

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**DESVENDANDO O EFEITO ESCOLA: ATENDIMENTO ESCOLAR  
NOS AGLOMERADOS SUBNORMAIS EM CAMPOS DOS  
GOYTACAZES**

Campos dos Goytacazes

2014

**DESVENDANDO O EFEITO ESCOLA: ATENDIMENTO ESCOLAR NOS  
AGLOMERADOS SUBNORMAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Rafael Pinheiro Caetano Damasceno

Tese apresentada ao Programa de Pós-  
graduação em Sociologia Política da  
Universidade Estadual do Norte  
Fluminense – Darcy Ribeiro – UENF  
como requisito parcial para obtenção do  
título de Doutor em  
Sociologia Política.

**Orientadora:** Profa. Dra. Yolanda Lima Lôbo

Campos dos Goytacazes

2014

**DESVENDANDO O EFEITO ESCOLA: ATENDIMENTO ESCOLAR NOS  
AGLOMERADOS SUBNORMAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Rafael Pinheiro Caetano Damasceno

Tese apresentada ao Programa de Pós-  
graduação em Sociologia Política da  
Universidade Estadual do Norte  
Fluminense – Darcy Ribeiro – UENF  
como requisito parcial para obtenção do  
título de Doutor em  
Sociologia Política.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Banca examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Yolanda Lima Lôbo – UENF – Orientadora

---

Prof. Dr. Sérgio de Azevedo – UENF

---

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos – UENF

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Miriam Waidenfeld Chaves – UFRJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Lúcia Velloso Maurício – UERJ

Campos dos Goytacazes

2014

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Jonas e Rosângela, pelo apoio constante, traduzido tanto nas palavras de incentivo quanto no provimento de condições que permitiram dedicação ao doutorado, quando não poderia fazê-lo sozinho.

À professora Yolanda Lima Lôbo, pelas lições valorosas, que perpassam o campo acadêmico – ficam para a vida; obrigado pelo tempo dispensado e por acreditar em mim mais do que eu mesmo jamais acreditei.

À minha esposa, Lorena, pelo companheirismo e amor constante; pela compreensão em relação às ausências e aos eventuais surtos de mau humor que acompanharam a redação deste trabalho.

Ao Daniel Damasceno, um acumulador de funções: ao irmão, melhor amigo, conselheiro, interlocutor e ouvinte paciente, agradeço o privilégio da convivência.

À CAPES, pela concessão de bolsa, que permitiu a realização desta investigação.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, em especial aos professores Hugo Borsani, Lana Lage e Sérgio de Azevedo, pelos conhecimentos adquiridos, e pelo apoio ao lidar com as intempéries *uenfianas*.

À banca de qualificação, pelos direcionamentos que contribuíram sobremaneira para a conclusão deste trabalho.

À Secretaria Municipal de Educação de Campos, na figura de Clarice Machado, por autorizar a visita às escolas e aplicação de questionários.

Às diretoras e professores entrevistados, pela boa vontade em brevar brevemente seu cotidiano conturbado para me atender.

A Deus, por Se fazer presente em Seus aspectos imponderáveis, recheando estes últimos quatro anos de linhas tortas, mas sempre certas.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Organograma do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Figura 2 – Localização espacial das escolas investigadas.

## LISTA DE SIGLAS

- ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização
- ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica
- ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
- BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
- ENCCEJA – Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
- ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
- FPE – Fundo de Participação dos Estados
- FPM – Fundo de Participação dos Municípios
- FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Escola Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola
- GDEB – Gratificação para o Desenvolvimento da Educação Básica
- GQT – Gestão da Qualidade Total
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
- IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
- IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
- ITCMD – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
- ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
- MEC – Ministério da Educação

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RET – Regime Especial de Trabalho

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEP – Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau

SAERJ – Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro

SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SMEC – Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes

TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UN-HABITAT – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos

## RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo examinar as práticas escolares de professores e diretores de seis escolas da rede municipal de Campos dos Goytacazes que atendem alunos oriundos de contextos desfavoráveis, de modo a identificar a possível influência dessas práticas no desempenho dos seus alunos em testes padronizados aplicados pelo Governo Federal. Os testes padronizados aplicados pelo Governo Federal têm por objetivo aumentar a qualidade da educação por meio da divulgação de resultados para os órgãos de gestão e unidades escolares. Esse tipo de iniciativa faz parte de um conjunto de ações articuladas que se configuram em um processo de racionalização do Estado brasileiro. Utiliza-se o arcabouço teórico relativo ao conceito de efeito escola desenhado a partir das pesquisas de James Coleman, tanto na escolha das variáveis de análise quanto na metodologia de pesquisa. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os membros da equipe escolar além de um *survey* descritivo com os professores das escolas selecionadas de forma a obter um olhar mais acentuado acerca de suas práticas escolares. Os resultados mostram um cenário de abandono das escolas por parte do poder público municipal, a desigualdade de condições garantidas a cada uma das unidades escolares, o que sugere uma desvirtuação dos objetivos originais dos testes padronizados, aqui transformados em meros mecanismos de responsabilização. Nesse panorama, as escolas de bom desempenho se configuram casos isolados, que obtêm sucesso por meio da adoção de meios extraescolares, evidenciando a ineficácia das ações promovidas pela Secretaria Municipal de Educação de Campos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Atendimento Escolar; Desigualdades Sociais; Testes Padronizados.



**ABSTRACT**

This research aims to examine the practices of teachers and school directors from six municipal schools of Campos dos Goytacazes serving students from unfavorable contexts, in order to identify the possible influence of these practices on the performance of their students on standardized tests administered by the Federal Government. The standardized tests administered by the Federal Government aim to increase the quality of education through the dissemination of results to management bodies and school units. This kind of initiative is part of a set of coordinated actions that are configured in a process of rationalization of the Brazilian state. We use the theoretical framework for the concept of school effect drawn from the research of James Coleman, both in the choice of variables in the analysis as a research methodology. Semi-structured interviews with members of the school staff were held in addition to a descriptive survey with teachers from selected to obtain a sharper look about their school practices schools. The results show a scene of abandonment of schools by the municipal government, inequality of conditions guaranteed to each school units, suggesting a distortion of the original goals of standardized tests, here transformed into mere accountability mechanisms. In this scenario, the performance of schools are configured isolated cases, it succeeds through the adoption of extracurricular means, demonstrating the ineffectiveness of actions promoted by the Municipal Education of Campos dos Goytacazes.

**KEYWORDS:** School Attendance; Social Inequities; Proficiency Testing

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. OS TESTES PADRONIZADOS BRASILEIROS E A BUSCA PELA QUALIDADE DE ENSINO.....	19
1.1. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB.....	28
1.2. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.....	36
1.3. Introduzindo a responsabilização: os testes padronizados e as secretarias municipais.....	41
2. ONDE ESTÁ O BOM DESEMPENHO? O CONCEITO DE EFEITO ESCOLA.....	47
2.1. Efeito escola no Brasil: abrindo a “caixa preta”.....	57
2.2. Efeito escola em Campos dos Goytacazes: construindo a investigação.....	66
3. CAMPOS DOS GOYTACAZES.....	73
3.1. Os indicadores econômicos de Campos dos Goytacazes.....	75
3.2. A educação em Campos dos Goytacazes.....	82
3.2.1. Os alunos.....	89
3.2.2. Os professores.....	92
3.2.3. Os diretores.....	98
3.3. As escolas pesquisadas.....	103
3.3.1. E.M. Fernando de Azevedo – voz e vez para todos.....	105
3.3.2. E.M. Florestan Fernandes – a equipe comprometida.....	115
3.3.3. E.M. Paulo Freire – o simulado.....	124
3.3.4. E.M. Manuel Bandeira – eu não sei o que fazer.....	132
3.3.5. E.M. Mario de Andrade – a culpa é dos pais.....	141
3.3.6. E.M. Antônio Cândido – o problema está na ponta.....	149
3.4. Análise dos dados sobre a atuação de professores e diretores.....	156
3.5. “Apesar de você”: notas sobre a atuação da Secretaria Municipal de Educação em Campos.....	167
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	180
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	185
ANEXOS – QUESTIONÁRIOS APLICADOS.....	192

## INTRODUÇÃO

A questão que deu origem a este trabalho é a seguinte: em um contexto escolar em que a maioria dos alunos tem a mesma condição socioeconômica, o que determina a eficácia escolar? Com isso em vista, a presente pesquisa procura sinais da influência do ambiente escolar nos resultados dos testes padronizados das escolas que atendem alunos oriundos de contextos desfavoráveis<sup>1</sup>. Seu objetivo é identificar os determinantes do bom desempenho escolar no município de Campos dos Goytacazes, em um cenário de racionalização do Estado brasileiro e seus dispositivos. Especificamente, quais aspectos da atuação de professores e diretores irão se traduzir em resultados positivos ou negativos nos testes padronizados.

Essa investigação, entretanto, não está unicamente interessada nas práticas avaliativas formais e informais, nem somente nas suas consequências, mas, acima de tudo, nos modelos de responsabilização<sup>2</sup> que envolvem os professores e outros atores, assim como as escolas e outras agências do Estado. A obtenção de tal objetivo passa pela problematização da relação entre os instrumentos de avaliação educacional e os processos de implementação por parte dos órgãos de gestão municipal, assim como pela discussão de sua utilização enquanto elementos de apoio à legitimação política e de regulação/desregulação em diferentes níveis da estrutura educacional.

Com isso em vista, faz-se necessário, tal como aponta Afonso (2002), remeter para os diversos enquadramentos e regulamentações que vêm condicionando a escolha de diferentes sistemas, modelos ou formas de avaliação ao longo dos últimos 30 anos tanto no caso brasileiro quanto no contexto mundial.

---

<sup>1</sup> Em 2005, a professora Yolanda Lima Lôbo criou o grupo de pesquisa “Atendimento Escolar e Desigualdades Sociais” com a finalidade de realizar estudos que conduzam ao conhecimento da cultura e da educação fluminense e de seu desenvolvimento em todos os níveis e ramos de ensino, com o objetivo de buscar uma compreensão profunda dos fatos educacionais em suas relações com a vida social e, ainda, promover pesquisa diagnóstica sobre o seu estado atual. O foco principal desses trabalhos é investigar as formas de atendimento escolar oferecidas pelo poder público municipal em Campos dos Goytacazes. Para iniciar o processo de conhecimento da rede pública desse município foram realizadas pesquisas com o objetivo de: 1 - levantar o *perfil sócio-cultural do professor da pré-escola*, em exercício no município de Campos dos Goytacazes; 2 - procurar saber o que pensa esse profissional sobre quais devem ser os *objetivos deste nível de ensino*; 3 - levantar o *perfil sociocultural do professor do primeiro segmento do Ensino Fundamental*; 4 - procurar conhecer do professor que atua no primeiro segmento do Ensino Fundamental “O que ensinar quer dizer?”; 5 - conhecer o *efeito vizinhança* no atendimento escolar; 6 - investigar as formas de atendimento escolar para *juvens e adultos*.

<sup>2</sup> Responsabilização aqui é entendida como a tradução de *accountability*, embora possa se admitir o uso do termo *prestação de contas*.

O autor aponta que, a partir da década de 1980, acontece ao redor do mundo um forte direcionamento para o estabelecimento de mecanismos de responsabilização na educação, com a aproximação entre alguns modelos de prestações de conta e os pressupostos dessas políticas, notadamente a divulgação pública dos resultados da educação escolar. A avaliação dos sistemas educativos aparece agora associada à responsabilização pelos resultados escolares obtidos pelos alunos nos testes padronizados. A adoção desse modelo, entretanto, gerou controvérsia entre os estudiosos da área educacional, que apontaram existir efeitos perversos a essa lógica da organização do ensino, como a ênfase nas disciplinas avaliadas pelos testes em detrimento das outras que compõem o currículo<sup>3</sup> escolar, além da criação de estratégias por parte dos órgãos de gestão municipal para burlar testes de forma a obter bons resultados.

É interessante notar que o apelo dos discursos reformistas tem por objetivo construir a mesma nação desejada por aqueles que criticam seus efeitos. A estratégia de obtenção dessa meta é centrada nos ideais de excelência, eficácia, competitividade e produtividade, aplicados ao campo educacional, todos conceitos comuns ao campo da racionalidade econômica.

Apesar das críticas, a avaliação centrada na verificação do desempenho dos alunos mediante testes de proficiência tem sido entendida pelos governos e agências internacionais como um mecanismo para a medição e produção da qualidade da educação no país, constituindo-se assim como ferramenta de gestão dos sistemas e das escolas. Além desse aspecto, tais avaliações enfatizam a atribuição de mérito a alunos, instituições ou redes de ensino por meio de dados de desempenho escalonados pela classificação das escolas, pela ênfase em dados predominantemente quantitativos e pelo destaque à avaliação externa.

---

<sup>3</sup> Conjunto de reflexões de cunho educacional sobre objetivos, conteúdos e orientações didáticas para os educadores, instituídas a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996. Os RCNs foram desenvolvidos para aproximar a prática escolar às orientações expressas nas Diretrizes Curriculares Nacionais. Os RCNs diferem-se dos PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais) e das DCNs (Diretrizes Curriculares Nacionais) – os documentos normativos – por ser um documento de subsídios adicionais, que oferece informações e indicações além daqueles para a elaboração de propostas curriculares. Dessa forma, os RCNs geralmente são elaborados para áreas que necessitem de informações adicionais, além dos documentos normativos. Por isso, eles são divididos em categorias, de acordo com o nível de ensino a que se referem constituindo, por exemplo, os RCNs para a Educação Infantil, os RCNs para a Educação Indígena e os RCNs para a Educação Profissional.

Dessa forma, pretende-se, de acordo com Adrião e Garcia (2008), introduzir na gestão pública mecanismos que permitam aos usuários e gestores identificar as instituições mais eficazes e responsabilizar os prestadores de um determinado serviço por aquilo que é oferecido à sociedade. Na educação, isso se traduz em responsabilização pelos desempenhos obtidos nas avaliações padronizadas. De acordo com os resultados divulgados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2011, um total de 46,6% das escolas avaliadas em todo o país encontra-se abaixo da meta estabelecida.

Dentre esses municípios está Campos dos Goytacazes, que, apesar de toda sua riqueza orçamentária, apresenta resultados ruins em todos os índices educacionais. Em Campos, todas as quatro medições realizadas pelo IDEB apontaram a cidade abaixo da média nacional, apresentando-se inclusive como o pior município do Estado em duas dessas medições. Resultados como esses suscitam o interesse de pesquisa, na medida em que aprofundam o debate acerca dos determinantes do bom desempenho escolar.

A pesquisa sociológica demonstrou, desde os anos 1960, a estreita relação entre as desigualdades sociais e as diferenças de acesso e sucesso ao sistema escolar. A sociologia da educação talvez seja, segundo Barbosa (2011), uma das áreas que apresenta o mais diversificado panorama teórico conceitual e de pesquisa empírica sobre o assunto. Essa problemática de pesquisa já se constitui parte tão importante dos estudos educacionais que alguns pesquisadores apontam estarmos no que chamam de terceira geração (RIBEIRO & KOSLINSKI, 2010) de estudos da sociologia da educação, em que variáveis como a vizinhança e o bairro, por exemplo, passaram a ser tratados como instâncias também capazes de gerar desigualdades educacionais.

