conhecimento/idade de escolarização, o insucesso na alfabetização e a conseqüente elevação dos índices de retenção, as experiências de ciclo e as propostas de avaliação educacional nos sistemas de ensino investigados

não indicam proximidade com movimentos progressistas de ensino desseriado que se desenvolveram nos anos 1990 em diversos sistemas educacionais no Brasil. Durante a década de 2000 e após a criação da Prova Brasil e do IDEB (em 2005 e 2007), os movimentos de reestruturação curricular e da avaliação educacional nos municípios pesquisados se intensificaram, indicando um fortalecimento de uma cultura de avaliação.

Também é nestas duas décadas que a maioria das propostas de ensino desseriado são implementadas em estados e municípios brasileiros. Considerando que foram diversas as propostas educacionais e organizações do ensino fundamental existentes em períodos diferenciados da história nacional, e que estiveram sempre relacionadas aos contextos históricos, políticos e sociais, as propostas de ensino desseriado ganharam relevo por se tratarem de movimentos em sua maioria formulados em contraposição às propostas tradicionais de ensino. A negação da fragmentação da trajetória escolar e as formas diferenciadas de organização dos tempos e currículos escolares se relacionam a questões sobre a formação dos sujeitos, a função social da escola, a democratização e a construção do conhecimento.

As experiências de ensino desseriado dos municípios de Duque de Caxias, São João de Meriti e Niteroi (ciclo, ciclo de alfabetização e avaliação continuada) se aproximam pelo modo organizativo do ensino que enfatiza o acesso e a permanência na escola. Porém, o avanço da escolaridade sem interrupção e a permanência na escola só são permitidas e garantidas no período delimitado onde é aceita a progressão. Regulando a trajetória do aluno de diferentes maneiras, procuram justificar suas propostas através do discurso progressista da ampliação do tempo escolar para a efetivação de aprendizagens de acordo com as possibilidades dos educandos, fundamentando-o na equiparação social, justiça social, inclusão e democratização do ensino.

As práticas discursivas curriculares acenam para um trabalho pedagógico interdisciplinar abrangendo um amplo núcleo de conhecimentos comuns e diversificados. Porém, parece que as concepções de competências, habilidade e procedimentos, que integram as práticas sociais do ensino e da avaliação, demarcaram o papel de cada sujeito nestes processos. A

determinação do sucesso no processo escolar pela aprovação após o ciclo, progressão ou demais anos escolares, somente daqueles alunos considerados competentes por apresentarem determinado aproveitamento do ensino e/ou alcançarem percentual de objetivos estabelecido, é uma das expressões destas concepções.

Por fim, a pesquisa possibilitou concluir que o discurso educacional municipal incorporou, em suas propostas pedagógicas e normatizações para a implementação do ensino desseriado, o discurso nacional. A concepção de qualidade educacional referendada na competitividade, na produtividade, na eficiência e na eficácia, passa a permear os discursos vinculados à justiça social, gestão democrática, participação, inclusão e cidadania. Sendo adotada no discurso nacional, esta linguagem foi incorporada pelos sistemas municipais de ensino.

Os discursos da autonomia, participação e inclusão parecem ter sido incorporados como pressupostos para o desenvolvimento de um ensino desseriado. Influenciando as práticas discursivas, se apresentam como possibilidades para a consecução das propostas pedagógicas locais. O fortalecimento de práticas sociais voltadas à democratização, à gestão participativa, à atuação cidadã e ao respeito à diversidade são apresentadas como fundamentais nos três sistemas de ensino.

As experiências locais mantêm proximidade com os discursos caracterizados como emancipatórias e histórico críticos, por conterem em suas propostas, práticas discursivas relacionadas ao trabalho educacional visando a autonomia individual e a gestão social, além das discussões sobre as bases sociais e filosóficas do processo educativo (singulares, pela recontextualização e realidades locais diferenciadas de cada sistema de ensino). Acompanharam a mudança discursiva apontada por Shiroma (2001) na virada do início da década de 2000, baseando-se no discurso da cidadania e inclusão social como fundamentais para a construção dos seus discursos locais. Esse discurso foi sendo recontextualizado com implementação dos programas nacionais para a educação e a política nacional de educação.

No entanto, nas práticas discursivas da avaliação, tanto quando as propostas de ensino desseriado foram implementadas nos anos 1990, quanto

nas reformulações por que passaram em cada sistema municipal, os traços tradicionais, cientificistas e seletivos não deixaram de existir. Pode-se dizer até que foram intensificados ao final dos anos 2000.

Neste campo discursivo percebe-se a coexistência de concepções relacionadas tanto à avaliação classificatória e somativa, quanto à avaliação de caráter humanista e formativa, em relação de disputa, expressa nas funções atribuídas à avaliação, nos papéis desempenhados pelos atores e instâncias educativas, nos objeto e objetivos das avaliações, dentre outros fatores.

É importante ressaltar que o uso contemporâneo de avaliação somativa e de avaliação formativa tem sido difundido como exclusivos e diferenciados quanto ao seu uso em concepções tradicionais versus concepções emancipatórias. No entanto, em sua origem, estas avaliações em suas matrizes originais mantêm proximidade quanto ao papel processual desde os objetivos, na opção pelos conhecimentos a serem priorizados, nos critérios utilizados na avaliação, e na reavaliação para a promoção do sucesso educativo em perspectiva.

Como o uso da avaliação somativa que visa também no processo educativo a utilização de instrumentos para verificar se os conhecimentos foram adquiridos (não deixando de fora a verificação de objetivos, seleção de conteúdos e escolha de instrumentos avaliativos), ao focalizar um momento pontual no processo educativo que prioriza o nível de aproveitamento e rendimento obtidos, comparativamente a resultados alcançados por outros indivíduos ou grupos, a vinculação a uma lógica classificatória tem sido a mais aceita.

Assim, diante da pluralidade de concepções e usos quanto às avaliações formativa e somativa, Afonso (2001, 2005) adverte que o uso da avaliação formativa geralmente vinculada a posições progressistas e emancipatórias, enquanto forma de avaliação contínua do grau de consecução dos objetivos predefinidos, pelos mecanismos de controle que possui, pode tanto favorecer a emancipação quanto também o controle.

É possível identificar como limites à efetivação das propostas de avaliação educacional emancipatórias em ensino desseriado, as ações nacionais voltadas à mensuração, à quantificação e ao estabelecimento de

metas baseadas nos desempenhos alcançados pelos alunos e no rendimento do sistema de ensino relativo às taxas de promoção, retenção e fluxo escolar. Parece que os discursos pedagógicos e avaliativos das propostas de desseriação do ensino fundamental estudadas, ao serem originadas por tensões locais que tenderam entre concepções tradicionais e progressistas, acentuaram sua opção discursiva pela emancipação. Porém, uma cultura de avaliação e de monitoramento dos resultados parece estar sendo incorporada pelas gestões municipais, alterando as tentativas de mudanças de suas práticas discursivas emancipatórias na avaliação educacional.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Luiz Fernando. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**, N. 22, p. 95-107, 2001.
- ABRUCIO, Luiz Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e accountability em educação: subsídios para um debate ibero-americano. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**. Nº 9. p. 57-70. maio/ago. 2009. Disponível em: <http://sisifo.fpce.ul.pt>. Acesso em 01/05/2012.
- AFONSO. Almerindo Janela. **Políticas educativas e avaliação educacional**. Braga: Universidade do Minho, 1998.
- AFONSO. Almerindo Janela. Avaliar a escola e a gestão escolar: elementos para uma reflexão crítica. In: ESTEBAN, Maria Teresa (Org.). **Escola, currículo e avaliação**. São Paulo: Cortez, 2003.
- AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais. Transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Organização do ensino fundamental em ciclos e avaliação. **São Paulo em Perspectiva**, v. 23, n. 1, p. 73-89, jan./junh. 2009. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v23n01/v23n01_06.pdf. Acesso em: 25/julho/2012.
- ALMEIDA, Maria Cândida da Silva. Educação popular, currículo e culturas: uma proposta de pesquisa e formação de professores da escola municipal Barro Branco em Duque de Caxias – RJ. **Anais Anped**. 2009. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/2poster/GT06-4560--Int.pdf>. Acesso em: Dez./2011.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; BARROS SILVA, Pedro Luiz (Orgs). **Descentralização e políticas sociais**. p. 14 - 40. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07062006-111854/>. Acesso em: março de 2012.
- ARAUJO, Thays Rosalin de. Que tempo temos? Estudo sobre a organização do trabalho docente e o tempo escolar. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação. UNIRIO, 2008.
- ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 2ª edição. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- ARRETCHE, MARTA. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva** (impresso), São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, MARTA. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n.40, p. 111-141, 1999.

