

Uma breve análise das políticas de avaliação e sua relação com a organização escolar por ciclos: resultados de pesquisa¹

A brief review of evaluation policies and its relation to school organization in cycles: search results

Claudia de Oliveira Fernandes²

RESUMO

O artigo apresenta resultados da primeira fase da pesquisa intitulada “Uma análise dos instrumentos que conformam as políticas de avaliação implementadas pelas redes municipais de Ensino Fundamental do estado do Rio de Janeiro que adotam a organização por ciclos – período 2009-2010”. A pesquisa foi desenvolvida com recursos do CNPq e abrangeu, num primeiro momento, apenas o município do Rio de Janeiro, e seus resultados são discutidos no presente texto. Discute-se a polissemia do conceito de qualidade de educação, as diferentes concepções de avaliação presentes nos documentos e decretos municipais e o contexto efervescente da transição da gestão municipal no Rio de Janeiro, quando se acabou, por decreto, com a política de avaliação vigente e instituiu-se nova política de exames, numa perspectiva classificatória, meritocrática. Apresenta-se também o mapeamento das redes municipais do estado do Rio de Janeiro que ainda adotam os ciclos como forma de organização escolar e sua relação com a perspectiva da avaliação externa e de exames.

Palavras-chave: concepções de avaliação; políticas públicas de avaliação; avaliação externa e exame.

DOI: 10.1590/0104-4060.41420

1 A Pesquisa recebeu fomento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

2 Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Escola de Educação. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Av. Pasteur, nº 458, 4º andar. Urca. CEP: 22.290-240. *E-mail:* claudiafernandes2004@yahoo.com.br

ABSTRACT

This paper presents results of the first phase of the research entitled “An analysis of the instruments that make the evaluation policies implemented by municipal Elementary Schools in the state of Rio de Janeiro which take the organization through cycles – 2009-2010”. The research was conducted with funding from CNPq and it covered, at first, only the municipality of Rio de Janeiro and its results are discussed in this text. It discusses the different meanings of the concept of quality in education, the different conceptions of assessment found in the municipal documents and decrees as well as the effervescent context of the transition of municipal management in Rio de Janeiro when it ended, by decree, with the current assessment policy and establishing a new policy on examinations, with a qualifying meritocratic perspective. Furthermore, we present the mapping of municipal nets in the state of Rio de Janeiro which still embrace the cycles as a form of school organization and its relation with the prospect of external assessment and examinations.

Keywords: conceptions of assessment; assessment public policies; external assessment and examination.

Introdução

Este artigo apresenta os resultados da primeira fase de uma pesquisa iniciada em 2010³, que tem por objetivo analisar e compreender se as políticas de avaliação implementadas, a partir de 2009, pelas Secretarias Municipais de Educação do Rio de Janeiro, que optaram pela organização escolar em ciclos, concorrem para uma educação oferecida de melhor qualidade e se tais políticas consideram as especificidades da organização em ciclos. O projeto objetiva

3 Título da 1ª fase da pesquisa: “Uma análise dos instrumentos que conformam as políticas de avaliação implementadas pelas redes municipais de Ensino Fundamental do estado do Rio de Janeiro que adotam a organização por ciclos – período 2009-2010”. Essa primeira fase se desenvolveu ao longo dos anos de 2010 e 2011 com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e abrangeu, nesse período, apenas o município do Rio de Janeiro. Estavam previstos outros municípios, mas a pesquisa ainda está em andamento. Os documentos dos municípios de Niterói e Caxias já foram analisados e os dados estão sendo construídos e analisados. Privilegiou-se o município do Rio de Janeiro, inicialmente, por apresentar, no período citado (ano de 2009), a organização da escolaridade em ciclos nos três primeiros anos do Ensino Fundamental e avaliação externa da rede. Uma segunda justificativa para a escolha inicial pelo Rio de Janeiro deveu-se à efervescência política no ano de 2009 com a mudança da gestão municipal, que gerou inúmeros decretos e portarias analisados no cômputo da pesquisa.

ainda problematizar as possíveis relações entre uma proposta de avaliação da rede, com enfoque em uma avaliação em larga escala com uma concepção de avaliação continuada, como exige uma organização em ciclos. A segunda fase da pesquisa prevê trabalho de campo, cujo objetivo principal é compreender quais implicações as políticas de avaliação implementadas, a partir do ano de 2009, pelas referidas redes municipais de educação, trazem para as práticas de avaliação da aprendizagem nas escolas, seja para seus projetos pedagógicos, seja para as práticas em sala de aula. Para atingir tais objetivos, foi necessário rever, inicialmente, o mapeamento realizado em 2007, acerca dos municípios que adotam ciclos no estado, pesquisa que já vem sendo realizada no âmbito do projeto do Observatório das Escolas em ciclos do Estado do Rio de Janeiro, pelo Grupo de Estudo e Pesquisa Avaliação e Currículo – GEPAC.