Os estudos dessa terceira geração estão sendo realizados analisando os efeitos dos processos de segmentação territorial e segregação residencial na reprodução das desigualdades educativas (*idem*). Nessa abordagem, a hipótese é a de que a localização espacial da escola, ou o bairro onde ela está inserida, influenciariam sobremaneira seus resultados e os de seus alunos. Aqui a ideia de pobreza não deve ser compreendida apenas em função das carências materiais, mas também em relação à posse – ou não posse – de recursos que permitam aos lugares e/ou seus membros saírem de determinadas situações de desvantagem. Esses recursos, que quando presentes permitem o acúmulo de vantagens, e quando ausentes geram desvantagens, são chamados por

Katzman (1999) de “ativos”, sendo “todos os bens que um lugar possui, tangíveis ou intangíveis, cuja mobilização permite o aproveitamento das estruturas de oportunidades presentes no momento, seja para elevar o nível de bem-estar ou para mantê-lo diante de situações que o ameacem” (1999, p. 19).

Dessa forma, as diferenças entre os resultados das escolas seriam influenciadas pelas características do seu entorno ou, mais especificamente, pela constituição do bairro e os tipos de serviços aos quais seus moradores teriam acesso. Mas, o que determinaria o desempenho em um contexto em que a variável bairro oferecesse pouca relevância?

Inicialmente esta pesquisa tinha por objetivo comprovar a influência da vizinhança nos resultados obtidos pelas escolas municipais de Campos dos Goytacazes e nos resultados dos alunos, mas, durante o processo de escolha das escolas deparei com uma situação interessante. Para escolher vizinhanças em situações desfavoráveis me utilizei do conceito de “aglomerados subnormais” desenvolvido pelo IBGE, que se aplica a um conjunto constituído por pelo menos 51 unidades habitacionais ocupando ou tendo ocupado até recentemente terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa; carentes, em sua maioria, de serviços públicos e essenciais. Em Campos dos Goytacazes existem 14 aglomerados subnormais e dentro desse grupo seis têm escolas municipais em seu entorno. Dessas seis escolas, três se apresentaram acima da média do IDEB municipal e três se apresentaram abaixo em quase todas as medições.

A situação daqueles que habitam os aglomerados subnormais remete ao conceito de “vulnerabilidade social” (STOCCO, ALMEIDA, 2011), que supera a concepção de ativos materiais como responsabilidade do indivíduo e passa a relacionar-se também com os aspectos estruturais da condição social na forma de estrutura de oportunidades. Assim, uma situação de vulnerabilidade social se constitui por meio da impossibilidade de conseguir usufruir ou possuir ativos materiais ou imateriais que permitiriam lidar com a pobreza. Nessa situação, em que nem o bairro e tampouco as famílias possuem as ferramentas para influenciar positivamente o desempenho educativo de seus filhos, a instituição escolar aparece como fator preponderante.

Em revisão da produção recente acerca do tema, Brooke e Soares (2008) concluem que, embora uma parte considerável do desempenho dos alunos tenha por influência fatores extraescolares, quando os alunos têm níveis socioeconômicos similares os resultados

apresentam grande variação entre as escolas. Ou seja, em situações de privação socioeconômica, a escola faz mais diferença.

Tal conclusão faz coro com os resultados obtidos por Coleman (*et al.*, 1966) em seu famoso *survey* sobre a influência das escolas americanas no aprendizado de seus alunos. James Coleman já deixava claro que a qualidade dos professores tem uma relação mais forte com o desempenho dos alunos. Mesmo não avaliando todas as características dos professores, os resultados de sua pesquisa mostram o resultado do professor no teste verbal e o seu *background* educacional como sendo as características com maior influência no desempenho do aluno. Outra informação importante é a de que a qualidade do professor, determinada por sua formação e práticas de sala de aula, tem mais relevância nos resultados de alunos oriundos de contextos socioeconômicos desfavoráveis.

Com o presente cenário constituído, as minhas atenções se voltaram para as possibilidades da influência da instituição escolar no bom desempenho dos alunos, o chamado efeito escola. Tal conceito, aqui, é entendido como o resultante da capacidade das escolas de atrair recursos e contextos propícios ou não para o bom aproveitamento escolar dos alunos, características relevantes, segundo Cid (2009), por estabelecerem o que o autor classifica como “hierarquias institucionais” (p. 49) no interior de uma rede de ensino, criando referências de maior ou menor *status* no campo escolar. Dessa forma, as pesquisas sobre o efeito das escolas buscam entender por que escolas com alunos de perfil semelhante possuem desempenhos diferenciados, justamente o caso desta investigação. Na medida em que os testes padronizados brasileiros medem a proficiência dos alunos em determinadas áreas do conhecimento, como português e matemática, fica clara a importância do bom aproveitamento dos alunos, assim como o interesse pelas práticas de professores e diretores.

Tendo em vista essa afirmação, a pesquisa se propõe a investigar a atuação dos professores que atuam no primeiro segmento do Ensino Fundamental nas seis escolas em questão, assim como investigar as práticas de gestão de cada uma. É possível que os resultados nos testes padronizados se expliquem a partir da atuação dos professores? O mesmo se aplicaria para o grau de qualificação dos docentes? A atuação do diretor impulsionaria o desempenho? Todas essas perguntas podem ajudar a construir um

panorama mais acurado acerca dos determinantes do bom desempenho em Campos dos Goytacazes a partir deste estudo de caso.

A compreensão desse cenário se torna possível hoje graças aos testes padronizados, que permitem o cruzamento das informações sobre o funcionamento das escolas, as características socioeconômicas dos alunos e o nível de aprendizagem alcançado. Neste trabalho, as duas últimas variáveis já se encontram quantificadas: o nível socioeconômico dos alunos, moradores de aglomerados subnormais, e o nível de aprendizagem, traduzido nos resultados obtidos na Prova Brasil.

Embora a consolidação dos testes padronizados represente um ponto de avanço para a pesquisa em educação, as políticas de responsabilização em última instância podem criar nos órgãos de gestão municipal a ideia de que os testes representariam um fim em si mesmo, com suas metas sendo consideradas suficientes para impulsionar o desempenho das escolas, desconsiderando seu caráter articulado. Em um cenário como esse, cada escola teria de recorrer aos seus próprios meios para sanar a carência de materiais didáticos ou problemas de infraestrutura, com pouca ou nenhuma assistência do poder público municipal.

Para tentar descobrir as razões das diferenças entre as seis escolas irei debruçar-me sobre elementos da vida social na instituição escolar. Serão examinadas as escolas e os seus procedimentos administrativos e pedagógicos, uma vez que eles se constituem variáveis que influenciam o desempenho dos alunos, conforme as investigações do efeito escola vêm apontando desde a primeira investigação realizada por Coleman em 1966. A utilização do conceito nesta investigação se justifica pelo arcabouço teórico constituído pelas pesquisas acerca do tema desde suas primeiras realizações, em contextos escolares diversos. Justifica-se, também, pela consolidação de variáveis explicativas acerca do fenômeno, que serão abordadas por esta pesquisa.

Para entender as formas organizacionais da escola, seus métodos e práticas de trabalho para tratamento das classes escolares, concentrar-me-ei em dois atores determinantes para o bom desempenho dos alunos, segundo o conceito de efeito escola: os diretores<sup>4</sup> e os professores. Levantarei dados acerca de sua atuação, formação e também as

---

<sup>4</sup> Houve intervenção, ao longo de algumas entrevistas com diretores, de outros membros da equipe escolar, como os pedagogos, por exemplo. Essas contribuições foram mantidas, uma vez que agregam valor à investigação.



representações desses atores acerca do processo educativo, da política de testes padronizados assim como a atuação do poder público municipal. A pesquisa se deu por meio de entrevistas semiestruturadas com todas as diretoras de modo a descobrir suas percepções acerca de sua função, sua formação, práticas de administração e processo de tomada de decisões. É importante ressaltar, entretanto, que em algumas escolas as diretoras fizeram questão da participação de membros da equipe escolar durante a entrevista, de modo que a contribuição desses será documentada nos perfis. Em relação aos professores, foram distribuídos questionários<sup>5</sup> para os que trabalham do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental – séries de incumbência municipal e avaliadas pelos testes padronizados – com a intenção de identificar o gerenciamento de seu tempo em sala de aula (horas utilizadas semanalmente para leitura, escrita, resolução de problemas, etc.), assim como formação e treinamento recebidos. A intenção é analisar as variáveis de forma a descobrir se as mesmas influenciam, e em que grau, o desempenho escolar, seja de forma positiva ou negativa.

O presente trabalho está dividido da seguinte forma: no próximo capítulo debato as políticas de avaliação, como elas se formam com a intenção de garantir a qualidade do ensino por meio da adoção de modelos racionais de gestão. Neste mesmo capítulo apresento o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o funcionamento de seus instrumentos de avaliação, a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e finalizo debatendo as diferentes relações estabelecidas nos municípios com os testes padronizados, diagnosticados através de diversas pesquisas.

No segundo capítulo debato os determinantes do bom desempenho escolar, sua relação com as desigualdades sociais, as diferentes tentativas de explicação, com ênfase no conceito de efeito escola e faço um apanhado geral acerca das pesquisas sobre o tema realizadas no país, além de apresentar as variáveis de análise do presente trabalho.

No terceiro capítulo apresento um panorama do município de Campos dos Goytacazes por meio de dados orçamentários e estatísticas educacionais, além de debater seus resultados nos testes padronizados, como forma de criar uma moldura para melhor conceituação das escolas analisadas e apresento a pesquisa de campo e seus resultados por meio de perfis que englobam as particularidades de cada uma e da equipe que a

---

<sup>5</sup> Anexo.

compõe, estabelecendo relação com as variáveis do efeito escola de forma a identificar elementos comuns às escolas de mesmo resultado.

No último capítulo faço as considerações finais acerca do trabalho e das questões levantadas por ele.

## 1. OS TESTES PADRONIZADOS BRASILEIROS E A BUSCA PELA QUALIDADE DE ENSINO

O Estado brasileiro inicia as experiências de avaliação em larga escala no início dos anos 1980, implantando ao final da década um sistema nacional de avaliação, objetivando o que Coelho (2008, p. 203) chama de “modernização” do setor educacional.

O período de 1987 a 1990 foi marcado pelo investimento do Estado no desenvolvimento do Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau, o SAEP, consolidando a sua posição de recorrer à testagem do rendimento do aluno, como resultado do desempenho de escolas e sistemas de gestão. Nesse período, as políticas de avaliação são colocadas a serviço da reforma do setor público, na expectativa de que elas pudessem contribuir para o estabelecimento de racionalidade nos processos decisórios, colaborando sua legitimação. De acordo com Faria e Filgueiras (2007), esse processo envolvia a tentativa de despolitizar a formulação de políticas e sua avaliação.

A década de 1990, sobretudo a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), estabelece-se como o momento de ampliação do interesse pela avaliação externa das escolas e pela instituição das iniciativas de avaliação. Foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) em 1990 e em 2005 acontece sua subsequente reformulação com a criação da Prova Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O governo Lula (2003-2010) dá continuidade a esses instrumentos, aprimorando-os por meio do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação<sup>6</sup> (PDE), que, ao criar o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>7</sup>, institui o IDEB e a necessidade de elaboração do Plano de Ações Articuladas<sup>8</sup> (PAR), que tinham como objetivo consolidar a avaliação como instrumento

---

<sup>6</sup> O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é um conjunto de programas que visam a melhorar a educação no Brasil, em todas as suas etapas, num prazo de 15 anos a contar de seu lançamento, em 2007. Os princípios do PDE são educação sistêmica, ordenação territorial e desenvolvimento. Como resultado, o plano busca o enlace entre educação, território e desenvolvimento. Como propósitos, qualidade, equidade e potencialidade (INEP, 2014).

<sup>7</sup> O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é a conjugação dos esforços da união, Estados, Distrito Federal e municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. Os sistemas municipais e estaduais que aderirem ao Compromisso seguirão 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes (*idem*).

<sup>8</sup> O Plano de Ações Articuladas (PAR) é um instrumento criado em 2007 pelo Ministério da Educação (MEC) para auxiliar as Secretarias de Educação de Estados e municípios no planejamento de ações. Municípios e Estados fazem uma autoavaliação com base em ações listadas pelo MEC. São quatro áreas:

de gestão de forma integrada entre as redes de ensino. Na intenção de criar uma cultura avaliativa ao redor do país, o governo vem proporcionando capacitação técnica – por meio do PAR – para que os Estados brasileiros possam avançar de forma autônoma na questão da avaliação, possibilitando a criação de uma rede de sistemas de avaliação no país. Dessa forma, diversos Estados e municípios também se organizaram de forma a criar seus indicadores tanto de escopo local quanto regional para avaliar a aprendizagem, incluindo o Estado do Rio de Janeiro, que desenvolveu o SAERJ<sup>9</sup>.

De acordo com Faria e Filgueiras (2007), parece claro que esse tipo de iniciativa contribui para: contornar as limitações inerentes ao processo de descentralização da educação, no que diz respeito ao controle global do sistema educativo, e mitigar as implicações advindas do fato de algumas iniciativas do SAEB terem caráter amostral implantados em um país federativo de dimensões continentais.

Essa cultura avaliativa e colaborativa do Estado brasileiro em relação à educação foi expressa oficialmente no texto da Lei nº 9.394/96, mais especificamente no artigo 9º, incisos IV a VI:

---

gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. Terminada, o município assina um termo de cooperação, que detalha a participação do ministério: com aconselhamento técnico ou assistência financeira. Se há transferência de recursos, o município assina um convênio, que é analisado a cada ano. (ib.)

<sup>9</sup> O Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro existe desde 2008 e foi criado com o objetivo de promover uma análise do desempenho dos alunos da rede pública do Rio de Janeiro nas áreas de língua portuguesa e matemática. A avaliação envolve as turmas do 5º e do 9º ano do ensino fundamental, da 3ª série do Ensino Médio, das fases equivalentes da educação de jovens e adultos (EJA), do 4º ano do Ensino Normal e pelos concluintes do Programa Autonomia. Instituído pela Secretaria do Estado do Rio de Janeiro, o programa tem como finalidade monitorar o padrão de qualidade do ensino e colaborar com a melhora da qualidade da educação. Os resultados de avaliações em larga escala como o SAERJ apresentam informações importantes para o planejamento de medidas em todos os níveis do sistema de ensino e funcionam como subsídio para ações destinadas a garantir o direito do estudante a uma educação de qualidade (disponível em <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=843535>. Acessado em 16/5/2014).

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;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

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; (BRASIL, 1996)

Além disso, o texto estabelece como dever dos municípios, e de forma supletiva dos Estados e da união, a integração de todos os estabelecimentos de Ensino Fundamental ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

A avaliação educacional como forma de contribuir para a eficácia e a equidade também é enfatizada no parecer que aprova as diretrizes curriculares nacionais para o Ensino Médio, em que a relatora Guiomar Namó de Mello (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1998) recomenda a adoção da responsabilização, avaliação de processos e de resultados, participação dos interessados e a divulgação de informações que imprimam transparência às ações dos gestores, diretores e professores. Com isso, a sociedade em geral e os alunos e suas famílias poderiam participar e acompanhar as decisões sobre objetivos, prioridades e uso dos recursos. O parecer segue requerendo qualificação permanente dos que trabalham na escola, em especial dos professores, e a instituição de mecanismos de prestação de contas que facilitem a responsabilização dos envolvidos.