ARROYO, Miguel González Ciclos de desenvolvimento humano e formação de educadores. **Educação & Sociedade**. Campinas, SP, ano XX, n. 68, p.143-62, dez. 1999.

AZEVEDO, Fernando de et al. Manifesto dos pioneiros da educação nova. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 79, p. 108-127, 1932.

AZEVEDO, Janete Lins. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35. n. 126, p. 539-564, 2005.

BALL, Stephen; BOWE, Richard; GOLD, Ane. **Reforming Education & Changing Schools: case studies in Policy Sociology**. New York: Routledge, 1992.

BANCO MUNDIAL, Governance and Development. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>. Acesso em set/2012.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: CCAPS, p. 138-172, 2011.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá; MITRULIS, Eleny. Os ciclos escolares: elementos de uma trajetória. **Cadernos de pesquisa**, v. 108, p. 27-48, 1999.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá; MITRULIS, Eleny. Trajetórias e desafios dos ciclos escolares no Brasil. In: Perrenoud, P. **Os ciclos de aprendizagem: um caminho para combater o fracasso escolar**. Porto Alegre, Artmed, 2004.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá; PINTO, R. P. (coordenadoras). **Avaliação na Educação Básica (1990-1998)**. Brasília: MEC/Inep/Comped, 2001.

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; PINTO, Regina Pahim; MARTINS, Ângela Maria; DURAN, Marília Claret Geraes. Avaliação na educação básica nos anos 90 segundo os periódicos acadêmicos. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 49-88, novembro/ 2001 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n114/a03n114.pdf>. Acesso em: 18/set/2011.

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; MITRULIS, Eleny. Trajetória e desafios dos ciclos escolares no país. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, USP, v. 15, nº 42, p. 105-142, 2001.

BARROS SILVA, Pedro Luiz. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório Final**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). Unicamp, Campinas, julho/1999.

BECKER, Fernando. **Educação e construção do conhecimento**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

BECKER, Fernando. **Educação e construção do conhecimento. O paradigma emergente e a prática pedagógica**. Curitiba: Champagnat, 1999.

BECKER, Fernando. **Educação e construção do conhecimento**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

BELL, Daniel. **El advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de prognosis social**. Madrid: Alianza Editorial, 2006.

BORGES, Regilson Maciel e CALDERON, Adolfo Ignacio. Avaliação educacional: o estado do conhecimento da Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação (1993-2008). **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.** [online]. 2011, vol.19, n.70, pp. 43-56.

BRANDÃO, Maria João; MAGALHÃES, Antônio M. Avaliação educacional, tecnologia política e discurso. **Educação, Sociedade e Cultura**, n. 33, p. 51-68, 2011.

BRASIL. Ato Adicional de 1834. In: BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Antonio Paes de. **História constitucional do Brasil**. 8ª ed. Imprensa: Brasília, OAB, 2008.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Redação final do Projeto de Lei N. 8.035-b de 2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE (2011-2020) e dá outras providências. Disponível em: www.camara.gov.br. Acesso em: out/2012.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação (CONAE) — Documento Final**. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: abr/2011.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em www.planalto.com.br. Acesso em: 05/09/2012.

BRASIL. **Decreto Lei N° 8.529/1946**. Lei Orgânica do Ensino Primário. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/6_Nacional_Desenvolvimento/decreto-lei%208.529-1946%20reformas%20capanema-%20ensino%20prim%20rio.htm. Acesso em 20/12/2011.

BRASIL. **Decreto N° 6.094**, de 24 de abril de 2007. Regulamenta a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, 2007. Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: abr/2009.

BRASIL. **Emenda Constitucional N° 14**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 15/11/2011.

BRASIL. **Emenda Constitucional N° 15**. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm. Acesso em: 10/11/2011.

BRASIL. **Emenda Constitucional N° 57**. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação,

fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc57.htm. Acesso em: 12/11/2011.

BRASIL. **Emenda Constitucional N° 59**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208 e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 12/11/2011.

BRASIL. **Lei N° 10.172/01**. Plano Nacional de Educação. 2001. Disponível em www.planalto.com.br. Acesso em: 05/09/2012.

BRASIL. **Lei N° 11.274/06**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm. Acesso em: 23/10/2010.

BRASIL. **Lei N° 11.294/07**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). 2007.

BRASIL. **Lei N° 12.796/13**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm. Acesso em: 15/04/2013.

BRASIL. **Lei N° 4.024/61**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 23/05/2011.

BRASIL. **Lei N° 5.540/68**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm. Acesso em: 05/06/2011.

BRASIL. **Lei N° 5.692/71**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm. Acesso em: 05/06/2011.

BRASIL. **Lei N° 9.424/96**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm. Acesso em: 05/09/2012.

BRASIL. **Lei N° 9394/96**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Disponível em www.planalto.com.br. Acesso em: 05/09/2012.

BRASIL. **Parâmetros Curriculares Nacionais**. MEC. 1997.

BRASIL. **Parecer CFE N° 360/74**. Relatório, item I: Brasília, 1974.

BRASIL. Parecer Nº 977/65. Regulamenta os cursos de Pós-graduação. Disponível em: **Rev. Bras. Educ.** nº 30. Rio de Janeiro Set./Dez. 2005. Acesso em 13/08/2012.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação para Todos**. 1993. Disponível em: <http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/educacao-cultura/texto-167-o-que-e-o-plano-decenal-de-educacao-para-todos.pdf>. Acesso em: maio/2012.

BRASIL. **Portaria Nº 1.795/94**. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. 1994.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB Nº 2/99** - Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em Nível Médio, na modalidade Normal. 1999.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB Nº 1/00**. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. 2000.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB Nº 1/02**. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. 2002.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB Nº 1/99**- Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. 1999.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB Nº 2/01**. Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. 2001.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB Nº 2/98** - Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. 1998.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB Nº 3/05**. Normatiza nomenclatura do ensino fundamental de 9 anos em Anos Iniciais e Anos Finais. 2005.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB Nº 4/10**. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. 2010.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB Nº 5/09**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. 2009.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB Nº 7/10**. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. 2010.

BRASIL. **Resolução CNE/CP Nº 1/04**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. 2004.

BRITTO, M. L. A. Propostas e programas de ensino da Secretaria de Educação de Pernambuco de 1923 a 1992. **Tópicos Educacionais**. Recife, v.11, n.1-2, p.20-33, 1993.

BROOKE, Nigel. **Accountability Educacional en Brasil. Una Visión General**. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), nº 34. 2005. Disponível em <http://www.preal.org/BibliotecaDes.asp?id=419&Camino=63|Preal%20Publicaciones/64|PREAL%20Documentos>. Acesso em 10/3/2012.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. RAP. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 47-56, fev/abr, 1990.

CANDAU, V. M.; OSWALD, M.L.M.B. Avaliação no Brasil: uma revisão bibliográfica. **Cad. Pesq.**, São Paulo, n.95, p. 25-36, 1995.

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDBEN fácil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002.

CASASSUS, Juan. A centralização e a descentralização da educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 95, p. 37-42, Nov. 199.

CASASSUS, Juan. A centralização ea descentralização da educação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 95, p. 37-42, 1995.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, v. 114, p. 7-28, 2001.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; vol. 1).