A metodologia da primeira fase constitui-se basicamente de análise documental, como instrumentos de avaliação, decretos e portarias e propostas curriculares, envolvendo uma equipe de cinco pesquisadores.

Para fins da pesquisa, fez-se necessário um recorte metodológico que possibilitasse avançar na direção de diferentes aspectos decorrentes da problemática apontada acima. A pesquisa se ateve, nessa primeira fase, a um trabalho de análise documental, além disso, realizou-se a atualização do mapeamento das redes municipais do Rio de Janeiro que adotam a organização escolar em ciclos. Na segunda etapa prevê-se pesquisa de campo, com entrevistas e observações em algumas escolas de diferentes municípios pesquisados: Rio de Janeiro, Niterói e Caxias, escolhidos a partir do mapeamento realizado. As seguintes questões estão sendo investigadas:

a) Quais os instrumentos de avaliação que as secretarias de educação dos municípios do Rio de Janeiro, que adotam uma organização por ciclos (mesmo que mista), vêm adotando em suas políticas educacionais, tanto em suas orientações curriculares de avaliação da aprendizagem dos estudantes quanto em suas propostas de avaliação de desempenho do sistema de educação municipal, quando houver?

b) De que forma tais instrumentos concorrem para a melhoria da qualidade da educação oferecida pelo município?

c) Se e como as políticas de avaliação implementadas, a partir do ano de 2009, pelas redes municipais de educação que adotam ciclos em todo ou em parte do Ensino Fundamental, afetam as práticas de avaliação da aprendizagem nas escolas?

No primeiro momento da pesquisa, privilegiou-se, portanto, o município do Rio de Janeiro.

Os resultados da primeira fase da pesquisa

Os resultados dessa primeira fase apontam que existem incoerências entre a proposição dos ciclos e a proposição das avaliações externas, não só na concepção como na operacionalização. A questão de pano de fundo da pesquisa foi problematizar a relação, tão em voga em nosso discurso educacional contemporâneo, entre a avaliação e uma educação escolar de maior qualidade, entendendo, no âmbito deste trabalho, qualidade como aquela que se traduz numa escola que atende a todos, em suas diferenças, que cumpre seu papel de ensinar, que não seleciona os melhores, não classifica, nem exclui, que atende aos direitos constitucionais. Os resultados demonstram que o conceito de qualidade, polissêmico, é utilizado de forma indiscriminada nos documentos analisados e que a avaliação externa aparece como redentora dos males da educação. Apontamos também que os documentos oficiais concebem uma perspectiva de avaliação da aprendizagem formativa, processual e continuada e, ao mesmo tempo, uma perspectiva seletiva e classificatória, *premiadora* no que tange à avaliação externa de desempenho na rede.

Mesmo considerando-se que as duas dimensões da avaliação tenham funções distintas para a educação escolar e que possam chegar a uma série de procedimentos comuns ou complementares no processo da sua reapropriação pelas redes de ensino, elas partem de matrizes teóricas que não se conciliam, o que tem suscitado muitos questionamentos entre os docentes. Além disso, os professores que convivem em seu cotidiano de trabalho, seja na sala de aula ou na escola, com as implicações que a introdução do modelo de avaliação externa vem causando, dada a sua forte ênfase na função reguladora do aparato governamental, têm também se defrontado com novas propostas metodológicas que ensejam novas práticas avaliativas de caráter mais formativo.

Em trabalho passado (BONAMINO; FRANCO; FERNANDES, 2000), apontamos o quanto a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394/96 veio corroborar práticas sociais já existentes, como, por exemplo, no caso que aqui nos interessa, as práticas já correntes de progressão continuada e de escolas “cicladadas” em várias redes de ensino. Vale destacar também o caráter de *promoção* contido no texto da nova Lei em contraposição ao de *aprovação*, tão forte na Lei nº 5.692/71.