Nesse modelo, segundo Silva e Lira (2012), há uma intensificação da desregulamentação e no repasse das obrigações e responsabilidades no âmbito central para o local. O fim dos anos 1990 presenciou a intensificação do processo de municipalização do Ensino Fundamental da rede pública. De acordo com D'Atri (2007), em 1997, 52,7% dos alunos de 1ª a 4ª série estavam matriculados na rede municipal; em 1999, esse número já era de 65% e, em 2005, subiu para 75%. De 5ª a 8ª série, para o mesmo período de análise, a tendência é a mesma e mais significativa: a porcentagem de crianças matriculadas em escolas municipais passou de 22,1 para 27% e, finalmente, 41%. Em 2009, esse número permanece praticamente o mesmo, com as escolas municipais responsáveis por 54,6% dos estudantes no Brasil. Outro dado que reflete a

forte tendência de municipalização do ensino diz respeito ao número de estabelecimentos por unidade da Federação. Em 1998, 51,4% dos estabelecimentos de Ensino Fundamental pertenciam aos municípios, chegando a 70% em 2005 e a 68,6% em 2009 (INEP, 2012).

A municipalização se dá como política de descentralização do ensino, a partir de 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que define e estabelece os papéis e responsabilidades das três esferas do poder público (federal, estadual e municipal). No entanto, o impulso decisivo se deu pela implementação do Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério<sup>10</sup> (FUNDEF) em 1998, que vinculou a descentralização do Ensino Fundamental e a divisão de encargos entre Estados e municípios à redistribuição dos recursos com base no número de alunos atendidos pelas respectivas redes de ensino. Foi uma forma de redistribuir os recursos educacionais de tal sorte que o montante gasto dependesse não somente da receita de cada município, mas também do número de alunos matriculados em cada rede.

D'Atri (2007) aponta que a equalização dos recursos por alunos disponíveis para as redes municipais e estaduais de cada Estado se configura novo incentivo para transferir ou reter escolas e alunos, dependendo da relação entre custos e valores por estudante. Com o FUNDEF, tornou-se interesse dos municípios assumir o maior número possível de alunos. A lógica estaria no fato de que os recursos advindos do Fundo acabariam por ter um peso maior para o município que para o Estado, já que a arrecadação do primeiro, em muitos casos, seria inferior à do último. Por essa lógica, quanto mais alunos matriculados em cada município, maior o volume de recursos disponível. Segundo a autora, isso possivelmente explica por que o maior salto na porcentagem de alunos matriculados em escolas municipais se deu entre 1997 e 1998, ano de início do FUNDEF.

Em relatório sobre educação municipal no Brasil, o Banco Mundial (2003) mostra que a alocação das despesas municipais com educação e os consequentes resultados apontam para os benefícios da descentralização no gerenciamento municipal de recursos. O

---

<sup>10</sup> Foi implantado no Brasil pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, mas só começou a vigorar em 1998. Seu prazo de duração era de dez anos, expirado em 2006. Em 2007 começou a vigorar o FUNDEB, com duração prevista de 14 anos.

relatório assume a posição de que a transferência de recursos para o nível local levou a decisões sobre a alocação deles, que parecem responder melhor às necessidades educacionais. Uma das maiores vantagens dos municípios está na área de pessoal administrativo: enquanto o sistema estadual tem tipicamente uma maior burocracia de pessoal, que não necessariamente dá um maior apoio às escolas, o pessoal administrativo das secretarias municipais de educação tem um contato mais próximo com as escolas, pode visitá-las com maior frequência e está, portanto, mais conectados

O relatório avalia que, em média, os benefícios da descentralização superam as desvantagens. Entretanto, D'Atri (2007) aponta que ainda há uma grande variação no desempenho municipal, com municípios em contextos quase idênticos exibindo grandes diferenças na maneira do uso dos recursos públicos para a educação. Também é importante ressaltar que o processo de descentralização, embora transfira algumas decisões para as gestões locais, nem sempre irá se traduzir em autonomia administrativa<sup>11</sup> para as unidades escolares. Em muitos municípios ao redor do país, professoras e coordenação pedagógica perdem o direito ao planejamento das atividades a serem realizadas em sala de aula, uma vez que as atividades e conteúdos trabalhados são selecionados e trazidos prontos pela própria secretaria municipal (SILVA, LIRA, 2012). Nesse caso, a autonomia dispensada aos estabelecimentos de ensino sugere uma retórica pouco real, na medida em que são escassos os instrumentos e o alcance desta mesma autonomia.

Ainda durante esse período, organismos internacionais, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), atuaram como impulsionadores externos das reformas educacionais<sup>12</sup>. Foi lançado um grande projeto de educação em nível mundial, financiado pela UNESCO, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o

---

<sup>11</sup> O conceito de autonomia aqui remete à independência no processo de tomada de decisão por parte das unidades escolares, tanto no que diz respeito às questões administrativas cotidianas quanto à gestão de verbas provenientes do poder público. Em alguns países, como os Estados Unidos, a autonomia das escolas públicas atinge inclusive a manutenção da equipe escolar, havendo liberdade para contratação e demissão de professores (cf. RAVITCH, 2011).

<sup>12</sup> É importante ressaltar, entretanto, que ainda que as reformas empreendidas ao longo dos anos 1990, e que se desdobram hoje, estejam pautadas por uma agenda mundial, em cada país sua concretização se dá com diferenças em ênfase e amplitude, que decorrem da especificidade de sua história e trajetória. O que se quer afirmar aqui é que as agências internacionais, sem desconsiderar sua importância, estão longe de se configurarem como os determinantes dos resultados das políticas implantadas. Tal como aponta Cunha (1988), os organismos internacionais reforçam posições, agentes e políticas já presentes no cenário nacional, mas estão a uma distância considerável de ditar as regras do jogo.

Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial, tendo como principal eixo a ideia da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. O Relatório Delors<sup>13</sup> (DELORS, 1998) também representa outro marco, com seu diagnóstico do contexto planetário de interdependência e globalização gerando desafios para cujo enfrentamento a educação seria o instrumento fundamental.

A influência que essas organizações têm no processo de implementação dos sistemas avaliativos apresenta-se por meio do financiamento direto para a montagem dos sistemas de avaliação, aliado à oferta de cooperação técnica e treinamento dos agentes governamentais. Além disso, os governos têm que lidar com as exigências de avaliações regulares para garantir o financiamento e apoio aos programas sociais. De acordo com Faria e Filgueiras (2007), a grande autoridade técnica, a experiência e o prestígio dessas organizações ampliam o impacto de sua atuação, que busca enfatizar a eficácia do gasto público e a centralidade do processo avaliativo. A atuação desses organismos, de acordo com os autores, teria por objetivo a minimização do custo social dos ajustes estruturais implementados em quase todos os países da América Latina.

Ainda que algumas especificidades nacionais sejam percebidas, os autores apontam que as reformas educacionais nos países da América Latina apresentam pontos de convergência nos seguintes aspectos: ênfase na educação básica, na descentralização dos sistemas e na busca de melhoria da qualidade dos serviços oferecidos.

Essas características aproximam as reformas das mudanças ocorridas nos processos de reconfiguração dos sistemas de proteção social, pautados primariamente na focalização do gasto público social por meio da busca pela eficácia, alívio da pobreza e priorização das áreas geradoras de capital humano, como saúde e educação.

Ao longo desse trajeto até a formalização de um sistema nacional de avaliação, diversas foram as justificativas declaradas para que o Estado buscasse medir, avaliar e informar os resultados do ensino brasileiro. O discurso oficial justifica a necessidade dessas reformas não apenas pelos resultados nos indicadores educacionais. Faria e Filgueiras

---

<sup>13</sup> Em 1993, a UNESCO criou a Comissão Internacional de Educação para o século 21, presidida por Jacques Delors. O objetivo do grupo era refletir sobre os desafios que a educação enfrentaria nos anos seguintes, diante da crescente valorização do conhecimento e da sua estreita relação com o desenvolvimento das nações. No centro da discussão, estava a necessidade de universalizar e democratizar o acesso ao conhecimento. O resultado dessa reflexão é um relatório, conhecido como Relatório Delors, onde se propõe uma educação direcionada para os quatro tipos fundamentais de educação: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver com os outros, aprender a ser, eleitos como os quatro pilares fundamentais da educação.



(2007) apontam que argumentos de ordem econômica também são utilizados, destacando o papel do conhecimento enquanto fator de produção na economia contemporânea. Esse argumento, de acordo com os autores, é amplamente defendido pelas lideranças políticas e empresariais e seria o responsável por uma demanda não só por educação, mas principalmente por educação de qualidade.

No caso do sistema educacional brasileiro, os testes padronizados representam a avaliação do desempenho dos atores e instituições que o compõem. É importante ressaltar então que qualquer forma de avaliação envolve julgamento, ou seja, a atribuição de um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação dentre diversas possíveis. Tal como aponta Arretche (1998), é a avaliação que pode estabelecer uma relação causal entre uma determinada política pública e o sucesso ou fracasso na realização de seus propósitos.

Com o estabelecimento de um sistema nacional de avaliação da educação pode-se dizer que o Estado brasileiro procurou estabelecer um mecanismo de controle da eficácia da educação brasileira na medida em que, conforme definição do conceito, procura avaliar “a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos” (ARRETCHE, 1998, p.34). Na avaliação de eficácia, o avaliador estabelece uma equação entre as metas anunciadas por um programa e, com base nas informações disponíveis, as relaciona às metas alcançadas e por consequência o sucesso ou fracasso da política em questão.

Em sua análise desse processo Freitas (2005) aponta dois argumentos para a existência dos instrumentos avaliativos: o primeiro seria porque eles se prestariam a conferir e verificar resultados diante dos objetivos da educação nacional, de forma a proporcionar a criação da “consciência técnica” (p. 7) no âmbito escolar, uma vez que ela representaria condição necessária para a expansão e melhoria do ensino. Além disso, tais práticas permitiram ao Estado uma maior compreensão da realidade educacional, o que melhoria significativamente a capacidade de diagnosticar problemas de forma a fornecer indicações e sugestões para a qualificação da expansão do atendimento, da administração escolar e do ensino. Palavras-chaves como medir, avaliar e informar foram consideradas práticas fundamentais para a consolidação do modelo de racionalidade estatal, da modernização da ação educacional, contribuindo para a criação de uma cultura avaliativa no Brasil.

A criação dos testes padronizados, em última instância, representa a resolução de um problema clássico da educação brasileira: a universalização<sup>14</sup> do acesso. O estabelecimento de avaliações nacionais confiáveis só seria possível uma vez que um contingente quase que total da população escolar estivesse regularmente matriculada, de forma a oferecer, por meio de seus resultados, um panorama fidedigno da educação brasileira. Embora esse processo, de sentido amplamente democratizante, tenha inserido na escola parcelas da população historicamente alijadas, por outro lado faz emergir a crescente importância do debate acerca da qualidade de ensino como componente do direito à educação.

Estudos como de Ribeiro & Koslinski (2008) apontam que a existência de testes padronizados – SAEB, Prova Brasil, IDEB – e a universalização do Ensino Básico têm incentivado trabalhos sistemáticos sobre os fatores que explicariam a qualidade do ensino. A premissa aqui é a de que a democratização do acesso à educação básica não garante por si só a qualidade da educação que cada criança deveria receber.

Tal argumento já era apontado por Cunha (1975) quando salientava que os dois grandes desafios enfrentados pelas políticas públicas educativas brasileiras naquele momento eram os relacionados ao aumento da eficácia e equidade do sistema escolar. Embora a questão da democratização do acesso venha sendo alvo de políticas governamentais desde a segunda metade da década de 1950, a obtenção de um ensino público de qualidade tem se configurado em uma luta histórica no Brasil.

É importante ressaltar que, embora a exclusão continue a ocorrer dentro do sistema escolar para uma parcela significativa da população brasileira, as medidas realizadas no sentido da democratização geraram avanços. Permitiu a determinados membros de uma parcela historicamente excluída a conclusão do Ensino Fundamental.

Por isso, faz-se necessário avaliar a qualidade dessa nova realidade social da escola para que não se corra o risco de anular os ganhos políticos advindos da democratização do acesso à educação. A qualidade de ensino que se almeja não é a formação de uma elite socioeconômica, mas, como afirma Carvalho (2007), “a democratização do acesso aos

---

<sup>14</sup> Segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 2011, 98,2% da população com idade de seis a 14 anos frequentava a escola. Esse percentual não é significativamente diferente nas regiões, pois alcança 98% nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste; 97,1% no Nordeste e 96,2% no Norte.

bens culturais comuns que se encarnam nas disciplinas, saberes e valores da instituição escolar” (p. 309).

Quando se discute a ideia de qualidade no ensino é preciso explicitar o que se entende por esse conceito, especialmente em um contexto de democratização do sistema educacional, que passa a atender amplo espectro socioeconômico. Por esse mesmo motivo, Carvalho (2007) desenvolve a ideia de qualidade enquanto conceito polissêmico, com a capacidade de nos remeter às diferentes interpretações e categorizações de uma variedade de experiências, vivências e práticas sociais, mas como uma entidade cuja presença seria detectável de forma inequívoca.

A ideia de qualidade é relativa, na medida em que os grupos de interesse têm diferentes prioridades e expectativas acerca dos padrões de excelência. Se, por um lado, sua importância e riqueza decorrem dessa complexidade, o mesmo pode ser dito de sua dificuldade de mensuração assim como de estabelecer formas, especificamente quando aplicada ao contexto educacional. Dentro desse domínio particular, qualidade de ensino se refere, de acordo com Coelho (*et al.*, 2008), à forma como se desenvolve o processo de ensino e aprendizagem, e tudo o que o engloba, planejando e se desenvolvendo continuamente.

De acordo com Bondioli (2004), definir qualidade implica explicitar os elementos fundamentais da sua natureza, ou seja: seu caráter negociável, participativo, autorreflexivo, contextual/plural, processual e transformador. A qualidade, em seu aspecto negociável, é vista da seguinte forma:

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

Como forma de clarificar o conceito de qualidade, especificamente em organizações complexas como as escolas, compostas por uma miríade de atores com papéis sociais e institucionais distintos, é preciso identificar as interações estabelecidas entre os componentes estruturais e funcionais da instituição. Nesse sentido, Abreu (2000) aponta que a avaliação da qualidade das escolas e das diversas atividades envolvidas na

educação requer a realização de uma abordagem relacional, que se adeque à complexidade da rede de interações que a integra.

Dessa forma, se a questão central é fazer da avaliação um instrumento de melhoria da qualidade de ensino, tais atividades avaliativas também abordariam outros pontos e dinâmicas da reforma educacional, como o processo de descentralização, de forma a não contribuir para a diminuição da qualidade do ensino.

Problematizar o conceito de qualidade no ensino demanda uma estrutura descritiva das práticas de avaliação empregadas. Se o Estado afirma que a melhoria da qualidade da educação pressupõe a avaliação dos sistemas escolares como um dos caminhos para sua obtenção se faz necessário, portanto, um exame atento sobre como proceder a essa avaliação. Dessa forma, é preciso debater os critérios que a escola deve obedecer e analisar os meios adequados para atingir os objetivos estabelecidos.