CASTRO, A. M. D. A. **Accountability: uma nova estratégia de controle da gestão escolar**. In: Conferência internacional Educação, Globalização e Cidadania. Novas perspectivas da sociologia da educação: trabalhos apresentados. João Pessoa: UFPB, 2008. Disponível em: www.socieduca-inter.org/cd/gt5/03.pdf. Acesso em: 25/06/2012.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Accountability: uma nova estratégia de controle da gestão escolar**. In: Conferência Internacional Educação, Globalização e Cidadania. 2008. Disponível em: http://www.jurandirsantos.com.br/outros_artigos/ea_accountability_uma_nova_estrategia_de_controle_da_gestao_escolar.pdf. Acesso em: outubro/2011.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista da Administração Pública**. RAP. Rio de Janeiro 45(6):1781-1804, nov./dez. 2011.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. Tese. UNICAMP. 2007. Disponível em: <http://cutter.unicamp.br/document/?code=vtls000422928>. Acesso em: novembro/2012.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novas evidências e novos argumentos: uma revisão da literatura recente. **II Encontro de Administração Pública e Governança (ENAPG)**, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://dl.dropbox.com/u/3428614/ENAPG118.pdf>. Acesso em 15/5/2012.

CHATEL, Elisabeth. Avaliação (teoria da). In: ZANTEN, Agnes van. (Coord.). **Dicionário de Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 67-71.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Vozes, 2006.

- CORRÊA, Gilvane Gonçalves. Ensino seriado: fundamentos históricos e filosóficos. **Revista História & Perspectivas**, v. 23, n. 42, p. 315-363, Uberlândia, jan./jun. 2010.
- COSTA, V. L. C. (org.), MAIA, M. E.; MANDEL, L. M. **Gestão Educacional e Descentralização. Novos Padrões**. São Paulo: Cortez: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1997.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200. 2002. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro, 2007.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os desafios da Construção de um Sistema Nacional de Educação**. MEC: CONAE, 2009. Disponível em http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf. Acesso em 20/01/2012.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação institucional: a experiência da Unicamp - condições, princípios, processo. **Pro-Posições**, Campinas, v. 6, n. 1, 1995. Disponível em: <http://mail.fae.unicamp.br/~proposicoes/edicoes/texto700.html>. Acesso em 2/agosto/2013.
- DOURADO, Luiz Fernandes. Construindo políticas de Estado. **Retratos da escola**. v. 3, nº 4, 2009. Disponível em <http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/issue/view/6>. Acesso em 14/3/2012.
- DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007.
- DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 235-253, 2002.
- DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. Cad. **Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20/02/2012.
- DRAIBE, Sônia Mirian. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- DRUCKER, Peter. **Sociedade pós-capitalista**. 6ª ed. São Paulo: Pioneira, 1997.
- DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas

locais de ensino. **Perspectiva: revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC**, Florianópolis, SC, v. 20, n. 2, p. 303-327, jul./dez. 2002.

DUQUE DE CAXIAS. **Decreto nº 4238/2003**. Criação do Sistema Municipal de Ensino de Duque de Caxias. 2003.

DUQUE DE CAXIAS. **Deliberação CME Nº 01/2005**. Fixa normas para a organização da Educação Básica no Sistema Municipal de Ensino de Duque de Caxias. 2005.

DUQUE DE CAXIAS. **Lei Nº 017/02**. Lei Orgânica de Duque de Caxias. 2002.

DUQUE DE CAXIAS. **Lei Nº 1.070/91**. Plano de carreira dos Profissionais da Educação. 1991.

DUQUE DE CAXIAS. **Parecer CEE Nº 330/90**. Aprova Regimento Básico das Escolas de Ensino de 1º grau da rede de municipal de Duque de Caxias. 1990.

DUQUE DE CAXIAS. **Plano de Ações Articuladas**. 2009. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>. Acesso em: mar/2011.

DUQUE DE CAXIAS. **Projeto CON-SEGUIR. Módulo 1. Língua Portuguesa 4º ano**. 2010. Disponível em: <http://www.smeduquedecaxias.rj.gov.br/portal/ead/svp/course/view.php?id=103>. Acesso em: jan/2013.

DUQUE DE CAXIAS. **Projeto CON-SEGUIR. Módulo 1. Matemática 8º ano**. 2010. Disponível em: <http://www.smeduquedecaxias.rj.gov.br/portal/ead/svp/course/view.php?id=103>. Acesso em: jan/2013.

DUQUE DE CAXIAS. **Projeto CON-SEGUIR. Módulo 2. 5º ano**. 2011. Disponível em: <http://www.smeduquedecaxias.rj.gov.br/portal/ead/svp/course/view.php?id=103>. Acesso em: jan/2013.

DUQUE DE CAXIAS. **Projeto CON-SEGUIR. Módulo 2. 9º ano**. 2011. Disponível em: <http://www.smeduquedecaxias.rj.gov.br/portal/ead/svp/course/view.php?id=103>. Acesso em: jan/2013.

DUQUE DE CAXIAS. **Proposta Pedagógica**. v I. SME, 2002.

DUQUE DE CAXIAS. **Proposta Pedagógica**. v II. SME, 2004.

DUQUE DE CAXIAS. **Regimento Interno das Unidades Escolares de Educação**. SME, 2005.

DUQUE DE CAXIAS. **Regimento Interno das Unidades Escolares de Educação**. SME, 1999.

DURAN, Marília Claret Geraes. **Avaliação de monitoramento – uma das categorias de análise sobre o “estado da arte - avaliação na educação básica”**. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0501t.PDF>. Acesso em 20/09/2011.

- ELEAZER, Daniel. **International and comparative federalism, political science and politics**. v. XXVI, nº 2, Washington, DC, 1993. Disponível em <http://www.jstor.org>. Acesso em 14/5/2012.
- ESTEBAN, Maria Teresa. A avaliação no cotidiano escolar. In: Maria Teresa Esteban. (Org.) **Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos**. 5ed. p. 7-28. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- ESTEBAN, Maria Teresa. Avaliação: momento de discussão da prática pedagógica. In: LEITE GARCIA, R.. (Org.). **Alfabetização dos alunos das classes populares**. 7ª ed., p. 53-66. São Paulo: Cortez, 2012.
- ESTEBAN, Maria Teresa. Considerações sobre a política de avaliação da alfabetização: pensando a partir do cotidiano escolar. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 51, set./dez. 2012.
- ESTEBAN, Maria Teresa. Provinha Brasil: desempenho escolar e discursos normativos sobre a infância. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, 09, p 47-56. 2009. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt>. Acesso em 05/janeiro/2012.
- ESTEBAN, Maria Teresa. **Provinha Brasil: Reeditando a velha confusão entre avaliação e exame**. 2008. Disponível em: www.msebrasil.org/.../Provinha%20Brasil_Maria%20Teresa%20. Acesso em 5/janeiro/2012.
- ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (Orgs.). **Olhares e interfaces. Reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.
- FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain. A Problemática do governo municipal na América Latina e a necessidade de (re)inventar as práticas administrativas e políticas. In: FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (Orgs). **Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. p. 15-23. Porto Alegre: Sulina. Editora da UFRGS, 1998.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: UnB, 2001.
- FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Dossiê Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 46-85, jul/dez 2006.
- FÉLIX ROSAR, Maria de Fátima. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**, p. 105-140. Petrópolis: Vozes, 1997.
- FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.
- 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**. 2003. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.
- FERNANDES, Claudia de Oliveira. Avaliação Escolar: diálogo com professores. In: SILVA, Janssen Felipe; HOFFMAN, Jussara; ESTEBAN, Maria Teresa.

(Org.) **Práticas Avaliativas e Aprendizagens significativas**. 1a. ed. p. 93-102. Porto Alegre: Mediação, 2003,

FERNANDES, Claudia de Oliveira. Escola em ciclos: uma escola inquieta - o papel da avaliação. In: FETZNER, Andréa Rosana. (Org.). **Ciclos em Revista - A construção de uma escola possível**. 1ª ed. Rio de Janeiro: WAK Editora, 2007, v. 1, p. 95-109.