A esse cenário, somam-se as crescentes adesões das redes municipais à formulação de sistemas de avaliação externa a fim de diagnosticar as aprendizagens dos alunos com fins os mais variados, como propiciar melhor distribuição de recursos, estimular maior participação de escolas com menor rendimento,

fomentar a formação de professores, melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (IDEB) das escolas no município ou estado, etc. Enfim, as motivações são muitas, entretanto, essa nova tendência se opõe às concepções de avaliação da aprendizagem presentes em documentos oficiais e na literatura contemporânea sobre os processos e práticas de avaliação da aprendizagem. Em palestra na I Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB), da qual participei como expositora no colóquio Sistema Nacional de Avaliação (Brasília, abril de 2008), aponte tal dualidade, que se reflete, por exemplo, nos indicadores de rendimento escolar aprovação/reprovação, não se mostrando tão eficientes para denotar a qualidade do ensino, num sistema de ciclos ou num regime de promoção continuada, onde não há reprovação, em especial nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Em pesquisa realizada (FERNANDES, 2007), os professores relatam a incoerência entre as concepções de avaliação dos sistemas realizadas pelas redes e as propostas oficiais de avaliação da aprendizagem dos alunos. Tal dualidade traz implicações para o trabalho docente e para as relações professor/aluno: de um lado, um sistema de avaliação externa balizado por uma avaliação quantitativa e, de outro, um sistema de avaliação da aprendizagem que privilegia uma concepção qualitativa, formativa da avaliação, muitas vezes sem a reprovação ao final de cada ano da escolaridade. Essa concepção híbrida (ESTEBAN, 1999) precisa ser problematizada e pesquisada em suas possíveis implicações, não só para a escola e trabalho docente como também para o sistema educacional como um todo, no sentido da legitimidade dos índices apurados e trabalhados pelas redes de ensino a fim de incrementar seus processos de formação docente, seus investimentos, suas políticas educacionais. É, a partir desses aspectos, que a presente pesquisa se insere.

Feitas algumas considerações acerca da temática avaliação, no que tange à concepção, aos discursos, às perspectivas e à sua relação com o sistema nacional de avaliação, este projeto parte do pressuposto que as políticas municipais e estaduais que implementam sistemas de avaliação como a não reprovação de alunos, com formas de organização do tempo/espaco/currículo/avaliação escolar distintas da organização seriada, trazem profundas mudanças para as escolas, para os próprios sistemas que a implantaram e para o sistema nacional de avaliação, uma vez que a avaliação torna-se central nos processos de implementação das propostas nas escolas. Entretanto, argumentamos que há de se romper com uma cultura-crença da/na avaliação no sentido de que a qualidade da educação se dá a partir de uma perspectiva de avaliação meritocrática/classificatória/excludente. Não descartamos o mérito, mas não o concebemos nesse caso, acompanhado da perspectiva classificatória que tem por finalidade, ao final do processo, excluir aqueles que não obtiveram êxito, este pautado numa classificação.

Essa cultura se dá no interior das escolas e fora delas, quando a partir das avaliações externas realizadas pelas redes municipais e/ou estaduais, como exemplo do que vem acontecendo agora, são feitos os famosos *rankings* ou são premiadas escolas e professores. Embora, no discurso educacional contemporâneo, as avaliações ganhem destaque pelo fato de serem fundamentais para a garantia da qualidade das escolas, o que vemos são os usos dos resultados das avaliações para outros fins, não só porque nossa cultura escolar está permeada por crenças e valores diretamente relacionados à avaliação. Não só porque há interesses políticos e econômicos, mas também porque, do ponto de vista técnico, ainda não construímos ações e instrumentos de recolhimento de dados, de aplicação e de análise coerentes com uma concepção de avaliação formativa, com finalidade de acompanhamento e monitoramento para que possa subsidiar os processos de ensino e aprendizagem simplesmente.

Nos percursos da pesquisa percebemos que a “educação de qualidade”, identificada com valores como competitividade, empreendedorismo, *performance* e eficiência, é hegemônica nas mídias de massa, no senso comum. Nesta pesquisa, tomaremos o conceito de “qualidade negociada” para fins de análise e como uma alternativa mais coerente com as discussões científicas contemporâneas no campo da educação, e principalmente na avaliação educacional. Ou seja, uma qualidade de natureza negociável, processual, contextual e transformadora. (FREITAS, 2005).

O termo “qualidade da educação” traduz variadas significações em diferentes contextos políticos. Entretanto, essas coexistem lado a lado ou entrelaçadas ao longo do tempo.

Contemporaneamente, é possível descrever a predominância da concepção da qualidade que é medida por meio de grandes avaliações de desempenho dos alunos. Entre outros resultados quantitativos, como “[...] taxas de retenção, taxas de promoção, egressos dos cursos superiores, comparações internacionais do rendimento escolar, etc.”. (FREITAS, 2005).

Nos resultados da pesquisa, encontramos indícios dessa forte tendência de identificação da “qualidade” com o desempenho em grandes exames.