Torna-se evidente, portanto, o papel essencial destinado às estruturas e estratégias avaliativas dirigidas à esfera escolar, assumindo a avaliação como elemento fundamental para a sustentação e capacitação das escolas e de seus atores no prosseguimento do trabalho educativo. Para isso se faz necessário lançar um olhar mais aprofundado em direção aos programas avaliativos criados pelo Governo Federal.

### **1.1. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB**

O SAEB substituiu o SAEP a partir da década de 1990, tendo a sua implantação ocorrido com a assistência internacional do PNUD<sup>15</sup>. De acordo com Bonamino e Franco (1999), a origem do SAEB está relacionada às demandas do Banco Mundial referentes à necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação do impacto do Projeto Nordeste, segmento Educação, no âmbito do VI Acordo MEC/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Tal demanda se aliou ao interesse do MEC em implantar um sistema mais amplo de avaliação educativa.

A cada dois anos o SAEB avalia o desempenho dos estudantes dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio por meio de amostras aleatórias.

---

<sup>15</sup> O projeto BRA/86/002 – Treinamento Gerencial para Projetos de Educação Básica (BRASIL, 1997) –, com fundos de projeto de empréstimo com o Banco Mundial, apoiou o desenvolvimento e a implantação do SAEB. O projeto, além de apoiar o desenvolvimento metodológico da pesquisa, proveu as Secretarias Estaduais de Educação com equipamentos necessários à entrada e processamento de dados, além de treinar seus quadros técnicos para a realização dos levantamentos previstos (cf. COELHO, 2008).

Quando os resultados são divulgados, os indivíduos participantes não são identificados e também não há acesso às notas individuais de cada aluno, sendo divulgadas apenas as médias de cada unidade escolar.

O SAEB tem como objetivos principais:

Contribuir para a melhoria da qualidade da educação brasileira e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica. Além desse objetivo, o SAEB procura também:

Oferecer dados e indicadores que possibilitem maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos alunos, nas diversas séries e disciplinas;

Proporcionar aos agentes educacionais e a sociedade uma visão clara e concreta dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos;

Desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, incentivando o intercâmbio entre instituições de ensino e pesquisa e administrações educacionais;

E consolidar uma cultura de avaliação nas redes e instituições de ensino.

(INEP, 2012)

Com base nas informações coletadas por esse sistema, o MEC e as secretarias estaduais e municipais de educação definem ações voltadas para a correção das distorções e debilidades identificadas, de modo a orientar seu apoio técnico e financeiro para o crescimento das oportunidades educacionais, da eficácia e da qualidade do sistema educacional brasileiro, em seus diferentes níveis. Freitas (2007) aponta que, durante seminário realizado em Salvador no ano de 2007, Amaury Patrick Gremaud, então diretor de avaliação da educação básica do INEP, declarou: “O objetivo é usar o sistema de avaliação para prestar conta à sociedade, introduzir a transparência e comprometer as pessoas de um modo geral em busca da melhoria da qualidade de ensino”.

A primeira aplicação ocorreu em 1990, em nível nacional. No primeiro levantamento foi avaliada uma amostra de alunos de 1<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> séries<sup>16</sup> do Ensino Fundamental em provas de português, matemática e ciências. A segunda aplicação, em 1993, foi

---

<sup>16</sup> A Educação Básica é o primeiro nível do ensino escolar no país e compreende três etapas: a Educação Infantil (para crianças de zero a cinco anos), o Ensino Fundamental (para alunos de seis a 14 anos) e o Ensino Médio (para alunos de 15 a 17 anos). A avaliação do SAEB se realiza no quinto ano e no nono ano do Ensino Fundamental e no terceiro ano do Ensino Médio.

estruturada em três eixos de estudo: o rendimento do aluno; perfil e prática docentes; perfil dos diretores e formas de gestão escolar mantendo os mesmos critérios da avaliação anterior. A partir de 1995, o SAEB apresenta diversas mudanças, com a inclusão do Ensino Médio e a rede particular em sua amostra, além da adoção de técnicas mais modernas de medição do desempenho dos alunos; incorporação de instrumentos de levantamento de dados sobre as características socioeconômicas e culturais e sobre os hábitos de estudos dos alunos, além da redefinição das séries avaliadas, agora 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio. Esse período também engloba a reestruturação e modernização do sistema de estatísticas e indicadores educacionais, além da ampliação dos meios operacionais de centralização da avaliação educacional com a inclusão de exames nacionais como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA). A política de ação avaliativa também vai se estender aos programas governamentais como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), assim como no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

A partir de 1997, iniciou-se o processo de construção das escalas comuns de proficiência<sup>17</sup>, que são interpretadas em termos do que os alunos conhecem, compreendem e são capazes de fazer, com base nos resultados do seu desempenho. Provas são elaboradas com um grande número de itens que abrangem as competências e habilidades requeridas ao final de cada ciclo de aprendizagem.

A base dessas provas são a matriz de referência curricular do SAEB, que estabelece as competências e habilidades que os alunos deveriam aprender ao final de cada ciclo por meio de uma consulta nacional sobre os currículos estaduais, os livros didáticos e conteúdos praticados nas escolas de Ensino Fundamental e Médio. A cada avaliação, além das provas, também são distribuídos questionários contextualizados como forma de conhecer as características da escola, do diretor, do professor, da turma e dos alunos que participam da avaliação.

---

<sup>17</sup> Desde 1995 o SAEB utiliza a Teoria da Resposta ao Item (TRI) para obter as escalas de proficiências (também chamadas de escala de desempenho) dos alunos avaliados. Desde então, outros sistemas de avaliação estaduais e/ou municipais também vêm adotando a TRI para descrever seus resultados. As escalas de proficiência ordenam o desempenho dos alunos do menor para o maior em um *continuum* e elas são cumulativas, ou seja, o que os alunos sabem, compreendem e são capazes de fazer quando seu desempenho situa-se em um nível da escala, são capazes também de demonstrar as habilidades descritas no(s) nível(eis) anterior(es) dessa escala.

Em 1999 as escolas rurais são incluídas na amostra e em 2001 foram atualizadas as matrizes de referência. A partir desse ano os aplicadores dos testes passam a preencher um questionário sobre a infraestrutura das escolas participantes.

Em 2005 o SAEB foi reestruturado pela Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005, passando a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil.

A ANEB manteve os procedimentos da avaliação amostral (atendendo aos critérios estatísticos de no mínimo dez estudantes por turma), das redes públicas e privadas, com foco na gestão da Educação Básica que até então vinha sendo realizada no SAEB. A ANRESC (Prova Brasil), por sua vez, passou a avaliar de forma censitária as escolas que atendessem a critérios de quantidade mínima de estudantes na série avaliada, permitindo gerar resultados por escola.

A ANRESC (Prova Brasil) foi idealizada para atender à demanda dos gestores públicos, educadores, pesquisadores e da sociedade em geral por informações sobre o ensino oferecido em cada município e escola. O objetivo da avaliação é auxiliar os governantes nas decisões e no direcionamento de recursos técnicos e financeiros, assim como a comunidade escolar, no estabelecimento de metas e na implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino.

Na Prova Brasil, a adesão das escolas é feita pelas secretarias estaduais e municipais de educação havendo como pré-requisito a existência de pelo menos 20 alunos matriculados na turma que realizará a prova. Ao todo, são confeccionados 21 tipos diferentes de cadernos de prova para cada série, sendo que cada aluno responde a apenas um caderno de prova. Dessa forma, dois alunos não respondem necessariamente às mesmas questões. Cada caderno de prova é constituído por quatro blocos, sendo que dois são destinados às respostas de língua portuguesa e os outros dois abordam questões de matemática. Os testes são de múltipla escolha, com quatro ou cinco alternativas de resposta para cada questão, sendo que apenas uma está correta. Os alunos de 5º ano responderão a 22 itens de português e a 22 itens de matemática. Já os estudantes de 9º ano e do 3º ano do Ensino Médio responderão a 26 itens de português e a 26 de matemática. O tempo total estipulado para a realização das provas é de duas horas e 30 minutos.

As provas são aplicadas por profissionais de uma empresa contratada exclusivamente para esse fim. Esses aplicadores são treinados e capacitados para manterem os critérios e a padronização dos testes em âmbito nacional. As datas e os horários das provas são agendados pelos aplicadores, que entram em contato com as escolas.

Na Prova Brasil, o resultado das escolas é apresentado em uma escala de proficiência média, calculada a partir do desempenho dos alunos. Tanto em português (leitura e interpretação) quanto em matemática (resolução de problemas) é atribuída uma nota de 0 a 500 que definem quatro níveis qualitativos para os alunos: insuficiente (nota 0 a 174) para os alunos que apresentaram pouquíssimo aprendizado sendo necessária a recuperação dos conteúdos; básico (nota 175 a 224) para os alunos que apresentam pouco aprendizado, sendo necessárias atividades de reforço; proficiente (225 a 274) para os alunos que apresentaram o conhecimento esperado e, por isso, encontram-se preparados para continuar os estudos; por fim, há a classificação avançado para os alunos que atingiram acima de 275 pontos e que por isso apresentam aprendizado além da expectativa.

Na edição de 2005, o público-alvo da ANRESC (Prova Brasil) foram as escolas públicas com no mínimo 30 estudantes matriculados na última etapa dos anos iniciais (4ª série/5º ano) ou finais (8ª série/9º ano) do Ensino Fundamental. A metodologia utilizada nessa avaliação foi similar à utilizada na avaliação amostral, com testes de língua portuguesa e matemática, com foco, respectivamente, em leitura e resolução de problemas.

Em 2007 passaram a participar da ANRESC (Prova Brasil) as escolas públicas rurais que ofertam os anos iniciais (4ª série/5º ano) e que tinham o mínimo de 20 estudantes matriculados nesta série. A partir dessa edição, a ANRESC (Prova Brasil) passou a ser realizada em conjunto com a aplicação da ANEB – a aplicação amostral do SAEB – com a utilização dos mesmos instrumentos.

Na edição de 2009, os anos finais (8ª série/9º ano) do Ensino Fundamental de escolas públicas rurais que atendiam ao mínimo de alunos matriculados também passaram a ser avaliados. Em 2011, 55.924 escolas públicas participaram da parte censitária e 3.392 escolas públicas e particulares participaram da parte amostral (INEP, 2011).



Na edição de 2013, a partir da divulgação da portaria nº 482, de 7 de junho de 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC –, passou a compor o SAEB. Outra inovação desta edição foi a inclusão, em caráter experimental, da avaliação de ciências, que será realizada com os estudantes da 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio.

**Figura 1 – Organização do SAEB.**



**Fonte: MEC.**

Os dados referentes à aplicação da primeira edição da Prova Brasil em 2005 foram divulgados em 2007, de forma desagregada, por rede, região, unidade da federação, município e escola e representaram os piores índices de rendimento entre os alunos da 8ª série e 3º ano do Ensino Médio desde 1995. O desempenho dos alunos de 4ª série apresentou um acréscimo de três pontos em relação à medição do SAEB em 2003, mas se manteve abaixo da primeira medição, em 1995.

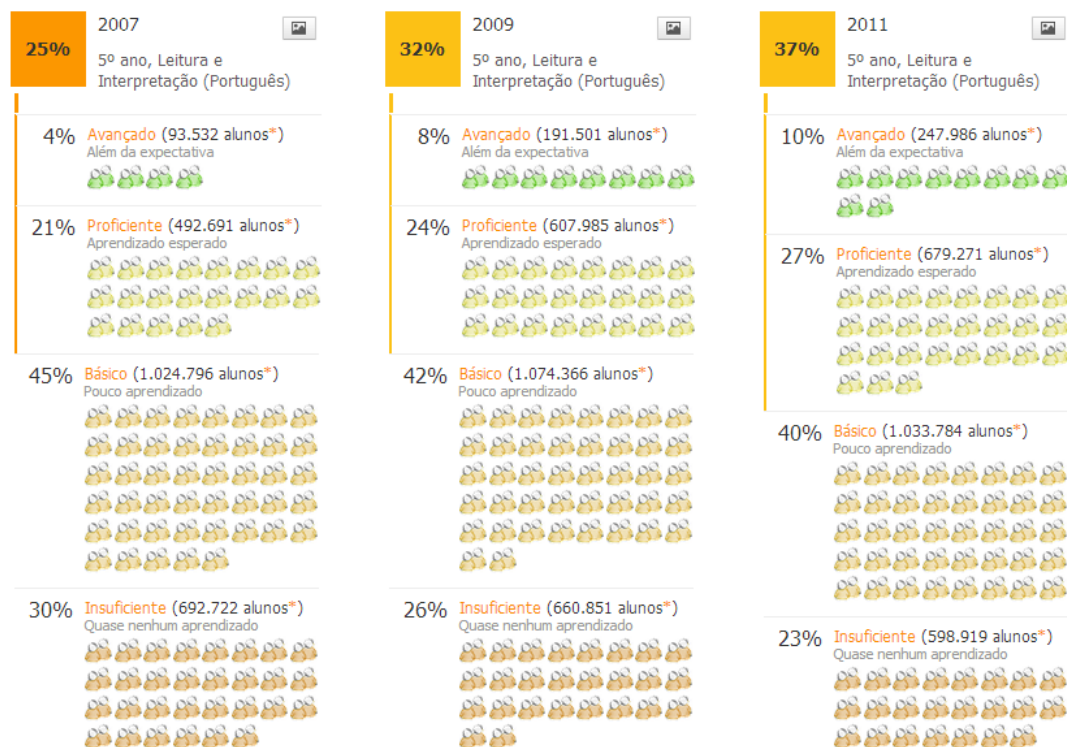
Os resultados da Prova Brasil nas suas últimas medições mostram evolução em relação às escalas de proficiência, conforme as tabelas abaixo:

**Tabela 1 – Desempenho nacional em matemática – Prova Brasil – 5º ano no período 2007/2011.**



Fonte: [www.qedu.org.br](http://www.qedu.org.br)

**Tabela 2 – Desempenho nacional em português – Prova Brasil – 5º ano no período 2007/2011.**



Fonte: [www.qedu.org.br](http://www.qedu.org.br)

Os números destacados no início de cada ano representam a porcentagem de alunos que conseguiu uma aprendizagem adequada. Esse valor é obtido por meio do somatório das porcentagens de casos em que o aluno foi considerado “proficiente” ou “avançado”. Os dados apontam crescimento na porcentagem de alunos que apresentam conhecimento avançado ao longo das três medições, mas há de se ressaltar a porcentagem alarmante de alunos que totalizam aprendizagem insuficiente: respectivamente um terço e um quarto dos alunos brasileiros não aprenderam o básico em matemática e português.

De acordo com Castro (2009), um dos principais resultados do SAEB foi demonstrar os efeitos da repetência e a subsequente distorção idade-série no processo de aprendizagem. Os alunos repetentes, com dois anos ou mais de atraso escolar, apresentam desempenho médio bem abaixo dos que cursam séries que estão de acordo com sua idade. Com base nessas informações, o autor aponta que Estados e municípios deram início a programas de aceleração da aprendizagem, na tentativa de obter resultados concretos já nas séries iniciais.