FERNANDES, Edicléa Mascarenhas. **Estudo descritivo da aplicação do paradigma da Associação Americana de Retardo Mental na comunidade de Barro Branco**. 2000. 239 f. Tese (Doutorado em Saúde da Criança e da Mulher)-Instituto Fernandes Figueira, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000.

FETZNER, Andréa Rosana. **Falás docentes sobre a não-aprendizagem escolar nos ciclos**. Tese (Doutorado). Porto Alegre: UFRGS, 2007.

FONSECA, MARÍLIA. O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dezembro 2003. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: set/2012.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1987.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola. 2001.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Org. e Trad. De Roberto Machado. 8ª edição. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1989.

FRANCISCO FILHO, Geraldo. **A administração escolar analisada no contexto histórico**. Campinas, SP: Alínea, 2006.

FRANCO, Creso; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alicia. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. SP, Campinas: **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 989-1014, 2007.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. A avaliação na educação básica brasileira: tensões e desafios. **Série Estudos**. Campo Grande, MS, n. 33, p. 55-65, jan/jul, 2012.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Rev. Fac. Educ.** v.24 n.2 São Paulo jul./dez. 1998.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação da Educação Básica e ação normativa federal. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 663-689, set./dez. 2004.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Reflexos da avaliação centralizada na educação municipal. 2011. **Anais Anpae**. Disponível em: www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/.../0136.pdf. Acesso em: 18/nov/2012.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1995. (Coleção Magistério: Formação e trabalho pedagógico).

FREITAS, Luís Carlos de. Teoria pedagógica: limites e possibilidades. **Série Ideias**, p. 37-46, 1995.

FREITAS, Luiz Carlos de (Org.) **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. 1. ed. Florianópolis: Insular, 2002.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Ciclos, seriação e avaliação: confronto de lógicas**. São Paulo: Moderna, 2003.

FREITAS, Luiz Carlos de. Neotecnicismo e formação do educador. In: ALVES, Nilda (Org.). **Formação de professores: pensar e fazer**. p. 89-102. São Paulo: Cortez, 1992.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Ciclo ou séries? O que muda quando se altera a forma de organizar os tempos-espacos da escola**. Caxambu: Anped, 2004.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo?** Texto apresentado no III Seminário de Educação Brasileira promovido pelo CEDES no Simpósio PNE: Diretrizes para avaliação e regulação da educação, 2011. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf. Acesso em 25/jul/2012.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>. Acesso em: março/2011.

FUNDAR. Fundação Darcy Ribeiro. **Orientações Curriculares Preliminares para a Rede municipal de Niteroi: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos**. 2010.

GADOTTI, Moacir. **Para Chegarmos Lá Juntos e em Tempo: caminhos e significados da educação popular em diferentes contextos**. São Paulo: Ática, 1998.

GADOTTI, Moacir. **Pensamento Pedagógico Brasileiro**. 2a. ed. São Paulo: Ática, 1988.

GADOTTI, Moacir. **Pensamento pedagógico brasileiro**. 7ª. Ed. São Paulo: Editora Ática, 2001.

GAJARDO, Marcela. **Reformas Educativas na América Latina. Balanço de uma década**. PREAL, Santiago do Chile, n. 15, julho/2000. Tradução de Paulo M. Garchet. Disponível em: http://www.oei.es/reformaseducativas/reformas_educativas_AL_balance_gajardo_portugues.pdf. Acesso em: 20/08/2012.

GALLO, Sílvio. **Educação Anarquista: um paradigma para hoje**. Piracicaba: Editora UNIMEP, 1995.

GARCIA, Pedro Benjamin. **Educação: modernização ou dependência?** Francisco Alves, 1977.

GARCIA, Walter. Administração educacional em crise. **Coleção Questões de Nossa Época**. v. 12. São Paulo: Cortez, 2001.

GASPARELLO, Arlette Medeiros; VILLELA, Heloisa de Oliveira Santos. **O discurso educacional no século XIX: a nova pedagogia em questão**. Anais do VI Colubhe. Disponível em:

<http://www.faced.ufu.br/colubhe06/anais/arquivos/Arlette%20Medeiros%20Gasparello.htm>. Acesso em 05/10/2012.

GATTI, Bernadete A. Políticas de avaliação em larga escala e a questão da inovação educacional. **Série Estudos**. Campo Grande, MS, n. 33, p. 29-37, jan/jul, 2012.

GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2007.

HADJI, Charles. *A Avaliação desmitificada*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

HAYDT, Regina Cazaux. **Avaliação do processo ensino-aprendizagem**. São Paulo: Editora Ática, 7ª ed., 2004.

HARGREAVES, Andy. **O ensino na sociedade do conhecimento: educação na era da insegurança**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. **Accountability e seus mecanismos: um balanço teórico**. 6º Encontro da ABCP (29/07 a 1/08/ 2008). São Paulo: UNICAMP, Campinas, 2008. Disponível em http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_17_27_27.pdf. Acesso em 10/04/2012.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. v. 56, p. 137-160. Brasília. abr/jun, 2005.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. Annablume, 2000.

KRAWCZYK, N. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: **O Cenário educacional Latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000. p.2-11.

KRAWCZYK, Nora e VIEIRA, Vera Lucia. Homogeneidade e Heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. **Cadernos de Pesquisa - FCC**, v.36, p.673 – 704, 2006.

LIBÂNEO, José C. **Tendências pedagógicas na prática social. Democratização da escola pública**. São Paulo, Loyola, 1985.

LÜCK, Heloisa. A evolução da gestão educacional, a partir de mudança paradigmática **Revista Gestão em Rede**, no. 03, p. 13-18, nov, 1997. Disponível em: http://cedhap.com.br/publico/ge_GestaoEscolar_02.pdf. Acesso em: 31/ago/2013.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem escolar**, São Paulo, Cortez Editora, 1996.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Filosofia da Educação**. São Paulo: Cortez, 1994.

LUSTOSA, Paulo Henrique. Descentralização e centralização em um ambiente em globalização. **SERSocial**. n° 4. Revista do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 1999.

MAINARDES, Jefferson e MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

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

MAINARDES, Jefferson. **Reinterpretando os Ciclos de Aprendizagem**. São Paulo: Cortez, 2007.

MARQUES, Luciana Rosa. **Sentidos hegemônicos da democracia nas políticas de democratização / descentralização da educação**

Acesso em: 20/jan/2013.

MARTINS, Ângela Maria; SOUSA, Sandra Maria Zakia Lian. A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 a 2008. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação** (Fundação Cesgranrio. Impresso), v. 20, p. 09-26, 2012.

MELLO, Darlize Teixeira de. Retratos da avaliação educacional no Brasil: o estado da arte em avaliação. **Anais AnpedSul**. Disponível em: http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2010/Historia_da_Educacao/T_rabalho/07_27_06_RETRATOS_DA_AVALIACAO_EDUCACIONAL_NO_BRASIL_O_ESTADO_DA_ARTE_EM_AVALIACAO.PDF. Acesso em 20/mar/2012.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

MENDES SEGUNDO, Maria das Dores. Educação para todos: a política dos organismos internacionais, In: JIMENES, S. et al. **Contra o pragmatismo e a favor da filosofia da práxis: uma coletânea de estudos classistas**. Fortaleza: EDUECE, 2007.