Concordamos com Moreira e Kramer (2007), que apontam a qualidade da educação como um fenômeno complexo que possui determinações intraescolares (currículo, formação docente, gestão escolar, etc.) e extraescolar (condições de vida da população, capital econômico e cultural das famílias dos alunos, entre outros). E entendendo a qualidade da educação como fenômeno complexo, é preocupante quando é vista “[...] apenas em pressupostos técnicos e se distancia dos juízos de valor, do compromisso com a justiça social, bem como das ações e dos interesses dos sujeitos que concretamente a define e adota”. (MOREIRA; KRAMER, 2007, p. 1044).

Pensar em escola de qualidade é pensar em um ideal de escola, significa refletir sobre os atributos que uma escola deve ter para cumprir sua função. Sendo assim, há uma questão que precede: qual deve ser o papel social da educação escolar?

Afirmamos que sob uma ótica mais liberal, a qualidade da educação pode ser avaliada pelos bons desempenhos em exames que abarcam conteúdos mínimos, standardizados e universais. Nesse caso, a “má qualidade” estaria na ineficiência da escola e no baixo desempenho dos alunos nos exames da Prova Brasil⁴ e do PISA⁵.

Sob uma ótica mais crítica e menos liberal percebemos que a qualidade da educação está atrelada à democratização do acesso e permanência, práticas de gestão e participação democráticas e participativas, preocupação em estabelecer relações com as comunidades locais e, por fim, a intenção educativa maior de formar sujeitos para o exercício pleno da vida.

Podemos complexificar, entendendo que ambas as concepções se entrelaçam e, muitas vezes, convivem lado a lado nos cotidianos das escolas, salas de aula e mesmo nos textos das políticas públicas, conforme analisado na pesquisa.

A noção de “qualidade negociada” (FREITAS, 2005), justamente por ser negociada, aberta e em processo de construção permanente, pode nos auxiliar na compreensão e desvelamento da complexidade de tais entrelaçamentos.

Entendemos que “qualidade negociada” não significa que as escolas devem isoladamente estabelecer seus critérios como se não fizessem parte de uma sociedade. Os indicadores devem ser negociáveis porque os problemas são contextualizados e plurais, porém “[...] é importante frisar que a definição de indicadores, apesar das características locais que fortemente explicarão as dificuldades ou facilidades de realização, é estabelecida no conjunto das necessidades e dos compromissos do sistema público de ensino”. (FREITAS, 2005. p. 924).

A partir dessa concepção, entendemos que essa investigação procura avançar no sentido de problematizar a relação, tão em voga em nosso discurso educacional contemporâneo, entre a avaliação e uma educação escolar de maior qualidade. A avaliação fornece dados para formulação de estratégias, com o intuito de contribuir para a qualidade na educação, mas não é um fim em si mesmo. Ter um sistema de avaliação por si só não é sinônimo de qualidade.

As redes públicas de ensino vêm conjugando diferentes lógicas de avaliação em seu conjunto de políticas: sistema de ciclos, cuja reprovação inexistente entre os anos dos ciclos e pressupõe uma concepção de avaliação continuada e formativa;

4 No caso do Brasil, em especial.

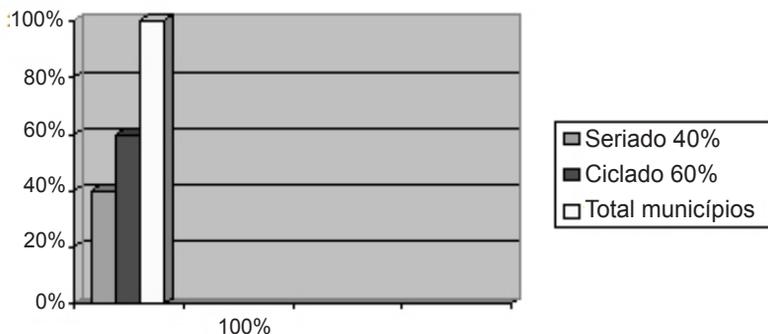
5 Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

avaliações, às vezes, bimestrais, com fins de classificação de alunos em diferentes turmas para regularização do fluxo, o que de certa forma fere o princípio da organização em ciclos no que tange aos tempos de aprendizagem; avaliações externas que, muitas vezes, impingem um planejamento e organização curricular às avessas de uma concepção de avaliação formativa, presente na organização em ciclos. Enfim, faz-se necessário problematizar/investigar tais questões.

O mapeamento

O mapeamento realizado apontou que houve um decréscimo na escolha dos ciclos como forma de organização do Ensino Fundamental por parte das redes municipais de ensino no estado do Rio de Janeiro. Tal fato pode ser verificado nos gráficos abaixo. Vale os números percentuais foram arredondados para fins de análise.

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE REDES MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL SERIADAS E CICLADAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO/2007



FONTE: FERNANDES (2007).