Faria e Filgueiras (2007), em análise comparativa entre os sistemas de avaliação brasileiro e chileno, apontaram a visibilidade nacional restrita do SAEB. Para os

autores, não se poderia argumentar que sua função primordial seria fornecer subsídios para a formulação de programas e avaliação de políticas, já que nem nesse aspecto os seus resultados pareciam estar promovendo mudanças expressivas na educação brasileira. Na análise dos autores, isso reforçaria a caracterização do sistema educacional brasileiro não como um produtor de elementos para a formação de políticas educacionais, mas como tendo o objetivo de justificar políticas pré-formuladas.

Da mesma forma, para os autores, a Prova Brasil, apesar de representar avanço nas políticas educacionais brasileiras e oferecer subsídios para investigações como essa, media apenas o resultado do processo de ensino-aprendizado, nada dizendo sobre esse processo em si, assim como sobre as condições em que é realizado. Com apenas dois aspectos do ensino-aprendizado sendo contemplados – leitura e matemática –, poder-se-ia induzir a uma redução curricular, além de apresentar olhar redutor sobre as finalidades da educação.

Nesse contexto, o sistema de avaliação brasileiro parecia se estabelecer como indutor de uma rede multinível de sistemas de avaliação capaz de, no futuro, gerar o *feedback* que apregoa. As decisões tomadas com o objetivo de mitigar o alheamento das secretarias municipais e estaduais reforçam essa ideia, levando em conta a proliferação de acordos técnicos de cooperação entre os atores institucionais.

Entretanto, em 2007 foram introduzidas mudanças importantes no uso das avaliações externas nacionais que visavam quebrar essa dinâmica. Os resultados do SAEB e da Prova Brasil, em conjunto com uma medida de rendimento fornecida pelo Censo Escolar, foram sintetizados no IDEB. Esse novo indicador, que calcula os resultados dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e o final do Ensino Médio, foi criado para medir de forma objetiva a qualidade da educação básica.

## **1.2. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**

Em abril de 2007, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais lançou o IDEB, indicador sintético que permite definir metas e acompanhar a qualidade do Ensino Básico no país, fornecendo informações sobre o desempenho de cada uma das escolas brasileiras de educação básica. O IDEB reúne, num só indicador, dois conceitos

que o governo julga importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar<sup>18</sup> e desempenho dos alunos nos testes padronizados. Seu cálculo baseia-se nos dados de aprovação escolar, apurados no Censo Escolar, e nas médias de desempenho obtidas nas avaliações nacionais: o SAEB, para as unidades da federação e o país, e a Prova Brasil, para os municípios. A combinação entre fluxo e aprendizagem resulta em uma média que varia de 0 a 10. Esse número traduziria a qualidade da educação e permitiria comparar as unidades avaliadas, assim como acompanhar a evolução do indicador ao longo do tempo.

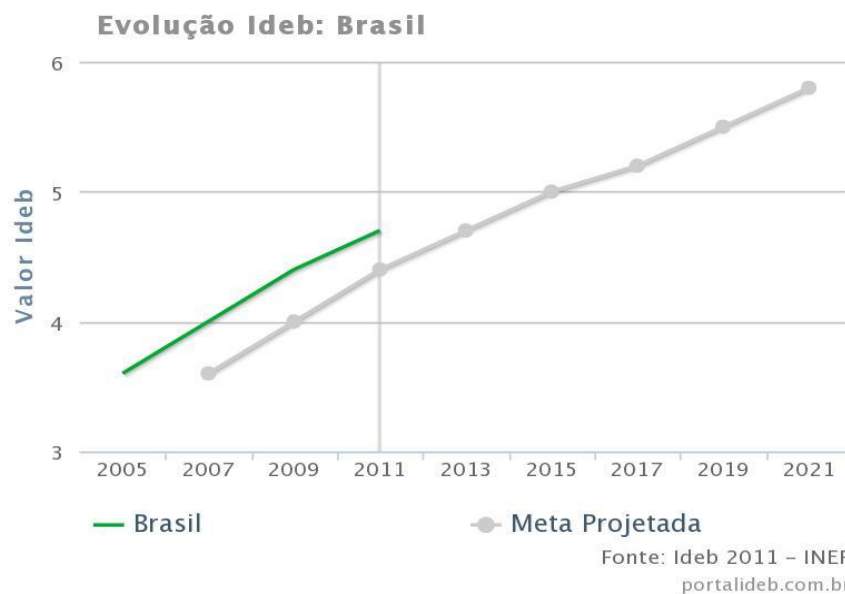
O governo federal aponta que o IDEB assume o papel de indutor de políticas para melhoria da educação, por meio da adesão voluntária dos municípios e Estados ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. As metas desse plano visam à contribuição conjunta dos entes federativos e suas escolas para que o país atinja um patamar educacional equivalente aos dos países desenvolvidos até 2022, ano do bicentenário da Independência. Em termos numéricos, isso significa obter um IDEB igual a 6,0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental na média nacional. As metas são diferenciadas para cada unidade da federação, por município e por escola, para as duas fases do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, apresentadas bienalmente de 2005 a 2021.

Até o momento, o país tem cumprido a meta nacional estabelecida no índice<sup>19</sup>, mas, quando os dados são direcionados para quantas escolas estão dentro da meta, os números mostram que quase metade apresenta nota abaixo do esperado.

---

<sup>18</sup> Trata-se da análise do comportamento da progressão dos alunos em relação à sua condição de promovido, repetente ou evadido. O aluno matriculado em determinada série no início do ano letivo  $t$  encontrar-se-á em somente uma das três condições, no início do ano letivo  $t + 1$ : promovido – se, tendo sido aprovado na série anterior, matriculou-se em série posterior; repetente – matriculou-se na mesma série que cursou no ano anterior; e evadido – não se encontra matriculado em qualquer série do nível de ensino em questão.

<sup>19</sup> As médias do país nas quatro edições do IDEB foram respectivamente: 3,6; 4; 4,4 e 4,7, todas representando o valor exato da meta estabelecida para cada ano em questão.

**Gráfico 1 – Evolução do Brasil no IDEB – todos os segmentos.**

Fonte: [www.portalideb.com.br](http://www.portalideb.com.br)

**Gráfico 2 – Porcentagem dos resultados das escolas de acordo com o IDEB – todos os segmentos.**

Situação das escolas pelo Ideb 2011



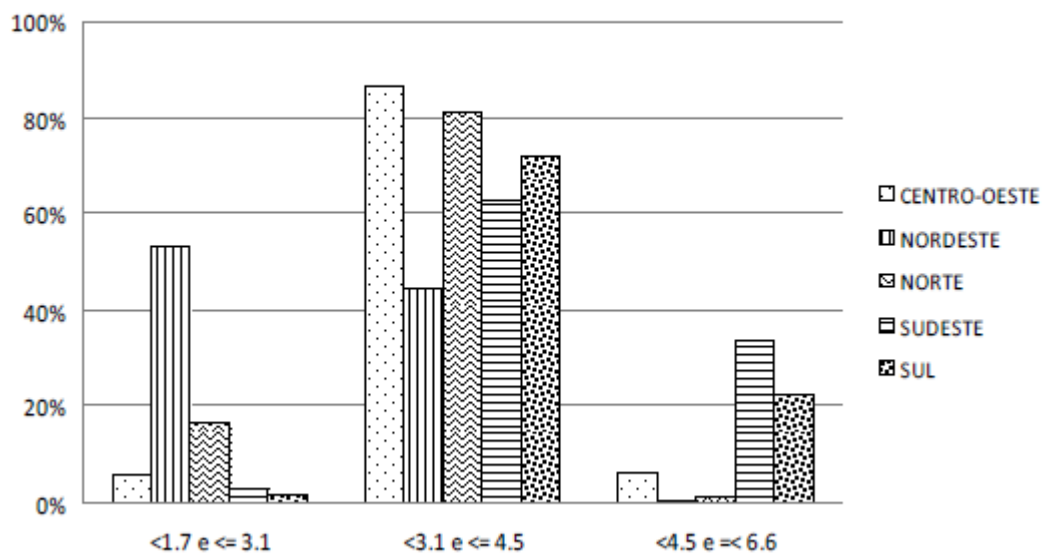
Classificação não oficial  
portalideb.com.br

Fonte: [www.portalideb.com.br](http://www.portalideb.com.br)

Quando se compara o IDEB dos diferentes municípios que compõem as regiões do país, verifica-se que as Regiões Sul e Sudeste têm os indicadores mais altos. Os indicadores das Regiões Norte e Nordeste são os mais baixos, com os municípios da Região Nordeste apresentando maior número de resultados na faixa inferior do índice. O gráfico abaixo mostra a porcentagem de cada região em relação ao intervalo da nota obtida. Pode-se perceber que quase 60% das escolas da Região Nordeste obtiveram

IDEB entre 1,7 e 3,1 enquanto quase 40% das escolas da Região Sudeste obtiveram notas entre 4,5 e 6,6.

**Gráfico 3 – Distribuição de resultados no IDEB por região do Brasil – todos os segmentos.**



**Fonte: Castro (2009).**

Castro (2009) aponta que a relevância do IDEB pode ser atribuída a dois fatores. O desenho do indicador evita que os sistemas de ensino direcionem suas ações para um dos seus componentes, ou seja, uma escola que reprova sistematicamente, fazendo que muitos alunos abandonem os estudos antes de completar a educação fundamental, não é desejável mesmo que os poucos alunos sobreviventes tenham bom desempenho nas provas nacionais. Também não é desejável uma escola que aprova em massa, sem dar atenção à qualidade da aprendizagem de seus alunos, pois não adianta alcançar taxas elevadas de conclusão dos ensinos fundamental e médio se os alunos aprendem pouco na escola. O autor afirma que esse é o sentido do IDEB: evitar o aumento da aprovação sem que os alunos aprendam e evitar que as escolas reprovem em massa, excluindo alunos com desempenho insuficiente e selecionando os melhores para elevar as notas na prova.

Já para Alves e Soares (2013), a aparente simplicidade do índice – notas de 0 a 10 e metas para cada Estado – seria elemento facilitador de sua aceitação entre formuladores de políticas públicas e órgãos de gestão educacional. De fato, a influência do IDEB se reconhece por meio de sua inclusão na proposta do Plano Nacional da Educação (PNE)

para o atual decênio (BRASIL, 2010), que se deu quase sem questionamentos quando comparado ao intenso debate em torno do financiamento da educação, por exemplo.

O índice também ganha legitimidade junto a parte da comunidade acadêmica, sendo alvo de análises, debates e críticas de diversos pesquisadores. Alves e Soares (2013) apontam o IDEB como uma modalidade de responsabilização apropriada ao sistema educacional descentralizado vigente no país. Por esse prisma o indicador e suas metas proporcionariam incentivos para que as escolas e os gestores se esforcem para melhorar o desempenho e o rendimento de forma simultânea, elevando a qualidade educacional.

Há uma crescente produção de estudos que analisam os resultados obtidos por municípios ou escolas, bem como a evolução do IDEB entre edições, considerando contextos territoriais, diferenças sociais e econômicas (ERNICA, BATISTA, 2011; GOUVEIA, SOUZA, TAVARES, 2009; MACHADO-SOARES *et al.*, 2011; PADILHA, 2012).

O IDEB obtido pelos municípios foi analisado pela organização não governamental Todos pela Educação (2010) e os resultados mostram que alguns municípios podem atingir valores de IDEB acima da média nacional, mas com resultados bons apenas para algumas escolas de sua rede. Ou seja, as diferenças entre as escolas dentro do mesmo município e da mesma rede não podem ser desconsideradas.

O conjunto desses estudos deixa subjacente certa tensão entre resultados e metas propostos pelo IDEB e as condições efetivas para a realização dessa política educacional, bem como os problemas do próprio indicador. Dessa forma, faz-se necessário estabelecer a diferença entre a descrição que o IDEB apresenta sobre a qualidade da educação e a explicação dos fatores que impactam no resultado sintetizado pelo indicador, principalmente no nível da escola. A intenção deste trabalho é contribuir nessa direção. Para isso, é preciso analisar a relação que os agentes educativos têm com o índice e de que maneira os mecanismos de responsabilização, aqui representados na figura dos testes padronizados, são utilizados pelos órgãos municipais de gestão da educação.



### **1.3. Introduzindo a responsabilização: os testes padronizados e as secretarias municipais**

A reforma do Estado brasileiro, implantada a partir da década de 1990, propõe uma série de mudanças no papel desempenhado por ele, de forma a atingir sua adequação perante as mudanças econômicas mundiais. O objetivo da reforma era a implantação de um modelo de administração pública gerencial, com o propósito de trazer eficácia, produtividade e qualidade na prestação de serviços para o público, de acordo com os princípios de mercado, caracterizando o cidadão como cliente (BRASIL, 1995). De acordo com o Plano Diretor (BRASIL, 1995), a reforma do aparelho do Estado no Brasil deveria possibilitar a constituição de um modelo de gestão estatal pautado no controle dos resultados e não dos processos. Parte importante desse processo também se encontra no controle ou cobrança dos resultados, de forma a estimular a competição no interior do próprio Estado. As políticas relativas à educação acompanham esse movimento do Estado por modernização, com a ampliação e consolidação dos processos de avaliação externa da educação em todos os níveis de ensino.

O conceito de responsabilização é elemento preponderante nas reformas educativas realizadas no Brasil, estando presente em maior ou menor grau nas experiências promissoras. A ideia por detrás do conceito é criar incentivos para a melhoria do desempenho e dessa forma responsabilizar pelos resultados os atores envolvidos no processo educacional. De modo geral, o elemento mais comum tem sido a introdução de mecanismos explícitos de recompensas e como forma de atingir as metas estabelecidas pelos testes padronizados.

É importante ressaltar que o uso do conceito de reforma revela uma grande diversidade de significados, variando de acordo com o contexto, posições ideológicas e culturais daqueles que o estão utilizando. Quando se trata de reforma educativa, entretanto, implica considerar uma variedade de iniciativas que visam alterações no alcance e na natureza da educação pré-escolar e escolar, passando por mudanças nos conteúdos e currículos e nas formas de seleção, orientação e creditação (AFONSO, 2002). Nesse contexto, faz-se necessário ressaltar o caráter da instituição escolar como um agente que, dotado de diferentes atores, reage a essas mudanças de formas diversas, e que a adequação à rotina proposta pelos testes demanda tempo. O mesmo ocorre com as novas

dinâmicas da atuação no âmbito escolar, geradas pela adoção dos mecanismos de responsabilização.

Em estudo de 2007, Sousa e Oliveira apontam que os resultados avaliativos eram pouco aproveitados pelas Secretarias de Educação para a formulação de políticas de gestão. O próprio Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), em documento de 2005, confirma essa conclusão ao afirmar que o principal uso dos resultados das avaliações externas era para a orientação da formação continuada dos professores e destacou como desafio para os próximos anos o melhor aproveitamento da avaliação em larga escala.