MENDES, Carlos Alberto Junior. **O federalismo no pensamento de Tavares Bastos e a Constituição Republicana de 1891: Entre Ideias, Práticas e Instituições**. 2011. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300887013_ARQUIVO_goOfederalismonopensamentodeTavaresBasto

MENDOZA, Enrique Cabrero; LIRA, José Mejía. O município como eixo principal da descentralização no México: Análise das possibilidades e dos limites de uma proposta. In: FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (orgs). **Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. p. 80-105. Porto Alegre: Sulina. Editora da UFRGS, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

- MONS, Nathalie. Eficácia dos sistemas educativos. In: ZANTEN, Agnes van. (Coord.). **Dicionário de Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 296-300.
- MOREIRA, Rozemeiry dos Santos Marques; SORDI, Mara Regina Lemes de. **Avaliação externa como instrumento de gestão do sistema de ensino: a adesão e os impasses para a busca de melhoria na educação**. Anais Anped. 2004. Disponível em: www.anped.org.br/reunioes/27/gt05/p053.pdf. Acesso em: 15/jan/2012.
- MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadão e os meios institucionais de controle de representantes**. Tese (Doutorado) USP, São Paulo, 2006.
- MOURA, Susana. Inovações municipais no Brasil recente: impulsos da democratização e da crise. In: FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (orgs). **Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. p. 167-182. Porto Alegre: Sulina. Editora da UFRGS, 1998.
- NAGLE, Jorge. **Educação e Sociedade na primeira república**. São Paulo: EPU, Rio de, 2001.
- NEUBAUER DA SILVA, Rose; CRUZ Neide. Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo. In: BARROS SILVA Pedro Luiz (Org.), **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996, pp. 15-39.
- NITEROI. **Decreto N° 9820/06**. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Niteroi. 2006. Disponível em: <http://www.educacaoniteroi.com.br/legislacao/decreto-9820-06.pdf>. Acesso em 25/maio/2010.
- NITEROI. **Deliberação CME N° 06/02**. Carta Regimento. 2002.
- NITEROI. **Documento Proposta de Currículo e Avaliação**. FME. 2004.
- NITEROI. **Lei N° 1435/95**. Cria o Conselho Municipal de Educação. 1995.
- NITEROI. **Lei N° 2.610/08**. Plano Municipal de Educação de Niteroi. 2008.
- NITEROI. **Lei N° 2707/10**. Eixos 7 e 8 do PME. 2010.
- NITEROI. **Plano de Ações Articuladas**. 2009e. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>. Acesso em: mar/2011.
- NITEROI. **Portaria FME N° 085/11**. Institui as Diretrizes e os Referenciais Curriculares e Didáticos: Uma Construção Coletiva. 2011a.
- NITEROI. **Portaria FME N° 087/11**. Institui a Proposta Pedagógica. 2011b.
- NITEROI. **Portaria FME N° 125/08**. Institui a Proposta Pedagógica Escola de Cidadania. 2008a. Disponível em: <http://www.educacao.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em 10 de agosto de 2010.
- NITEROI. **Portaria FME N° 132/08**. Institui Diretrizes Curriculares e Didáticas para o Ensino Municipal. 2008b. Disponível em: <http://www.educacao.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em 10 de agosto de 2010.
- NITEROI. **Portaria FME N° 559/09**. Organiza a Educação de Jovens e Adultos. 2009d.

NITEROI. **Portaria FME N° 878/09**. Institui a Proposta Pedagógica. Unifica as Portarias N° 125/08, N° 093/09 e N° 559/09. 2009c. Disponível em: <http://www.educacaoniteroi.com.br/category/menu-principal/legislacao/>. Acesso em: 20/março/2011.

NITEROI. **Portaria FME nº. 058/2009**. Altera a Portaria FME nº 132/2008. 2009ª. Disponível em: <http://www.ofluminense.com.br/ArquivosExternos/Arq735.pdf>. Acesso em: 10 de março de 2010.

NITEROI. **Portaria N° 093/09/FME**. Cessa os efeitos da Portaria FME N° 125/2008/FME para as Unidades de 3º e 4º Ciclos do Ensino Fundamental e da EJA da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências. 2009b. Disponível em: <http://www.ofluminense.com.br/ArquivosExternos/Arq736.pdf>. Acesso em 10 de março de 2008.

NITEROI. **Proposta Construindo a Escola do Nosso Tempo**. FME. 1999.

NITEROI. **Proposta Escola de Cidadania**. FME. Documento preliminar da Proposta Escola de Cidadania. Mimeo. 2007.

NITEROI. **Proposta Escola de Cidadania**. FME. Documento síntese. Mimeo. 2008.

NITEROI. **Referencial Curricular 2010**. Rede Municipal de Ensino de Niteroi. Uma Construção Coletiva. SME. FME. 2010.

NITEROI. **Regimento Escolar**. FME. Carta Regimento das Unidades de Educação Municipais de Niteroi. 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

PALMA FILHO, J. C. A Educação através dos tempos. **História da Educação**. p. 01-13. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica Ltda, 2003.

PÉREZ GÓMEZ, A. I. **A cultura escolar na sociedade neoliberal**. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

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

PERRENOUD, Philippe. **Os Ciclos de Aprendizagem. Um caminho para combater o fracasso escolar**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá. Avaliando a aprendizagem. In: **Educação para todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/ INEP, 2000. Disponível em: http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7BDEBC5505-6B0E-4AF1-BCAE-0D384B6AB419%7D_avaliacao_127.pdf. Acesso em: 05/03/2011.

PETITAT, André. **Produção na escola, produção na sociedade: análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no ocidente**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**. RAP. v. 43, nº 6, p. 1343-1368, nov/dez, 2009.

PRADO, Sérgio (org). Cooperação intergovernamental. **Cadernos Fórum Fiscal**, N° 4. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros & Fundação Getúlio Vargas, 2006. Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/estudos_pesquisas/forum-fiscal/publicacoes/cadernos-2004-a-2009/caderno-forum-fiscal-nb04-cooperacao-intergovernamental. Acesso em: 15/05/2012.

RÉGNIER, Jean-Claude. A autoavaliação na prática pedagógica. **Avaliação**, v.4, n.4 (14), p.45-53, dez.1999.

RIO DE JANEIRO. **Deliberação CEE N 236/99**. 1999. Disponível em: www.cee.rj.gov.br. Acesso em: 10/03/2011.

RIO DE JANEIRO. **Parecer CEE N° 59/96**. 1996. Disponível em: www.cee.rj.gov.br. Acesso em: 10/03/2011.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, N° 24, p. 9-27. Dossiê Federalismo. Jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a03n24.pdf>. Acesso em: março de 2012.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1991.

ROMÃO, José Eustáquio, **Avaliação dialógica: desafios e perspectivas**. São Paulo: Cortez Editora, 1999, 2ª edição.

ROSSI, Luiz Carlos; BARROS, Luiza; MAZINA, Márcia; MONGELLI, Márcia. **Gestão pública municipal: ideias e práticas para prefeitos, gestores e técnicos**. Campo Grande, MS: Letra Livre, 2004.

SACRAMENTO, Ana Rita S. **Lei de responsabilidade fiscal, accountability e cultura política do patrimonialismo: um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador**. Dissertação (Mestrado) NPGA/EAUFBA, Salvador, 2004.

SACRISTÁN, J. Gimeno. **O currículo: uma reflexão sobre a prática**. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SANDER, Benno. **Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação**. Brasília; Liber livro Editora, 2005.

SANDER, Benno. **Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação**. Brasília: Livraria Pioneira Editora, 1984.

SANT'ANNA, Ilza Martins. **Por que avaliar? Como Avaliar? Critérios e instrumentos**. Petrópolis: Vozes, 1995.

SANTOS FILHO, J. Camilo dos. Pesquisa quantitativa versus pesquisa qualitativa: o desafio paradigmático. In: SANTOS FILHO, J. Camilo dos; GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. 4a. ed. São Paulo: Cortez, p.13-59, 2001.

SÃO JOÃO DE MERITI. **Deliberação N° 01/10/CME**. Altera Del. N° 02/98 (art. 4º). Organização do EF e reclassificação de aluno infrequente com bom rendimento (final do ano letivo). 2010. Impresso.