O gráfico acima mostra o cenário da organização da escolaridade do Ensino Fundamental das redes dos municípios do Rio de Janeiro em 2007. Tínhamos uma predominância da organização em ciclos no estado, mesmo que apenas em algum momento do nível de ensino, como será melhor especificado no Gráfico 2. A adoção dos ciclos por 60% das redes pode ser compreendida de forma histórica, política e economicamente. (FERNANDES, 2007, 2009).

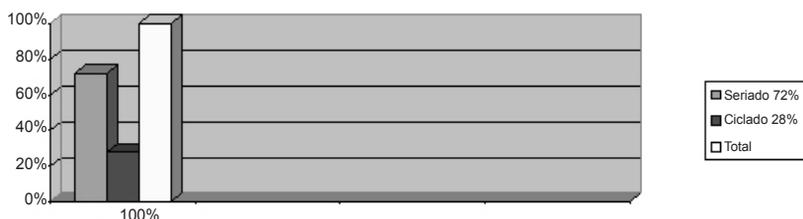
GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE REDES MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO QUE ADOTAM CICLOS/2007



FONTE: FERNANDES (2007).

Observa-se que há uma maior concentração da adoção dos ciclos nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, ou seja, nos anos da alfabetização. Tal predominância nos revela que a compreensão da alfabetização como um processo está solidificada entre os educadores. Mesmo com o enxugamento das propostas de ciclos, como veremos nos gráficos a seguir, que mostram o panorama de 2010 das redes municipais de ensino do Rio de Janeiro, verificamos que o sistema seriado prevê a não retenção das crianças do primeiro para o segundo ano. O Ministério da Educação (MEC) recomenda em seus documentos para a implantação do Ensino Fundamental de nove anos a não retenção dos alunos nos anos iniciais, respeitando as características de cada rede.

GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE REDES MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL SERIADAS E CICLADAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO/2010



FONTE: FERNANDES (2007).

Pode-se notar que há um enxugamento nas propostas de ciclos no estado. O que em 2007 era predominantemente um estado com redes de Ensino Funda-

mental organizadas em ciclos tem, três anos depois, o cenário do predomínio do retorno à seriação. Cabe ressaltar que a implantação dos ciclos nunca se deu de forma fidedigna às propostas e que muitos municípios adotavam tal organização por motivos de regularização do fluxo apenas, e para isso continuavam trabalhando com a não retenção dos estudantes entre os anos escolares, denominando essa ação de organização em ciclos⁶.

GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE REDES MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO QUE ADOTAM CICLOS/2010



FONTE: FERNANDES (2007).

Em primeiro lugar, é necessário destacar que seis municípios não forneceram os dados exatos quanto à forma de organização dos ciclos. Como são municípios menores, não conseguimos ter acesso a documentos que pudessem nos orientar quanto a esse aspecto. Apenas obtivemos a informação que adotam ciclos. Estamos ensejando esforços junto às secretarias para obter os dados. Tal ressalva é importante, pois, embora não sejam números significativos no universo total de municípios, fazem diferença, na medida em que o percentual de municípios ciclados é pequeno. Entretanto, é possível realizar algumas análises.

Nota-se que a maior queda foi em relação à adoção dos ciclos nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental. Em 2007, eram 33% dos municípios do estado. Em 2010, esse percentual baixou para 12%. Isso pode ser atribuído ao fato de que, daquele total de 33%, a maioria das redes denominava-se organizada em ciclos, mas, provavelmente, apenas trabalhavam com a ideia da não retenção nos anos iniciais, como já observamos anteriormente. Com a expansão do Ensino Fundamental para nove anos e com a recomendação do MEC de não haver

6 Para ler mais sobre essa análise, ver BARRETTO, E. S. S.; MITRULIS, E. Trajetória e desafios dos ciclos escolares no país. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, USP, v. 15, n. 42, p. 105-142, 2001.

reprovação do 1º para o 2º ano, tal organização passou a não ser mais necessária. Soma-se a isso o fato de que com as eleições de 2009 houve uma queda na adoção dos ciclos pelas redes. É necessário ressaltar também que essa é uma análise dentre outras possíveis. Tais questões estão sendo objeto dessa investigação.

A Tabela 1 traz os números absolutos e percentuais dos municípios que adotam ciclos no estado do Rio de Janeiro e nos dá uma ideia geral do cenário no estado.