Levantamentos feitos por Brooke e Cunha no ano de 2010 sobre os diferentes usos dos sistemas de avaliação mostram mudança nesse panorama. Os autores apontam que pela expansão em termos numéricos e sofisticação dos sistemas de avaliação durante os últimos anos, além da exploração de novas formas de aproveitar as informações geradas, constata-se a diversificação nas práticas de gestão educacional com base nos resultados dos alunos. De forma isolada ou em conjunto com outras informações, os resultados gerados pelos sistemas de avaliação educacional estão sendo usados para finalidades que variam entre a criação de indicadores estaduais de desenvolvimento educacional e a avaliação de desempenho individual de diretores escolares. Deve-se ressaltar, entretanto, que a ampla utilização dos dados advindos dos testes padronizados não significa uniformidade na gestão do ensino, tampouco nas estratégias para obtenção de bons resultados. Considerando que cada município tem a liberdade de gerir seu sistema educativo é natural que existam abordagens diversas, que irão se traduzir em resultados particulares.

Em pesquisa sobre a implantação do modelo de responsabilização na gestão educativa de 11 municípios brasileiros<sup>20</sup>, Krawczyk (1999) aponta a variedade de abordagens dadas a ele, assim como alguns pontos em comum. Todas as prefeituras visitadas pela autora reconhecem as más condições de trabalho dos professores, sejam acadêmicas ou profissionais, e propõem-se a mudar a situação sem oferecer medidas concretas, entretanto. Quase todos os municípios estudados apresentam preocupação com a democratização da gestão escolar. Porém, esta não está necessariamente ligada a

---

<sup>20</sup> Os municípios analisados foram: Icapuí, Iguatu e Jucás, no Ceará, Jaboatão dos Guararapes e Recife, em Pernambuco, Itabuna, na Bahia, Belo Horizonte, em Minas Gerais, Resende, no Rio de Janeiro, Porto Alegre e Ijuí, no Rio Grande do Sul, e Cuiabá, no Estado de Mato Grosso.

objetivos como a descentralização dos espaços de decisão, a equidade do educativo ou a definição de uma nova concepção de educação e cultura escolar. Nos municípios pesquisados, a questão da democratização da gestão se manifesta por meio de iniciativas que aproximem escola e comunidade, ou relacionadas ao conceito de transparência, por exemplo.

Em Cuiabá, por exemplo, um dos princípios que orientaram a ação educativa daquela administração foi a metodologia de gestão da qualidade total<sup>21</sup>. Nesse contexto, ampliaram-se as funções e os espaços de decisão da escola. As metas educativas e as ações para alcançá-las foram compromissos dos atores que atuam na escola. A função da Secretaria da Educação nesse contexto se resumiria em dois verbos: acompanhar e apoiar, deslocando a responsabilidade pela qualidade de ensino à instituição escolar.

No que diz respeito ao papel da Secretaria de Educação, em todos os municípios os entrevistados afirmaram que a mudança mais importante ocorrida nas respectivas Secretarias de Educação referiram-se às funções da própria Secretaria, ou seja, a relação dela com as escolas. Segundo os entrevistados, o órgão em questão deixou de ser uma instituição encarregada de administrar as escolas e assumiu o propósito de criar condições e garantir apoio para que as escolas caminhem por seus próprios pés.

A autora aponta que algumas das inovações na administração da gestão educacional dos municípios aconteceram no interior dessas mesmas estruturas. O exemplo mais claro de reformulação de funções das estruturas já existentes aconteceu em Belo Horizonte, cujo Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação, antes responsável pela formação dos professores, passou a assumir também o apoio técnico-pedagógico às escolas para a elaboração e a implementação dos projetos pedagógicos. Em Recife, a Secretaria Municipal de Educação reorganizou suas equipes para reduzir os níveis hierárquicos e as instâncias intermediárias entre a Secretaria e as escolas. Supervisores e coordenadores passaram a atuar sediados nas escolas e estiveram diretamente vinculados à Secretaria.

---

<sup>21</sup> O conceito de gestão da qualidade total (GQT) consiste numa estratégia de administração orientada a criar consciência da qualidade em todos os processos organizacionais. No GQT os colaboradores da organização possuem uma gama mais ampla de atribuições, cada um sendo diretamente responsável pela consecução dos objetivos da organização. Desse modo, a comunicação organizacional, em todos os níveis, torna-se uma peça-chave da dinâmica da organização.

Em São Paulo, Oliveira e Menegão (2012) apontam que empresários, grandes empresas e fundações se mobilizam em movimentos e associações, como Todos pela Educação e Parceiros da Educação, com objetivo de melhorar o aproveitamento escolar dos alunos, influenciando e contribuindo com as políticas públicas de educação através de ações de parceria junto à Secretaria de Educação do Estado de São Paulo e as escolas (envolvendo desde formação continuada de professores/coordenadores, reforço escolar, a elaboração de plano de ação da política educacional e das escolas), além de ações de mobilização em torno de suas diretrizes e de divulgação dos resultados das metas por eles estabelecidas. Além disso, abriu-se um mercado para a indústria das consultorias, que recebem a responsabilidade de definir projetos de governos – a exemplo do projeto implementado no Estado de São Paulo e outros (cf. BROOKE, 2011) –, elaborar os testes de larga escala e, atualmente, realizar pesquisas encomendadas, financiadas pelos cofres públicos e grupos de executivos e fundações.

O oposto se apresenta em pesquisa de Silva e Lira (2012) sobre as mudanças ocorridas em uma escola municipal de Campina Grande, na Paraíba, após a divulgação dos resultados do IDEB. Os depoimentos recolhidos de toda a equipe escolar levam à constatação de que as professoras estão passando por um processo de perda de sua autonomia no que diz respeito ao planejamento das atividades de sala de aula. As autoras descobriram que muitas das atividades e conteúdos trabalhados são selecionados e trazidos prontos pela supervisora da escola.

Os dados coletados na investigação revelam que a divulgação dos resultados do IDEB tem interferido de forma significativa na forma de organizar a rotina escolar e o trabalho docente, já que as ações agora estão voltadas à preparação dos alunos para os testes padronizados. As autoras observaram a centralidade dada às atividades de leitura e interpretação de texto, inclusive relatando as orientações dadas às professoras pela supervisora de priorizar esses conteúdos e que “(...) se necessário deixar o conteúdo [das demais disciplinas] de lado” (SILVA, LIRA, 2012, p. 38).

Pesquisas como a de Silva e Lira (2012) mostram que em alguns municípios, além do pouco controle sobre as decisões relativas ao seu cotidiano, as escolas também passam a se ver pressionadas pelas Secretarias de Educação para a obtenção de bons resultados. Sem qualquer espécie de apoio técnico, independente do resultado, as escolas passam a

focar seus esforços nos testes padronizados, desconsiderando outros aspectos importantes da aprendizagem.

É bem conhecida a ocorrência de truques e atalhos para atingir os resultados desejados, como a manipulação da população testada, ou a diminuição dos níveis de exigência nos testes estaduais. Outra distorção é que os estudantes mais necessitados recebem menos atenção, pois os professores concentram seus esforços nos alunos próximos da média, que demonstrem maiores chances de progredir em curto prazo e elevar a média de desempenho (cf. NEAL & SCHANZENBACH, 2010).

Barbosa (2011) aponta que a qualidade da escola nem sempre é compreendida como sendo um item essencial aos processos de democratização desta. Em muitas situações ela é associada às questões administrativas ou preocupações com a eficácia gerencial do sistema educativo, sem relação com o problema da promoção da equidade no plano das oportunidades educacionais, o que em última instância pode contribuir fortemente para a ampliação das desigualdades sociais, mesmo com a ampliação do atendimento da rede de ensino.

Diversos pesquisadores brasileiros apontam tais distorções como um efeito perverso dos testes padronizados, afirmando que elas representam “uma política de responsabilização unilateral que exclui as escolas ao mesmo tempo em que as estigmatiza” (FREITAS, 2007, p. 977), ou que são “uma simplificação de padrões educacionais desejáveis de problemas educativos mais complexos (SOUSA, OLIVEIRA, 2010, p. 799). O que tais pesquisas parecem desconsiderar, entretanto, é que os ditos efeitos perversos resultam mais da abordagem das Secretarias de Educação e do desenvolvimento das suas práticas de gestão do que necessariamente dos testes. As diversas aplicações do modelo de responsabilização ao redor do país tornam possível um paralelo com o argumento de Arretche (1996) ao analisar o processo de descentralização. De acordo com a autora, a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões. Da mesma forma, a obtenção da qualidade de ensino estaria relacionada ao bom funcionamento das instituições responsáveis por fazer essa qualidade acontecer.

Quando pensadas em relação ao resto do mundo as reformas educativas brasileiras estabelecem no país uma modalidade de responsabilização escolar branda

(BONAMINO, SOUSA, 2012), sem a aplicação dos sistemas de *voucher* como no Chile (FARIA, FILGUEIRAS, 2007) ou a possibilidade de demissão dos professores da rede pública que apresentassem baixo rendimento como no caso dos Estados Unidos (RAVITCH, 2011). Isso não significa, entretanto, que o sistema educacional brasileiro estaria imune a alguns dos efeitos perversos desse modelo, notadamente a priorização dos testes em detrimento do currículo escolar completo, conforme visto em alguns casos acima.

As notas de exames padronizados são um indicador fundamental em sistemas de avaliação, na medida em que podem direcionar as políticas públicas de educação, além de terem permitido avanços na pesquisa educacional brasileira. Em última instância, o objetivo é elevar o nível de aprendizado dos alunos, sendo as notas um elemento essencial de mensuração do desempenho escolar. É importante ressaltar, entretanto, que os dados são importantes, mas isoladamente não oferecem uma justa medida do trabalho do professor, visto terem sido elaborados em conjunto com uma série de outros mecanismos institucionais de apoio técnico e qualificação. Na medida em que os testes medem o resultado final de um processo – o de ensino/aprendizagem – como forma de obter um panorama mais acurado desse mesmo processo é oportuno voltar o olhar para os mecanismos do cotidiano escolar que poderiam impulsionar as notas, por isso a abordagem do efeito escola e a construção de suas variáveis de análise que serão utilizadas neste trabalho.

## 2. ONDE ESTÁ O BOM DESEMPENHO? O CONCEITO DE EFEITO ESCOLA

A relação entre as desigualdades sociais e o atendimento escolar tem sido objeto de estudo tanto das ciências sociais quanto da educação já faz muito tempo<sup>22</sup> e, apesar dos avanços em termos de universalização do ensino, o debate acerca dessa problemática não parece se esgotar em nenhuma das duas áreas do conhecimento. Atualmente, essa conjugação de forças tem se ocupado em analisar quais os determinantes do bom desempenho escolar, se utilizando de arcabouço teórico de ambas as áreas.

Apesar da universalização quase completa que atingiu o Ensino Fundamental brasileiro, no interior desse sistema persistem desigualdades entre os estudantes, entre as escolas, entre as classes de uma dada escola e entre as regiões em que se localizam as escolas. Segundo pesquisa de Torres (*et al.*, 2008), mesmo entre indivíduos com características sociais similares o desempenho escolar varia, sendo o dos moradores de áreas pobres e periféricas significativamente pior.

Informações como essas contribuem para confirmar uma das teses mais importantes da Sociologia da Educação, o argumento de que o desempenho escolar é fortemente associado à origem social dos alunos. O peso explicativo dos fatores extraescolares, associados ao nível socioeconômico das famílias dos alunos, foi comprovado empiricamente por meio de grandes *surveys* educacionais conduzidos nos Estados Unidos, Inglaterra e outros países desenvolvidos, sobretudo nos anos 1960 (FORQUIN, 1995; NOGUEIRA, 1990). Dentre os trabalhos da época, o mais destacado é o Relatório Coleman, lançado em 1966, que pesquisou milhares de estudantes norte-americanos e teve enorme impacto nas políticas públicas nos Estados Unidos e na Sociologia da Educação de forma geral.

A pesquisa conduzida por Coleman e colaboradores (COLEMAN *et al.*, 1966) respondeu à demanda do Governo e do Congresso norte-americanos, explicitada no documento Civil Right Act, de 1964, para que se investigasse a ausência de igualdade de oportunidades educacionais para os indivíduos em razão do sexo, da raça/cor, da religião ou da região de origem nas instituições públicas de ensino de todos os níveis no país. O estudo partiu da hipótese de que há uma relação entre a estrutura social e a

---

<sup>22</sup> Segundo Neves (2002), as ciências sociais, historicamente, têm se mostrado atentas às transformações decorrentes do campo educacional, de modo que o volume de trabalhos acerca do tema cresce e se modifica, acompanhando-as e se deslocando, inclusive, para as várias disciplinas que compõem as ciências sociais.

conduta individual e os autores procuraram responder qual dos sistemas sociais, o escolar ou o familiar, explicaria a maior parte das desigualdades no desempenho escolar, ou seja, qual seria a força ou a importância relativa de cada um.

Coleman realizou uma longa pesquisa, baseando-se em um extenso *survey*<sup>23</sup>, buscando perceber diferenças interescolares e concluiu que o ambiente escolar tinha pouco ou nenhum efeito no desempenho dos alunos. Em termos gerais, sua investigação foi calcada em quatro questões: o grau de segregação de grupos étnicos e raciais na escola pública; a segunda questão considera se as escolas oferecem oportunidades educacionais iguais, de acordo com características ligadas à infraestrutura da escola (existência de laboratórios, biblioteca, etc.), práticas acadêmicas (a elaboração de testes de aptidão e desempenho, etc.), e características do corpo docente (formação, experiência, etc.) e discente feitas por meio de questionários; a terceira questão diz respeito aos resultados escolares, estando dirigida à aprendizagem dos alunos por meio da aplicação de testes de desempenho; por último, há a tentativa de discernir possíveis relações entre o desempenho dos estudantes, por um lado, e por outro os tipos de escola que eles frequentam.

Como resultado, a explicação para as diferenças de desempenho foi relacionada a variações na origem social e étnica dos alunos, não conseguindo encontrar fortes relações entre escolas e rendimento escolar. A análise dos resultados, amplamente reportados, levou toda uma corrente de pesquisadores à conclusão de que as escolas não fazem diferença.

O que o Relatório Coleman mostra, entretanto, é que as diferenças socioeconômicas entre os alunos são as responsáveis pelas diferenças no seu desempenho e que, dessa forma, a ideia de combater a desigualdade racial por meio de uma redistribuição mais intensa de recursos não seria uma medida eficaz. O que a pesquisa observou nas escolas foi uma uniformidade maior do que se esperava. Ao mesmo tempo, ele apresentou evidência de que as diferenças entre as escolas frequentadas por alunos minoritários e mais pobres explicavam uma proporção maior dos resultados do que as diferenças entre as escolas frequentadas por alunos brancos. Em última instância, os resultados

---

<sup>23</sup> Coleman observou resultados de 645 mil alunos em mais de três mil escolas norte-americanas, no que corresponde à educação básica brasileira (CID, 2009).



mostravam que a qualidade das escolas poderia variar e que para os alunos mais necessitados essa variação podia ser crucial para suas chances de melhoria de vida.

Tal como afirmam Brooke e Soares (2008), apesar de expor outros resultados como os que indicavam a importância do professor no processo de aprendizagem, o relatório causou mais impacto por representar a ruptura com o ideário liberal, mais especificamente, a ideia de que a garantia do amplo acesso seria suficiente para a diminuição das disparidades sociais.