- SÃO JOÃO DE MERITI. **Deliberação N° 02/98/CME**. Normatiza artigos LDB 9394/96. Ciclo (CA, 1ª e 2ª série) e Seriação (3ª a 8ª série). 1998. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Parecer N° 01/00/CME**. Dispensado o registro de conceitos de acordo com o artigo 16 da Resolução SEME No. 03/98, de 12/2/98. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Parecer N° 01/10/CME**. Reorganização do Ensino Fundamental de 9 anos e avaliação. 2010. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Parecer N° 01/98/CME**. Mudança na avaliação do processo ensino aprendizagem. 1998. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Parecer N° 02/99/CME**. Sobre Proposta de Ação Político Pedagógica SEMEar. 1999. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Parecer N° 11/00/CME**. Sobre Proposta SEME para ampliação dos ciclos em todo o EF (ciclos 1, 2, 3 e 4). 2000. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Parecer N° 18/02/CME**. Pronunciamento sobre proposta de ciclos. 2002. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Parecer N° 21/09/CME**. Reorganização do Ensino Fundamental de 9 anos e data de corte. 2009. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Plano de Ações Articuladas**. 2009. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>. Acesso em: mar/2011.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Proposta CULTIVAR/SEME. Uma Escola em Movimento Interativo**. Proposta Pedagógica do Sistema Municipal de ensino. 2011. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Proposta Político Pedagógica SEMEar/SEME**. 1998. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Regimento Escolar**. SEME. 2010. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Regimento Escolar**. SEMECE. 2004. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Resolução N° 02/01/SEME**. Normas e diretrizes para avaliação no Ensino Fundamental. 2001. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Resolução N° 02/03/SEME**. Quantitativo para organização da Educação Básica municipal. 2003. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Resolução N° 02/98/SEME**. Normas para organização do sistema municipal de ensino. 1998. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Resolução N° 03/06/SEME**. Matriz Curricular do Ensino Fundamental a partir de 2006. 2006. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Resolução N° 03/98/SEME**. Normas e diretrizes para avaliação. 1998. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Resolução N° 04/10/SEME**. Organização, normas, procedimentos e critérios de avaliação para o EF a partir de 2010. Ciclo (1º, 2º e 3º anos) e anos de escolaridade (4º ao 9º). 2010. Impresso.

- SÃO JOÃO DE MERITI. **Resolução N° 07/03/SEMECE**. Matriz curricular a partir de 2004. Ciclos 1, 2, 3 e 4. 2003. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Resolução N° 07/05/SEME**. Organização de turmas EF diurno e noturno. 2005. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Resolução N° 07/06/SEME**. Altera artigos 88 e 92 sobre avaliação no Regimento Escolar. 2006. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Resolução N° 09/09/SEME**. Projeto Educativo - Apoio Paralelo e Educacional Especializado (APPE). 2009. Impresso.
- SÃO JOÃO DE MERITI. **Resolução N° 18/04/SEMECE**. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação dos Ciclos de Aprendizagem (SACA). 2004. Impresso.
- SARI, Marisa Timm. **Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul**. Dissertação. Porto Alegre: UFRGS, 2009.
- SARMENTO, Diva Chaves. Educação, federalismo e qualidade. In: **Educação e qualidade: sistemas educacionais em construção**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.
- SARMENTO, Diva Chaves. Qual educação para que país? In: **Sistemas de educação no Brasil: políticas, autonomia, cooperação**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2010.
- SARMENTO, Diva Chaves; AROSA, Deize Vicente da Silva; FRANCO, Denise Vieira. Sistema nacional de educação: autonomia, democratização, identidade. In: MIRANDA, Sonia Regina; MARQUES, Luciana Pacheco (Orgs.). **Trajetórias: caminhos na pesquisa em educação**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2009.
- SAUL, Ana Maria A. **Avaliação emancipatória, desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo**. São Paulo: Cortez, 1988.
- SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1983.
- SAVIANI, Dermeval. **Tendências e correntes da educação brasileira. Filosofia da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1983.
- SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, L; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London; Lynne Rienner Publishers, 1999. Disponível em: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?filename=0&article=1021&context=andreas_schedler&type=additional. Acesso em: 20/07/2012.
- SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.
- SCHNECKENBERG, Marisa. Autoridade, autonomia e relações de poder no processo de gestão. **Gestão em Rede**, Brasília, n. 76, p. 13-20, abr./2007.

- SHIROMA, Eneida Oto. A outra face da inclusão. **Revista Teias**. Rio de Janeiro, ano 2, nº 3, jan/jun 2001. Disponível em: <http://www.periodicos.proped.pro.br>. Acesso em 15/04/2013.
- SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima e GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005, Disponível em <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>, Acesso em 20/01/2013.
- SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 127-160, jan./jun., 2011. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br>. Acesso em: 10/janeiro/2013.
- SHUGART, Matthew S.; MORENO, Erika; CRISP, Brian F. **The accountability deficit in Latin America**. Conferência apresentada no evento “Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America”. na Kellogg Institute for International Studies, Universidade de Notre Dame, Notre Dame, Indiana, 2000. Disponível em <http://nd.edu/~kellogg/faculty/research/pdfs/Shugart.pdf>. Acesso em 20/7/2012.
- SILVA, Mônica Ribeiro da; ABREU, Claudia Barcelos de Moura. Reformas para quê? As políticas educacionais nos anos de 1990, o “novo projeto de formação” e os resultados das avaliações nacionais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 26, n. 2, 523-550, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br>. Acesso em 20/abril/2013.
- SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: HADDAD, Sérgio (Org.) **Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- SOUSA, Maria do Carmo. **Sistema SAEB no atual contexto educacional: inclusão ou exclusão?** III Simpósio Nacional Discurso, Identidade e Sociedade (III SIDIS): Dilemas e desafios na contemporaneidade, 2012. Disponível em: http://www.iel.unicamp.br/sidis/anais/pdf/SOUSA_MARIA_DO_CARMO.pdf. Acesso em 10/jan/2013.
- SOUSA, Sandra M. Zákia Lian. 40 anos de contribuição à Avaliação Educacional. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 16, n. 31, 2005.
- SOUSA, Sandra M. Zákia Lian. Avaliação da aprendizagem nas pesquisas no Brasil de 1930 a 1980. **Cadernos de Pesquisas**, (94), 43-49. 1995.
- SOUSA, Sandra M. Zákia Lian. Avaliação da aprendizagem, análise de pesquisas produzidas no Brasil, no período de 1980 a 1990. **Revista Fac. Educ.**, São Paulo, v.22, n. 1, p. 111-144, jan/jun/, 1996.
- SOUSA, Sandra M. Zákia Lian. **Avaliação da Aprendizagem: Natureza e contribuições da pesquisa no Brasil no período de 1980 a 1990**. Tese (Doutorado em educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

SOUSA, Sandra M. Zákia Lian; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. **Estado do conhecimento: Estado do conhecimento ciclos e progressão escolar (1990-2002) – Relatório Final**. São Paulo: USP (MEC/INEP/Comped/PNUD), 2004.

SOUSA, Sandra M. Zákia Lian; BONAMINO, Alicia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 373-388, abr/jun, 2012.

SOUSA, Sandra Maria Zakia Lian . Avaliação educacional: tratamento do tema na Rbep no período de 1998 a 2010. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos** (Impresso), v. 93, p. 372-388, 2012.

SOUSA, Sandra Maria Zakia Lian; FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Políticas de avaliação e gestão educacional - Brasil, década de 1990 aos dias atuais. **Educação em Revista** (UFMG), Minas Gerais, v. 40, p. 165-186, 2004.

SOUZA, Celina. Dez Anos de Descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (orgs). **Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. p. 31-54. Porto Alegre: Sulina. Editora da UFRGS, 1998.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, v. 48, p. 187- 212, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451999000300011&script=sci_arttext. Acesso em: agosto/2012.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. O processo de construção da educação municipal pósLDB 9.394/96: políticas de financiamento e gestão. In: SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. (Org.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003.

SOUZA, Maria Inez Salgado de. Política educacional e ajuda externa. **Em Aberto**, Brasília, ano 10, n.50/51, abr./set. 1992.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil 1995-2002**. Pearson, 2005.