TABELA 1 – NÚMEROS ABSOLUTOS DE MUNICÍPIOS QUE ADOTAM A ORGANIZAÇÃO DA ESCOLARIDADE EM CICLOS NO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO/2010

Alfabetização 1º e 2º anos 11,82%	Cinco primeiros anos do EF 3,22%	Exclusivamente Ciclos 7,5%	Tem ciclos, mas não foi especificado ainda o período*
Araruama	Duas Barras	Bom Jesus de Itabapoana	Cachoeira de Macacu
Duque de Caxias	São Gonçalo	Cambuci	Casemiro de Abreu
Nova Friburgo	São José de Ubá	Itaperuna	Laje do Muriaé
Nilópolis		Natividade	Mangaratiba
Pinheiral		Niterói	Quissamã
Piraí		Trajano de Moraes	Paraíba do Sul
Porto Real			
Quatis			
Queimados			
Rio das Flores			
Rio de Janeiro			
Total: 26 municípios com ciclos = 27,95%			

FONTE: A autora (2015).

* Os municípios estão sendo contatados a fim de se obter melhores dados acerca do tipo de organização em ciclos.

Vale chamar a atenção para o fato de que a única rede municipal que permanece organizando todo o Ensino Fundamental em ciclos é a rede de Niterói. Tal estabilidade deve-se ao fato da rede ter construído uma proposta coletiva e mais sólida conceitualmente acerca dos ciclos, com uma ampla política de formação de seus professores⁷.

7 Para saber mais, consultar AROSA, A.; MARINA, L. *A organização escolar em ciclos na rede municipal de Niterói*. Rio de Janeiro: Oficina de Livros, 2010. DAVID, L. N. B.; DOMINICK, R. *Ciclos escolares e formação de professores*. Rio de Janeiro: Ed. WAK, 2010. CUNHA, V. G. P. *Trajatória da política de ciclos na rede municipal de Niterói-RJ (1999-2012) – Análise do processo de recontextualização do discurso pedagógico nos textos oficiais*. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

A Tabela 2, comparativa entre os anos de 2007 e 2009, foi importante para a escolha dos municípios, uma vez que demonstrou a continuidade e a descon-tinuidade das propostas de ciclos entre os municípios fluminenses.

TABELA 2 – COMPARAÇÃO ENTRE OS ANOS 2007 E 2010 NO QUE TANGE À ADOÇÃO DOS CICLOS NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES

Municípios fluminenses/2007 Ciclo em todo o Ensino Fundamental	Municípios fluminenses/2010 Ciclo em todo o Ensino Fundamental	Municípios fluminenses/2010 Ciclo de Alfabetização 1º e 2º anos
Areal	Bom Jesus de Itabapoana	Araruama
Maricá	Cambuci	Duque de Caxias
Niterói	Itaperuna	Nova Friburgo
Quissamã	Natividade	Nilópolis
Rio Claro	Niterói	Pinheiral
Rio das Ostras	Trajano de Moraes	Piraí
Rio de Janeiro		Porto Real
São João de Meriti		Quatis
São João da Barra		Queimados
Valença		Rio das Flores
		Rio de Janeiro

FONTE: A autora (2015).

O município de Duque de Caxias permaneceu com o ciclo nos três primeiros anos do Ensino Fundamental, mantendo uma continuidade, assim como Niterói. O Rio de Janeiro, após dois anos de adoção dos ciclos para todo o Ensino Fundamental, voltou a ter nos anos 2009 e 2010 apenas o ciclo básico de alfabetização, organização que manteve de 1999 a 2006. Atualmente, o município organiza todo o Ensino Fundamental em anos de escolaridade, antigo sistema seriado, não havendo retenção do primeiro para o segundo ano.

A diminuição no percentual das redes organizadas em ciclos pode relacionar-se com a adoção, cada vez mais presente e hegemônica, pelas redes municipais de ensino, de políticas de avaliação externa fortemente compreendidas como propulsoras da qualidade da educação escolar. Tal diminuição também pode ser relacionada a uma tendência de revitalização de uma pedagogia tecnicista no cenário educacional, na esteira de um pensamento mais conservador, novamente presente em diferentes esferas sociais. (FREITAS, 2012; BALL, 2005).

O município do Rio de Janeiro

No ano 2000, a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME) adotou o 1º Ciclo de Formação para o primeiro, segundo e terceiro ano do Ensino Fundamental. A intenção era implantar o sistema de ciclos gradativamente para todo o Ensino Fundamental. Entretanto, tal implantação não se deu de forma gradual, e somente no ano de 2006 a SME publicou, através de Portaria de Matrícula, a organização em Ciclos de Formação para todo o Ensino Fundamental.