Concluir que a escola não funciona significa desconsiderar as possibilidades de aprendizado que cada aluno pode ter individualmente. Além disso, tal ideia não se remete às conclusões abordadas no relatório. O que Coleman mostrou é que não existe grande diferença entre as escolas, dentro das variáveis analisadas pela sua pesquisa. O autor ressalta que não se pode ignorar o papel de construção do conhecimento e de socialização que as instituições escolares, mesmo em seus piores momentos, podem proporcionar às gerações. Nas palavras do próprio:

Esses testes não avaliam inteligência nem atitude, nem mesmo caráter. Além disso, eles não são, nem tem a intenção de ser, neutros em termos culturais. Muito pelo contrário: eles são determinados por nossa cultura. O que eles avaliam são as habilidades que se encontram entre as mais importantes, em nossa sociedade, para se conseguir um bom emprego, progredir para um melhor e para uma participação plena em um mundo cada vez mais técnico (COLEMAN *et al.*, 1966, p. 22).

Além disso, a metodologia de pesquisa utilizada por Coleman pode ser descrita como de *input-output* (BROOKE, SOARES, 2008), sugerindo uma conexão direta entre os insumos e os resultados, sem analisar os processos escolares. Não considerar as características sociais e culturais da instituição escolar significa ignorar as especificidades de cada escola de transformar os insumos em resultados relevantes. Tal como apontam os autores, alimentar essa imagem da instituição elimina a verdadeira contribuição da escola, ao mesmo tempo em que trata dos processos escolares internos como se fossem uma caixa-preta, sem condição de serem observados pelo pesquisador. Própria da época e dos economistas, essa visão não tornou errados os resultados das pesquisas realizadas, mas, como restringia as variáveis estudadas a um conjunto de insumos talvez menos importantes que os processos internos da escola, ela acabou atribuindo menos relevância à contribuição da escola do que seria o caso.

Outra ressalva importante ao trabalho de Coleman é a importância que a pesquisa dá ao que Madaus (1980) chama de variáveis de status, como as diferenças de infraestrutura de um prédio escolar para o outro. De acordo com o autor, o uso dessas variáveis mostrou pouca relação com o desempenho dos alunos. A resposta estaria, para Madaus, nas variáveis referentes ao processo escolar, que exercem impacto sobre o ensino e a aprendizagem. Um exemplo desses processos seriam as interações cotidianas entre alunos e membros da equipe escolar.

É importante ressaltar que escolas são instituições complexas, com grande variedade de propósitos. A conclusão de que determinadas variáveis tenham pouco efeito no desempenho dos alunos em testes padronizados não significa que não sejam importantes para atingir outros resultados. O ponto central aqui é que a validade ou importância de certos insumos escolares ou de programas não deve ser determinada em uma base absoluta, mas, sim, em relação àquela medida do resultado escolar que eles foram usados para prever.

Embora Coleman tenha constatado que as escolas apresentam poucas diferenças quando o *background* socioeconômico do alunado é levado em consideração, outra descoberta se deu quando foram separados os resultados tendo como foco os grupos mais desfavorecidos em termos socioeconômicos. Os resultados desse corte mostraram que o desempenho de alunos pobres depende mais da escola que eles frequentam. Isso indica que é para os alunos menos favorecidos que as melhorias na qualidade da escola irão fazer a maior diferença no desempenho.

Contemporâneo à pesquisa de Coleman, o Relatório Plowden também se destaca na época por seus resultados na tentativa de desvendar as variáveis que determinariam o bom desempenho escolar. Encomendado pelo governo britânico, a pesquisa de Plowden tinha por objetivo fazer uma revisão geral do estado da arte da escola primária, com o propósito de identificar tendências e sugerir mudanças. Publicado em 1967, o relatório mostra o caráter progressista da equipe que o desenvolveu e ajuda a consolidar uma nova pedagogia centrada no aluno e calcada na teoria piagetiana das fases sequenciais do desenvolvimento infantil (BROOKE, SOARES, 2008).

O relatório inova ao colocar o aluno como coração do processo educacional, elogiando iniciativas que utilizassem métodos mais informais que favoreciam essa condição. Nesses contextos, a sala de aula se estabelece enquanto espaço aberto, incentivando a

individualização do processo de ensino-aprendizagem e a redução na frequência do ensino dirigido para a turma inteira. Essa aprovação se deu pela crença dos pesquisadores no fato de que as diferenças individuais entre crianças da mesma idade são tão grandes que qualquer turma deve ser tratada como um agrupamento de alunos precisando de tratamento individual e diferenciado. Os pesquisadores também destacaram a flexibilização da organização interna da escola primária e a eliminação da enturmação por habilidade.

Nenhum aspecto do Relatório Plowden apresenta, ou dá a entender, a falta de confiança na escola, ao contrário do pessimismo da época. Plowden argumenta que as escolas são a solução certa para os problemas dos hipercentros das grandes cidades. Mas, com alunos desprivilegiados, as escolas precisavam ser diferentes, melhores e mais caras que as escolas regulares, argumentando a favor da desigualdade no tratamento dos desiguais por meio de serviços educacionais excepcionais. No entanto, ao apresentar os resultados realizados junto a 107 escolas primárias, o relatório mostra que a escola tem uma influência comparativamente pequena na explicação do desempenho do aluno. De acordo com a pesquisa, a porcentagem da variação dos resultados obtidos pelos alunos é de 48% quando se consideram as condições socioeconômicas e familiares, em comparação a 17% obtidos pelos fatores que descrevem as condições da escola.

De resultados ainda mais pessimistas, a pesquisa de Jencks (1972) afirma que na sociedade norte-americana as escolas têm a função primordial de certificar as diferenças entre as pessoas em relação à sua capacidade de continuar no sistema educacional. Tais diferenças são, fundamentalmente, de atitudes e aspirações que advêm da sua condição socioeconômica, e não daquilo que adquirem na escola. Portanto, para o autor, a escola, ao cumprir sua função certificadora, não contribui em nada para a redução da desigualdade.

O principal objeto do estudo de Jencks era determinar a possibilidade de alteração da distribuição do sucesso escolar por meio da alteração de variáveis estritamente escolares, como tamanho da turma, número de horas letivas, qualificações dos professores e a organização da escola. O autor aponta que as diferenças entre as escolas, quando observadas no longo prazo, têm efeitos triviais e a eliminação das diferenças entre as escolas não contribuiria para tornar os adultos mais iguais. Mesmo a eliminação

das diferenças na quantidade de escolarização recebida faria pouco na tentativa de equalização.

Os resultados de Jencks, de forma geral, mostram que, enquanto algumas escolas têm eficácia fora do comum, tanto em prevenir evasão quanto em incentivar a frequência à universidade, nenhuma das políticas ou recursos sobre os quais os levantamentos frequentemente obtêm informações têm uma relação consistente com esse tipo de eficácia. O impacto da escola sobre os estudantes parece depender de aspectos sutis do clima escolar e não do tamanho do orçamento ou da presença de recursos que educadores profissionais dizem ser importantes.

A menção de Jencks ao clima escolar representa apenas um prenúncio de pesquisas futuras, já que o fator mais importante, segundo os resultados de sua investigação, era o *background* familiar representado parcialmente por diferenças econômicas mensuráveis entre famílias e parcialmente por diferenças não econômicas, incluindo a habilidade cognitiva do indivíduo. As diferenças qualitativas entre as escolas ficaram em último lugar, responsáveis por apenas 2% da variação no aproveitamento educacional dos alunos.

Brooke e Soares (2008) apontam que para muitos pesquisadores as conclusões derivadas de trabalhos como de Coleman, Plowden e Jencks não eram aceitáveis como ponto final para a discussão sobre a contribuição da escola. Mesmo admitindo a grande relevância dos antecedentes sociais e econômicos dos alunos para a explicação dos resultados, esses pesquisadores se propuseram a mostrar que as escolas não podiam ser tratadas como se fossem todas iguais. Havia diferenças marcantes na qualidade das escolas que se refletiam em seus resultados e que, se as pesquisas como essas não identificavam de forma adequada, o problema devia estar na metodologia da pesquisa empregada.

Em geral, apontam-se três críticas contundentes aos trabalhos com metodologias semelhantes à de Coleman: a primeira diz respeito à ambiguidade na escolha das variáveis, com uma tendência por parte dos pesquisadores por optarem por variáveis de mensuração mais fácil e por aquelas que são mais fáceis de serem alteradas por meio de políticas educacionais, mas que não são necessariamente as mais importantes em termos da explicação dos resultados da escola. Na segunda, os pesquisadores são criticados por se concentrarem em medidas de resultados compostas em grande maioria por testes

padronizados de desempenho, quando os resultados da educação escolar são de diversos tipos e não unicamente acadêmicos. De acordo com Madaus (1980), por essa razão, no estudo de Coleman a aparente falta de relação entre os insumos e os produtos pode ser pela escolha incorreta da medida de resultados. O terceiro conjunto de críticas é de ordem estatística e se concentra na dificuldade de distinguir os efeitos das diferentes variáveis por haver covariação entre elas. O autor aponta uma provável covariação entre as variáveis de gasto por aluno e a influência do nível socioeconômico da família, na medida em que o gasto maior se encontraria nas vizinhanças mais abastadas, uma vez que o financiamento da educação americana é local, tomando por base impostos que incidem sobre a propriedade.

Dessa forma, a segunda geração de estudos, em contraponto à primeira, passa a defender a hipótese de que a escola faria diferença, produzindo efeitos sobre oportunidades educacionais. A partir desse momento há uma evolução da pesquisa *input-output*, em direção às pesquisas mais pormenorizadas, com menos escolas, dessa vez escolhidas por suas características particulares (BROOKE, SOARES, 2008). Então, o interesse era pelo funcionamento da instituição escolar, incorporando a ideia de eficácia como um atributo da escola por si só, e não como parte de um sistema. Dessa forma, passa a se admitir que o nível de eficácia varia de acordo com a escola, e poderia, dentro de um mesmo sistema, produzir resultados diferentes. Coube aos pesquisadores da época encontrar a fórmula correta de identificar as características dos alunos ao entrarem para a escola, de modo a demonstrar que os resultados melhores em algumas escolas poderiam ser explicados não só pelas diferenças entre os alunos, mas também pelas diferenças entre elas.

Um dos estudos mais representativos dessa nova geração é o de Rutter (*et al.*, 1979) sobre as escolas inglesas. Realizada em uma dúzia de escolas da região central de Londres, a pesquisa revela a importância de aspectos do funcionamento da escola desconsiderados pelas pesquisas até então, como o sistema de premiações (muitos estímulos e elogios) e punições; a criação de posições de responsabilidade para os alunos; a ênfase em trabalho acadêmico (deveres de casa e objetivos acadêmicos claros); a liderança; os bons modelos de comportamento estabelecidos pelos professores e o envolvimento dos professores nas decisões da escola. Importante também foi a descoberta de que, uma vez combinados todos esses fatores, o impacto obtido foi maior

do que a soma de cada um. Esse resultado leva Rutter a atribuir o conceito de *ethos* ou clima moral ao produto do efeito cumulativo de fatores que caracterizam a instituição.

Outro estudo de grande contribuição foi a análise de Brookover (*et al.*, 1979) sobre as escolas de Michigan. Os autores complementaram as análises estatísticas de desempenho com estudos de caso de quatro escolas com baixo nível socioeconômico. Os pesquisadores utilizaram observações em sala de aula e entrevistas com os participantes como principais fontes de dados. Ao selecionar escolas de nível socioeconômico semelhante, os pesquisadores resumiram suas descobertas em oito áreas diferentes.

A primeira diz respeito ao tempo. Os pesquisadores descobriram que nas escolas eficazes gastou-se mais tempo com o processo de ensino, envolvendo quase sempre os professores no processo de ensino direto, enquanto nas escolas de baixo desempenho os alunos trabalhavam sozinhos. A segunda trata do percentual de alunos que os professores pensam que não serão aprovados, que os autores chamam de “casos perdidos”. Outro aspecto diz respeito à expectativa dos professores em relação ao desempenho dos alunos: nos casos em que as expectativas eram mais altas, assim também foi o desempenho. As práticas de incentivo verbal para os alunos por parte dos professores também tiveram papel de destaque. Os procedimentos de enturmação, especificamente a classificação das turmas de acordo com o desempenho individual, configura a quinta variável e apresentou variação considerável. Outro aspecto de destaque foi o uso de jogos didáticos que enfatizam o aprendizado em grupo em lugar do aprendizado individual. O papel do diretor configura outro aspecto importante, por meio do seu envolvimento com os assuntos acadêmicos e visitas frequentes aos espaços de aprendizagem. Nas escolas de baixo desempenho, os diretores agiam mais como administradores e disciplinadores que faziam poucas visitas às salas de aula. Por fim, os autores ressaltam o comprometimento dos professores e quadro administrativo. Nas escolas de baixo desempenho, os professores acreditavam que havia pouco por fazer pelos seus alunos e isso interferiu no rendimento dos últimos.

Mortimore (1988), em sua pesquisa realizada em 50 escolas primárias, também identificou características similares nas escolas com bom desempenho de Londres. Ao longo de quatro anos foi traçado o progresso acadêmico e social de duas mil crianças. A partir dos resultados, o autor encontrou escolas que eram eficazes tanto nas áreas

acadêmicas quanto nas sociais, destacando como características comuns entre elas: a liderança exercida pelo diretor, o envolvimento do vice-diretor nas decisões, o envolvimento dos professores, a consistência pedagógica entre eles, a estruturação das aulas, a máxima comunicação entre professores e estudantes e a sua autonomia em relação às práticas de sala de aula, assim como ensino intelectualmente desafiador e um ambiente positivo de aprendizagem.

O estudo de Teddlie e Stringfield (1993) divide as escolas da Louisiana de acordo com dois critérios: status de eficácia escolar e nível socioeconômico dos alunos. Dessa forma, puderam comparar os seis tipos de cruzamentos gerados pelos critérios. Como nossa investigação se realiza em um contexto em que os alunos vêm de nível socioeconômico baixo, vamos nos concentrar nos resultados obtidos pelos autores em ambos os cenários: nível socioeconômico baixo, escola eficaz, e nível socioeconômico baixo, escola ineficaz.

No primeiro caso os investigadores afirmam que de modo geral o ambiente acadêmico era negativo, o que contribuía para o baixo rendimento. De todos os grupos, os professores tinham as expectativas mais baixas para seus estudantes e os classificavam no patamar acadêmico mais baixo. Além disso, os professores assumiam pouca responsabilidade pelos resultados e diziam ter pouca influência neles. Também se identificou alto grau de insatisfação por parte dos professores em relação à sua atividade profissional e consideravam-se malsucedidos. Diretores, professores e alunos ressaltavam a falta de resultados na escola. Quando comparados com estudantes em outros grupos com baixo nível socioeconômico, esses estudantes opinavam que seus professores elogiavam menos, eram menos prestativos e mais críticos.

Uma alta porcentagem (21%) dos professores das escolas ineficazes gostaria de dar aula em outro lugar, além de faltar em média 3,5 dias no segundo semestre. Os dados são bem diferentes das escolas eficazes, onde apenas 12% dos professores preferiam estar trabalhando em outro lugar e faltaram em média apenas dois dias. Nessas escolas, ao mesmo tempo em que diretores e professores tinham expectativas modestas a longo prazo para o rendimento dos seus estudantes, tinham expectativas acadêmicas altas para os mesmos durante o tempo de permanência desses em sua escola. Os professores relataram gastar mais horas com leitura e matemática e passando mais lição de casa do que qualquer outro grupo com baixo nível socioeconômico. Os estudantes perceberam

que os professores os incentivavam, mas, academicamente, também relataram receber mais ajuda de seus professores.