SPOSITO, Marília Pontes. Uma perspectiva não escolar no estudo sociológico da escola. **Revista USP**, São Paulo, n.57, p. 210-226, março/maio 2003. Disponível em: <http://www.usp.br/revistausp/57/14-marilia.pdf>. Acesso em: 10/jul/2012.

TEIXEIRA, Célia Regina. O “estado da arte”: a concepção de avaliação educacional veiculada na produção acadêmica do programa de pós-graduação em educação (1975-2000). **Cadernos de Pós-Graduação - Educação**, São Paulo, v.5, n.1, p. 59-66, 2006. Disponível em http://www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/cadernos_posgraduacao/cadernosv5n1edu/cdposv5n1edu_2_05.pdf. Acesso em: 15/out/2011.

TEIXEIRA, Maria Helena Gonçalves. **A gestão da escola básica na constituição histórica do modelo vigente**. Anais Coni

. Acesso em:

20/01/2012.

- TEODORO, A. Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas. Evidências e possibilidades. In: TEODORO, A (org.) **Tempos e andamentos nas políticas de educação**. Estudos Iberoamericanos. pp. 19-38. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.
- TIRAMONTI, G. Estado, educación y sociedad civil: una relación cambiante. In: TENTI FANFANI, E. (Org.). **Educación media para todos: los desafíos de la democratización del acceso**. Buenos Aires: Altamira, 2003.
- TOMMASI, M. L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.
- TREVISAN, Andrei Pittol & Bellen, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, nº 3, p. 529-550, Rio de Janeiro: RAP, maio/jun, 2008.
- ULER, Arnilde Marta. **Avaliação da aprendizagem: um estudo sobre a produção acadêmica dos programas de pós-graduação em educação**. Tese de Doutorado em Educação - Currículo. Programa de Pós-Graduação em Educação (Currículo), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.
- UNESCO. **Accountability in Education**. Education Policy Series, v. 1. International Academia de Educação (IAE) e Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIPE). Stedi Media: UNESCO, 2005. Disponível em: <http://www.unesco.org/iiep>. Acesso em 23/6/2012.
- UNESCO. **Educação para Todos. O Compromisso de Dakar**. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>. Acesso em: fevereiro/2012.
- VAN DIJK, Teun A. **Discurso e poder**. São Paulo: Editora Contexto, 2010.
- VARGAS, Francisco Rodriguez. Autonomia municipal e desenvolvimento local na Colômbia: tendências de autogestão comunitária em ambiente de planejamento integral. In: FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (orgs.). **Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. p. 114-134. Porto Alegre: Sulina. Editora da UFRGS, 1998.
- VIANA, Ana Luiza d'Ávila. SUS: Entraves à Descentralização e Propostas de Mudança. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **Descentralização e Políticas Sociais**. p. 269-295. São Paulo: FUNDAP, 1996 (Federalismo no Brasil).
- VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliação educacional: uma perspectiva histórica. **Est. Aval. Educ.**, dez 1995, n. 12, p.07-24.
- VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliações nacionais em larga escala: análises e propostas. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 27, p. 41 - 76, jan/jun, 2003.
- VIEIRA, Sofia Lerche & FARIAS, Isabel Maria Sabino. **Política educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. Escola – função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela (orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 2a. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 129-145.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Política e planejamento educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

VOSS, Dulce Mari da Silva. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. **Cadernos de Educação**. FaE, PPGE, UFPel. Pelotas [38]: 43-67, jan./abr. 2011. Disponível em: periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/viewFile/.../1449. Acesso em 21/ janeiro/2013.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.** V. 19, n. 73, p. 769-792, out/dez, 2011.

WITTMANN, Lauro Carlos. Autonomia da escola e democratização de sua gestão: novas demandas para o gestor. **Em Aberto**. n. 72. Brasília: INEP, fev/jun 2000.

.

.

.

ANEXOS

- Anexo 1 - Organização escolar do Ensino Fundamental nos municípios da Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro
- Anexo 2 - A organização do ensino nas disposições normativas das diversas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- Anexo 3 - Organização do Ensino Fundamental após 2005
- Anexo 4 - Plano global temático dos textos municipais analisados

Anexo 1 – Organização escolar do Ensino Fundamental nos municípios da Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro

Municípios da Região Metropolitana do RJ	Organização do Ensino Fundamental em 2011 (EF)			
	Ano escolar seriado	Desseriado	Misto (Desseriado/ Ano escolar seriado:)	Formas de organização
Belford Roxo	X			Ano escolar: 1º ao 9º ano
Duque de Caxias			X	Ciclo: 1º, 2º e 3º ano / Ano escolar: 4º ao 9º ano
Guapimirim			X	Ciclo: 1º e 2º ano / Ano escolar: 3º ao 9º ano
Itaboraí	X			Ano escolar: 1º ao 9º ano
Itaguaí	X			Ano escolar: 1º ao 9º ano
Japeri	X			Ano escolar: 1º ao 9º ano
Magé	X			Ano escolar: 1º ao 9º ano
Mesquita			X	Ciclo: 1º, 2º e 3º anos / Ano escolar: 4º ao 9º ano
Nilópolis			X	Ciclo: 1º, 2º e 3º anos / Ano escolar: 4º ao 9º ano
Niterói		X		I Ciclo: 3 anos / II Ciclo: 2 anos III Ciclo: 2 anos / IV Ciclo: 2 anos
Nova Iguaçu			X	Ciclo: 1º, 2º e 3º ano / Ano escolar: 4º ao 9º ano
Paracambi	X			Ano escolar: 1º ao 9º ano
Queimados			X	Ciclo: 1º, 2º e 3º ano / Ano escolar: 4º ao 9º ano
Rio de Janeiro			X	Ciclo: 1º, 2º e 3º ano / Ano escolar: 4º ao 9º ano
São Gonçalo			X	Ciclo I: 2 anos / Ciclo II: 3 anos / Ano escolar: 6º ao 9º ano
São João de Meriti			X	Ciclo: 1º, 2º e 3º ano / Ano escolar: 4º ao 9º ano
Seropédica	X			Ano escolar: 1º ao 9º ano
Tanguá	X			Ano escolar: 1º ao 9º ano
TOTAL	Ensino desseriado	-	1 rede	9 redes 1 rede - EF com 4 ciclos 7 redes - 1 ciclo nos 3 primeiros anos do EF 1 rede - 2 ciclos nos anos iniciais do EF (2 anos/3 anos) 1 rede - 1 ciclo nos 2 primeiros anos do EF
	Ensino por Ano de escolaridade seriado	8 redes	-	- 8 redes com anos de escolaridade seriado em todo o EF

Fonte: Informações das Secretarias Municipais de Educação e INEP – Censo Escolar 2010.

Anexo 2: A organização do ensino nas disposições normativas das diversas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Lei 4.024/61	Duração	Lei 5.692/71	Duração	Lei 9.394/96	Duração
*Ensino Primário *Ciclo Ginásial do Ensino Médio *Ciclo Colegial do Ensino Médio *Ensino Superior	*4 anos *4 anos *3 anos *Variável	*Ensino de 1º Grau *Ensino de 2º Grau *Ensino Superior	* 8 anos * 3 a 4 anos *Variável	*Educação Básica: -Educação Infantil -Ensino Fundamental -Ensino Médio *Educação Superior	-Variável (até 6 anos) -8 anos -3 anos *Variável
OBS.:		OBS.:		OBS.:	
a) A passagem do Primário para o ginásial era feita através de uma prova de acesso: o Exame de Admissão. b) Os ciclos Ginásial e Colegial eram divididos em ramos de ensino, a saber: Secundário, Comercial, Industrial, Agrícola, Normal e outros.		a) Com a junção dos antigos primário e ginásial, desapareceu o exame de admissão. b) A duração normal do 2º grau era de 3 anos. Ultrapassava, no entanto, este limite quando se tratava de curso profissionalizante. c) O ensino de 1º grau e 2º grau tinham uma carga horária mínima anual de 720 horas e o ano letivo a duração mínima de 180 dias.		a) Os níveis da Educação Escolar passam a ser dois: educação básica e educação superior. b) A educação de jovens e adultos, a educação profissional e a educação especial são modalidades de educação. c) A educação básica, nos níveis fundamental e médio, passa a ter a carga horária mínima de 800 horas anuais, distribuídas em 200 dias letivos anuais, no mínimo.	