A Resolução nº 946, de 25 de abril de 2007, recomenda que se normatizasse a avaliação da aprendizagem dos alunos, suspendendo a reprovação entre os anos do Ensino Fundamental. Com isso, iniciou-se uma grande polêmica na cidade do Rio de Janeiro, com ampla repercussão na mídia, naquele ano, indo tal questão parar em sessão na Câmara dos Vereadores. Assim, a promulgação do Decreto Legislativo nº 618, de 13 de junho de 2007, sustava o efeito da Resolução nº 946, de 25 de abril de 2007. A Procuradoria Geral do Município se pronunciou através do Ofício PG/GAB nº 284, de 24 de agosto de 2007, declarando a inconstitucionalidade do Ato Legislativo e recomendando a estrita observância da Lei Magna e a aplicação dos termos da Resolução SME nº 946 nos Conselhos de Classe. Essa situação trouxe graves repercussões para o cotidiano das escolas.

Diante desse quadro, a Secretaria de Educação criou um grupo constituído por representantes dos Conselhos de Diretores, Professores, Responsáveis e Funcionários das escolas da rede, a fim de ouvir e reescrever a forma de avaliar a aprendizagem dos alunos. O resultado foi a promulgação da Resolução nº 959, de 18 de setembro de 2007, que, em resposta aos anseios da Comunidade envolvida, delibera sobre o conceito RR (Registra Recomendações) dirigido ao aluno que ao final do ano letivo não atingiu os objetivos mínimos para o período cursado, necessitando intensificar a recuperação paralela com novas e diferentes atividades. Tal conceito “RR” indicava a possibilidade de retenção desse aluno no final do ano.

Em 2009, em 1º de janeiro, o novo prefeito, Eduardo Paes, publicou o Decreto nº 30.340, que suspendia a *aprovação automática* no âmbito da rede pública de ensino municipal na cidade do Rio de Janeiro, cumprindo a promessa feita aos professores antes da eleição. O termo aprovação automática está grifado, uma vez que a avaliação da aprendizagem formativa e continuada do sistema de ciclos foi assim denominada pelos políticos e grande parte dos professores. O Decreto assinalava que o sistema de progressão continuada não se mostrava adequado à necessária melhoria do ensino público e que seriam adotadas medidas que resgatassem a qualidade do ensino, bem como seriam

estabelecidos *parâmetros objetivos para aferição do desempenho* escolar dos estudantes. Dessa forma, foi dada continuidade ao Primeiro Ciclo de Formação e o retorno aos anos escolares (4º ao 9º ano).

A Resolução nº 1.014, de 17 de março de 2009, apresenta o sistema de avaliação da aprendizagem para as escolas da rede, instituindo a conversão de notas em conceitos, a reprovação dos alunos que não atingiram a média necessária e a aplicação de provas bimestrais, elaboradas no órgão central e distribuídas nas escolas para aplicação dos professores junto aos seus alunos.

Desde então, a avaliação escolar transformou-se em um dos principais eixos da política educacional do município do Rio de Janeiro.

De acordo com Afonso (2009, p. 71), a avaliação educacional tem servido para a imposição de um crescente controle sobre os processos avaliativos e impingindo uma uniformidade aos currículos, sem considerar as especificidades, diferenças e culturas locais. A forte crença em indicadores mensuráveis passa a ser a tônica no município do Rio de Janeiro, seguindo uma tendência nacional e mundial.

Incorporaram-se, desde então, à política educacional do município do Rio, os mecanismos de responsabilização e meritocracia, bem como os estudos dos manuais por parte dos estudantes para a realização das provas bimestrais, Prova Rio⁸ e Prova Brasil. A partir das ações implementadas pela gestão municipal, incorporaram-se, ao sistema educacional do município do Rio de Janeiro, programas e projetos (Se Liga, Acelera, Fórmula da Vitória, Projeto Alfa e Beto, entre outros) elaborados e aplicados por instituições privadas, institutos e Organizações Não Governamentais (ONGs).

A Prova Rio, além de medir o desenvolvimento escolar dos alunos, vai gerar o Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio de Janeiro (IDE-RIO). O índice servirá de base para a premiação anual de professores e funcionários das escolas a partir deste ano, dentro do Termo de Compromisso de Desempenho Educacional, assumido pela rede para melhorar o ensino. (SME/RJ/Notícias da Educação, 2010).

Concordamos com Barriga (2008, p. 45) quando destaca a extrema valorização do exame pelos diversos grupos sociais (pais, professores, diretores,

8 Nome dado ao exame de avaliação externa da rede do município do Rio de Janeiro, que, dentre outros objetivos, gera o Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio de Janeiro (IDE-RIO), índice regulador das ações da SME-RJ.

gestores das políticas públicas e pelos próprios alunos) como se ele fosse capaz de “elevar a qualidade da educação”. Também concordamos com Ball (2006), que denuncia que:

[...] o profissionalismo é de fato erradicado. Quero prosseguir, argumentando que essa erradicação provém dos efeitos combinados de tecnologias de performatividade e gerencialismo, que representam perfeitas e assustadoramente, a busca modernista por ordem, transparência e classificação. (BALL, 2006, p. 17).