Fonte: CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil**, 1998, p. 26.

Anexo 3: Organização do Ensino Fundamental após 2005

Lei 11.114/2005	Duração	Lei 11.274/2006	Duração
*Ensino Fundamental: 1ª à 8ª série	8 anos	*Ensino Fundamental: -Anos iniciais – 1º ao 5º ano -Anos finais – 6º ao 9º Ano	9 anos 5 anos 4 anos
Facultativa a entrada do aluno na primeira série do Ensino fundamental aos 6 (seis) anos de idade. Ensino Fundamental obrigatório para crianças de 7 a 14 anos.		Matrícula obrigatória aos seis anos no primeiro ano de escolaridade do Ensino Fundamental. Ensino Fundamental obrigatório para crianças de 6 a 14 anos.	

Fonte: Elaborada pela autora.

Anexo 4: Plano global temático dos textos municipais analisados

Temáticas	Conteúdos
Identificação e organização do ensino municipal	Fixação das finalidades e organização administrativa, didática, pedagógica e disciplinar dos estabelecimentos de ensino municipais.
Organização curricular do ensino fundamental municipal	<p>Ciclo de Aprendizagem - NT 1999 Ciclo de Alfabetização e seriação/anos de escolaridade - DC (1993/2010); SJM (2010) Ciclo de Alfabetização Interativo e seriação/anos de escolaridade - SJM (2010) Ciclos - NT (2005-2010); SJM (1998-2009)</p> <p>DC 1999 - Áreas com dimensão interdisciplinar: Linguagem; Ciências Matemáticas, Físicas, Químicas e Biológicas; Ciências Sociais. Tipologia dos conteúdos: Conceituais, Factuais, Procedimentais, Atitudinais. DC 2005 - Base Nacional Comum: Linguagem; Ciências Físicas, Matemáticas, Químicas e biológicas; Ciências Sociais. Parte diversificada: Atividades recreativas. Tipologia dos conteúdos: Conceituais, Factuais, Procedimentais, Atitudinais.</p> <p>NT 1999 - PCNs - Objetivos, conceitos, conteúdos e competências (para cada ciclo) NT 2010 - Eixos estruturadores: Linguagens; Tempo e Espaço; Ciências e Desenvolvimento Sustentável NT 2010 - Temáticas, Habilidades/ Práticas cidadãs integradoras, Habilidades específicas, Sugestões metodológicas (para cada ano de escolaridade)</p> <p>SJM 2003 - Núcleo Comum: Códigos de Linguagens; Ciência e Tecnologia; Sociedade e Cultura. Parte Diversificada: Educação Ambiental; Educação para o Trânsito; Ensino Religioso; Trabalho e Consumo. SJM 2006 - Núcleo Comum: Códigos de Linguagens; Ciência e Tecnologia; Sociedade e Cultura. Parte Diversificada: Educação Ambiental; Educação para o Trânsito; Educação Religiosa; Projetos Pedagógicos. SJM 2010 - Núcleo Comum: Códigos de Linguagens; Ciência e Tecnologia; Sociedade e Cultura (Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia, Ciências, Artes, Educação Física, Língua Inglesa, Língua Espanhola, Informática, Educação Musical). Parte Diversificada: Educação Ambiental; Educação para o Trânsito; Educação Religiosa; Projetos Pedagógicos (Projetos Interdisciplinares: práticas de esporte e lazer; diversidade cultural, com ênfase nas culturas de origens africana e indígena; aspectos filosóficos e sociológicos). Temas Transversais: Ética; Pluralidade Cultural; Meio Ambiente; Saúde; Orientação Sexual; Tipologia dos conteúdos: Conceituais, Factuais, Procedimentais, Atitudinais.</p>
Sistema de avaliação do processo ensino aprendizagem no Ensino Fundamental das escolas municipais	Avaliação da Aprendizagem - DC, SJM e NT Avaliação Institucional - DC e NT Avaliação Externa - DC, SJM
Regulamentações locais	Propostas Pedagógicas; Portarias e Resoluções; Regimentos Escolares

Histórico do processo de construção e constituição de desenvolvimento do ensino municipal	Processos de reestruturação curricular e reorganização do ensino fundamental - DC, SJM, NT Processo de implementação do ensino desseriado - DC, SJM, NT
Debates, bases teóricas e pressupostos filosóficos das propostas pedagógicas	<p>DC - Discussão sobre: cultura, massificação e alienação, capital humano, indústria cultural, coisificação, domínio da técnica, ideologia do mercado, sociedade pós-industrial, mão de obra - consumo, pós-modernidade, tecnossociedade, caráter utilitarista da educação, educação como reprodução e transformação, prática educativa como prática política e técnica, intelectual orgânico, padronização de estruturas e currículos, escola como instrumento de equiparação social; inclusão; diversidade; sociointeracionismo; competências; cidadania crítica; interdisciplinaridade.</p> <p>NT - Discussão sobre: perspectiva transpessoal; princípios humanísticos; democratização do ensino; cidadania; competências; autonomia; inclusão; educação de qualidade; matriz sócio-histórica da educação; ensino centrado no aluno; escola como guardião do conhecimento; pensamento educacional progressista; distanciamento entre escola e vida; papel político do conhecimento; conhecimento útil e atual; aquisição de novos conhecimentos; cuidar-educar como prática social e profissional; participação; planejamento participativo; trabalho pedagógico com complexos temáticos, temas geradores, projetos de trabalho, reagrupamento, formação de equipes e grupos de referências; perspectiva sociointeracionista; liberdade e pluralidade; educação como instrumento utilitário para inserção competente na vida social, econômica e cultural; currículo como discurso seletivo de cultura; multiculturalismo.</p> <p>SJM - Discussão sobre: Ensino de qualidade; Visão holística do homem e da sociedade; Pós-modernidade; Cidadania, inclusão, diversidade cultural, sociedade sustentável e espírito científico; Função da escola e do educador; Cidadania crítica, consciente e participativa; Interação e intervenção; Sociedade inclusiva, justa, solidária, menos desigual, sustentável, crítica e atuante; Justiça, solidariedade e ética; Espaços de conhecimento, cultura, pesquisa e criatividade; necessidades emergentes da comunidade escolar; cultura de projeto; Gestão democrática; Gestão participativa; planejamento participativo; Atividade cooperativa; Autonomia intelectual e moral; Tendências pedagógicas (inatismo, ambientalismo, construtivismo, interacionismo, neurociência); Sociointeracionismo.</p> <p>DC - Autores: Edgard Morin, Celso Vasconcelos, Nilbo Nogueira, Antoni Zabala, Jurgo Santomé, Ivani Fazenda, L. Vygotsky, H. Wallon, Paulo Freire, S Kramer, J. Piaget, M. Soares, A. Smolka, J. Forquin, E. Lima, E. Ferreira.</p> <p>NT - Autores: S. Grof, Elvira S. Lima, E. Morin, S. Hall, J. Banks, V. Candau, A. Canen, P. MacLaren, J. Kowalczyk, L. Vygotsky, H. Wallon, K. Zeichner.</p> <p>SJM - Autores: M. Baffi; M. Gadotti; M. André; C. Luckesi; M. Esteban; D. Gandin; P. Demo; J. Libâneo, P. Freire, H. Lück; E. Lima; L. Vygotsky; V. Camps; J. Changeux; C. Coll; E. Ferreira; G. Frigotto; P. Gentili; M. Grinspun; J. Hoffmann; S. Kramer; J. Piaget; M. Mantoan; E. Menezes; J. Sacristán; M. Soares; C. Vasconcelos; A. Vásquez; A. Zabala; H. wallon, C. Frenet; A. Candau</p>