Em outro trabalho, aponte que a concepção de avaliação, expressa na política educacional adotada, é “[...] coerente com a lógica de uma escola planejada segundo a ideia de uma aprendizagem meritocrática, que se dá de forma linear e que acontece de acordo com as motivações externas aos sujeitos”. (FERNANDES, 2009, p. 103). Entretanto, a concepção de avaliação expressa nos documentos da SME ainda é a avaliação formativa, de caráter processual, dialógica, investigativa e transformadora. Tais denominações ainda estão presentes na proposta pedagógica e curricular da rede, mas não são materializadas nas portarias e resoluções, nem tampouco nos instrumentos e registros de avaliação elaborados no âmbito da SME-RJ.

O sistema de prêmios e responsabilização dessas escolas, tanto no âmbito da educação brasileira quanto na rede municipal de educação, acirra muito mais a competitividade e a exclusão ao trazer a meritocracia e a qualidade no sentido neoliberal, não a negociada, apontada nos indicadores, para o terreno das políticas públicas para a educação. Esta qualidade se torna moeda de troca, tanto das redes para com o Ministério da Educação, como dos gestores e profissionais lotados nas escolas públicas para com a SME-RJ.

Os instrumentos de avaliação da SME-RJ: a Prova Rio, instituída em 2009 como instrumento de avaliação da rede municipal de ensino; a prova diagnóstica Alfabetiza Rio, utilizada na averiguação do analfabetismo funcional na rede entre alunos do 1º ano do Ensino Fundamental; e a Prova Bimestral da rede municipal de educação, aplicada a todos os alunos das escolas municipais para acompanhamento da aprendizagem, assim como o IDE-Rio, o Índice de Desenvolvimento da Educação do município do Rio de Janeiro, não se coadunam com a perspectiva de uma avaliação formativa que ainda aparece preconizada em alguns documentos que norteiam as orientações didáticas na rede. A relação entre os instrumentos de avaliação externa e a perspectiva formativa da avaliação poderá ser analisada de maneira mais aprofundada a partir de uma investigação

qualitativa nas escolas da rede, junto aos docentes que cotidianamente convivem com a política de exames instituída.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2005.
- AFONSO, A. *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BALL, S. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, set./dez. 2005.
- BALL, S. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.
- BARRIGA, A. D. Uma polêmica em relação ao exame. In: ESTEBAN, M. T. (Org.). *Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos*. Petrópolis: DP et Alii, 2008.
- BONAMINO, A.; FRANCO, C.; FERNANDES, C. O. Avaliação na escola e avaliação da educação: possibilidades e desafios. In: CANDAU, V. *Reinventar a Escola*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.
- ESTEBAN, M. T. *O que sabe quem erra? Reflexões sobre avaliação e fracasso escolar*. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- FERNANDES, C. O. *Relatório Técnico de Pesquisa*. Rio de Janeiro, FAPERJ, 2007.
- FERNANDES, C. O. *Escolaridade em ciclos: desafios para a escola do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. WAK, 2009.
- FREITAS, L. C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação da escola pública. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 26, n. 92, Especial, p. 911-933, out. 2005.
- FREITAS, L. C. Os Reformadores Empresariais da Educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 de jan. 2013.
- MOREIRA, A.; KRAMER, S. Contemporaneidade, educação e tecnologia. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302007000300019&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 set. 2009.

NAZARETH, H. D. G. *Qualidade da educação e avaliação: uma análise na mídia impressa*. Relatório de Pesquisa de Iniciação Científica. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, 2011.

RIO DE JANEIRO. Retificação da Resolução SME nº 946, de 25 de abril de 2007. *Diário Oficial Rio*, Rio de Janeiro, 04 jun. 2007a.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro. Resolução SME nº 946, de 25 de abril de 2007. *Diário Oficial Rio*, Rio de Janeiro, 27 abr. 2007b.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 30.340, de 01 de janeiro de 2009. *Diário Oficial Rio*, Rio de Janeiro, 01 jan. 2009a.

RIO DE JANEIRO. Resolução SME nº 1014, de 17 de março de 2009. *Diário Oficial Rio*, Rio de Janeiro, 18 mar. 2009b.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro. *Secretaria de Educação anuncia resultado da Prova-Rio*. Rio de Janeiro, 12 de jan. 2010. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/pcrj/destaques/educacao_prova_rio_2.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

Texto recebido em 18 de maio de 2015.
Texto aprovado em 27 de maio de 2015.