Os professores, os mais jovens e menos experientes das escolas nível socioeconômico baixo, relataram que os diretores visitavam suas salas de aula frequentemente. Essas escolas tinham diretores que motivavam seus professores, que, por sua vez, motivavam seus alunos. A habilidade de estimular nos alunos a convicção de que eles poderiam aprender era um fator crucial para o sucesso dessas escolas eficazes com baixo nível socioeconômico.

A conclusão principal dessas investigações foi a de que as diferenças entre as escolas não são um mero resíduo, perceptível apenas por meio de exercícios estatísticos sofisticados. Ao contrário, representam diferenças robustas, que normalmente não aparecem em função da dificuldade em distinguir claramente entre aquilo que é efeito da escola e aquilo que é proveniente do aluno. E, ao somar os resultados, os autores mostram que há conjuntos de escolas que são eficazes, da mesma forma que há escolas que não são bem-sucedidas em nenhuma dimensão. Uma vez feita essa distinção, confirmou-se claramente a necessidade de se tratar as escolas de forma diferenciada e de admitir que, para o aluno, a escola faz muita diferença.

A escola eficaz, dessa forma, estaria direcionada para bons resultados no nível da direção – por meio da combinação entre cobrança e apoio –, dos professores – um quadro estável e com práticas consistentes –, dos alunos – solidário e comprometido com o desempenho. Por outro lado, na escola ineficaz, o diretor exerce liderança inadequada, além de se ocupar administrando relações inadequadas. O quadro de pessoal é fragmentado e repleto de inconsistências entre os membros, com alunos desinteressados e desinformados em relação às regras da escola.

A partir da década de 1980, constrói-se uma perspectiva teórica e investigativa que caminha na afirmação da escola enquanto importante elemento nesse processo. As pesquisas da época buscavam comprovar que as escolas poderiam exercer um efeito positivo nos resultados escolares. Tais estudos, segundo Ribeiro e Koslinski (2010), buscaram concentrar esforços para determinar quais os aspectos escolares que melhoravam o desempenho dos alunos. Os novos estudos voltados para a problemática educacional, mesmo sem negar a forte conexão entre origem social e êxito escolar, de



certa forma contribuíram para reduzir o forte pessimismo em relação às escolas, que dominou a Sociologia da Educação até os anos 1970.

No que diz respeito às análises da época, Cid (2009) ressalta que o olhar dessas pesquisas faz um caminho que ele classifica como “aluno-escola” (p. 49), estendendo, assim, certo grau de autonomia para a instituição escolar enquanto lugar capaz de diferenciar-se por seu cotidiano e assim promover um clima escolar próprio. Para essa perspectiva, as características das escolas apresentam-se como independentes dos alunos, sendo importante clarificar que, como sinal de eficácia dessas escolas estaria o rendimento dos alunos em avaliações.

No Brasil, a relevância da pesquisa em eficácia escolar para o debate educacional é recente. O debate está centrado na qualidade de educação, já que o acesso à escola, principalmente para crianças de seis a 14 anos, está praticamente universalizado. Procura-se hoje identificar políticas que oportunizem uma educação de qualidade.

A necessidade de estabelecer de forma mais consistente grupos de pesquisa no Brasil que tratem da temática da eficácia escolar fica clara após se observar que a linguagem desta já se incorporou ao discurso dos responsáveis pelos sistemas brasileiros de educação. Isso quer dizer que a crença sobre a possibilidade de identificação dos fatores que tornam as escolas mais eficazes já está solidificada. O próximo passo é transformar tais fatores alvo de políticas públicas com vistas a sua melhoria. Mas, para que isso aconteça se faz necessária a geração de conhecimentos locais por meio de pesquisa que considere as especificidades sociais, culturais e econômicas do Brasil, ou os gestores correm o risco de chegarem a conclusões erradas ou transplantarem conclusões equivocadas.

### **2.1. Efeito escola no Brasil: abrindo a “caixa-preta”**

A pesquisa brasileira sobre o efeito escola basicamente passou a defender a necessidade de “abrir a caixa-preta” (ALVES, SOARES, 2007) da escola a fim de entender os processos escolares associados ao desempenho escolar e também identificar escolas que, por suas práticas pedagógicas, conseguem levar alunos de origem social e cultural desfavorecida a resultados escolares que contrariam as expectativas. Valendo-se das contribuições da sociologia das organizações, das observações etnográficas e dos métodos estatísticos de análise multinível, os pesquisadores têm conseguido destacar

não só os aspectos geradores do bom desempenho escolar, como também compreender e analisar o papel dos diferentes atores e agentes e de suas interações no funcionamento da escola. Nesse contexto, professores e diretores obtêm a atenção analítica que permite revelar as dimensões intelectuais, políticas e sociais do seu trabalho, ao voltar o escopo da análise educacional para sua atuação cotidiana, assim como suas práticas profissionais.

Os estudos empíricos que procuram identificar os componentes associados ao efeito escola no Brasil foram fortemente influenciados pelos fatores estudados por autores como Mortimore, Brookover, entre outros, vistos na seção anterior. Além dessas variáveis, os pesquisadores também consideraram aspectos que traduzem especificidades da realidade educacional brasileira, como: distorção idade/série, raça/cor dos alunos, ambiente educacional (com forte componente da qualidade da infraestrutura), recursos didáticos a disposição dos professores e sistema de organização do ensino.

Os primeiros resultados começaram a ser publicados a partir de meados dos anos 1990, quando o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação, passou a disponibilizar dados produzidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Os resultados do SAEB chamaram muita atenção por mostrarem o quadro de enormes desigualdades educacionais no país (BARBOSA; FERNANDES, 2001; SOARES *et al.*, 2002). Concordando com a literatura internacional, o SAEB comprova que a maior parte da variação entre os resultados escolares pode ser explicada por fatores extraescolares. Mesmo levando-se em conta que o sistema educacional brasileiro apresenta grande estratificação do ponto de vista socioeconômico, ainda assim a proporção da variação nos resultados escolares associada às escolas é muito maior do que os valores usualmente encontrados nas pesquisas realizadas nos países desenvolvidos. Soares *et al.* (2004), por exemplo, analisaram os dados produzidos na edição 2003 do SAEB e estimaram que o efeito das escolas brasileiras (com o controle da situação socioeconômica dos alunos) variou em média entre 14 e 22%, dependendo da série e da disciplina. Esses valores são bem superiores aos observados na maioria dos países desenvolvidos, por exemplo, os que

participaram do Programa Internacional de Avaliação dos Alunos<sup>24</sup> (PISA), que giram em torno de 10%.

Em estudo de 2009, Menezes-Filho e Ribeiro, também se utilizando de dados do SAEB, concluíram que as variáveis de estrutura familiar explicavam a maior parte da variação entre as notas dos alunos brasileiros. As variáveis escolares, apesar de terem impacto menor do que as variáveis familiares, também se mostraram importantes, por serem passíveis de modificação através de políticas educacionais. Deve-se levar em conta, também, seu efeito multiplicador, em longo prazo. Em investigação posterior, no ano de 2007, os mesmos autores se utilizaram de dados do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) e identificaram que variáveis relativas à atuação do diretor, como a formação acadêmica (conclusão de mestrado ou doutorado), o tempo de atuação na escola alteravam o resultado dos alunos nos testes de proficiência. Na mesma pesquisa foram encontradas variáveis relativas à atuação dos professores, como o percentual de professores efetivos (em relação aos exercendo contrato temporário), que também alteravam o desempenho dos alunos.

Um dos trabalhos de maior destaque na área é o projeto GERES<sup>25</sup> – Pesquisa Longitudinal da Geração Escolar –, datado de 2005, realizado em parceria com várias universidades brasileiras. Esse estudo acompanhou cerca de 20 mil alunos a partir do primeiro ano de escolarização no Ensino Fundamental em mais de 300 escolas (públicas e privadas) de cinco cidades brasileiras. Em cada onda de coleta de dados, os alunos são testados em leitura e matemática e, em diferentes momentos, os diretores, professores e pais de alunos são entrevistados para analisar o impacto dos resultados dos fatores familiares e escolares nos resultados dos alunos. De forma específica o GERES pretende identificar as características escolares que maximizam a aprendizagem dos alunos e que minimizam o impacto da origem social sobre a aprendizagem; os fatores escolares que diminuem a probabilidade de repetência dos alunos; os fatores escolares

---

<sup>24</sup> A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – vem buscando melhorar os indicadores internacionais de desempenho educacional. Para tanto, uma de suas iniciativas é o PISA: uma avaliação internacional padronizada para estudantes de 15 anos de idade que vem sendo realizada a cada três anos, com a participação de 43 países em 2000, 41 em 2003 e 57 em 2006. A escolha pela faixa etária permite uma comparação entre os diferentes países, mesmo que os sistemas de ensino sejam diferentes: estarão concluindo o Ensino Fundamental ou ingressando no Ensino Médio. O Brasil, mesmo não sendo membro da OCDE, participou de todos os exames do PISA, sob a coordenação do INEP.

<sup>25</sup> Por se tratar de um projeto de âmbito nacional, que envolve diversos pesquisadores, de diferentes instituições de ensino, seus resultados finais ainda não foram divulgados.

que diminuem o absentéismo e os fatores escolares que maximizam a autoestima dos alunos e sua motivação para o estudo.

Alguns dados do projeto referentes a cinco grandes cidades brasileiras (Belo Horizonte, Campo Grande, Campinas, Rio de Janeiro e Salvador) sugerem uma desigualdade considerável entre escolas quando uma única medida de desempenho é considerada para estudantes de séries iniciais. Porém, após incorporação de uma medida prévia de desempenho, aferida no início do mesmo ano letivo, a variância intraescolas passa a ser responsável por 86 a 92% da variação de escores. Isso pode significar heterogeneidade socioeconômica na composição do alunado das escolas da amostra ou um indício de que elas enturmariam estudantes de acordo com a distribuição de fatores não mensurados como a expectativa das escolas e dos pais quanto ao desempenho escolar das crianças ao longo do ano.

Fernando Abrucio (2010), em estudo sobre a relação entre gestão da escola e qualidade da educação em São Paulo, aponta como o modelo adotado e, sobretudo, o papel dos diretores têm impacto significativo na aprendizagem e no ambiente educacional. O autor estabelece que a principal métrica para a avaliação do gestor deve ser o desempenho dos alunos. Sua visão parte do pressuposto de que o sistema escolar deve garantir as condições para o aprendizado dos alunos. Sendo assim, qualquer avanço na gestão escolar só será útil caso consiga produzir bons resultados por parte do alunado, mas ressalta, entretanto, que tal qualidade não poderá ser alcançada se não houver algum determinado grau de motivação e satisfação no conjunto escolar, composto pelo gestor, professores, funcionários, alunos, comunidade ao redor e sociedade de forma geral.

Como resultado de sua investigação, o autor encontra quatro fatores comuns a quase todas as escolas com bons resultados:

a) *A qualidade do diretor*: especificamente no aspecto formativo, que irá possibilitar o exercício da liderança;

b) *O tipo de liderança empreendida*: divide-se em duas características, *atitude empreendedora em relação à escola* e *visão sistêmica da gestão*. A primeira diz respeito a não ficar preso de maneira formal às atividades administrativas, distanciando-se de um comportamento burocrático, que em última instância pode levar a uma desresponsabilização do diretor, descentralizando atividades sem acompanhar o seu

funcionamento. Já a visão sistêmica diz respeito à capacidade de integrar as várias partes e atividades que envolvem o gerenciamento de uma unidade escolar de forma a obter uma visão mais clara do todo e não uma concepção fragmentada de gestão;

c) *Clima organizacional*: variável bem conhecida e citada na literatura organizacional, aqui se constitui em *ênfase no trabalho de equipe, coesão e comprometimento da equipe gestora e a existência de comando e princípios organizacionais bem definidos*. O clima organizacional tem como base a formação da identidade organizacional, a partir da qual podem se estruturar o planejamento político pedagógico e as metas que deverão ser perseguidas. O ponto de partida para isso é o envolvimento de toda a comunidade interna nas principais decisões. Isso só será possível se a proposta participativa apresentar clareza em relação ao comando organizacional e a responsabilização dos agentes;

d) *Capacidade de dar importância e de utilizar as avaliações externas como parâmetro para a escola*: pelo observado na pesquisa de Abrucio, o diretor tem papel importante nessa tarefa, que por sua vez foi facilitada quando houve ação direta da secretaria. Segundo o autor, a maior dificuldade para utilizar metas e avaliações como referência está na sala de aula, especificamente na fragilidade da gestão da aprendizagem. A corrida pela melhoria das performances dos alunos ocorre de forma paralela ao modelo pedagógico vigente. Além disso, há resistência por parte dos professores em aceitar as avaliações externas, menos por sua legitimidade e mais por suas consequências no que diz respeito ao salário e a carreira do professor.

Abrucio aponta que, na medida em que a escola é uma organização complexa, pode ser pensada, em parte, pelos mesmos requisitos de outras organizações, privadas inclusive, embora se assemelhe mais às organizações sem fins lucrativos e as governamentais. Dessa forma, critérios de eficácia podem ser utilizados sem prejuízos para seus fins. O que se deve fazer, entretanto, é adaptar tais critérios a objetivos públicos.

A complexidade da organização afeta o diretor, que deve ser capaz de aliar, ainda segundo o autor, quatro tipos de competências em sua prática: “o relacionamento interpessoal com a comunidade interna. Em especial com os professores e alunos; a capacidade de ganhar confiança e atrair a comunidade externa, principalmente os pais; e habilidades em gestão” (ABRUCIO, 2010, p. 252).

Por isso, o autor aponta a necessidade de serem evitadas duas visões extremas: a de ignorar a necessidade de os gestores escolares conhecerem e desenvolverem ferramentas de gestão e a de acreditar que basta implantar um modelo gerencial característico das empresas como forma de resolver os problemas escolares. Tais visões se configuram na realidade educacional de formas diferentes, mas, quando se estabelece a designação dos diretores por indicação (em forma de cargo político), não é raro que aqueles que assumem o cargo têm pouco ou quase nenhum conhecimento acerca do processo educativo. Da mesma forma, algumas das características mais acentuadas dos modelos de responsabilização – como a competição entre as escolas, por exemplo – sugerem a importação de modelos empresariais que pouco contribuem para o processo de aprendizagem.

Em investigação realizada em escolas da rede pública de Belo Horizonte, Barbosa (2011) aponta que as diretoras entrevistadas tendem a uma visão equilibrada entre as dimensões técnico-administrativas e os aspectos pedagógicos. Em uma escala de prioridades das atividades relativas ao exercício da gestão escolar temos como três primeiros colocados a “seleção do material didático”, em segundo lugar vem a “relação com os pais” e em terceiro um empate entre o “apoio técnico aos professores” e “disciplinar os estudantes”. Na pesquisa de Barbosa as variáveis relativas às atividades mais acadêmicas ou pedagógicas dos diretores são as que mais se aproximam de interferir na variação de desempenho entre as escolas. O direcionamento da gestão por parte do diretor pode contribuir sobremaneira para o desempenho dos alunos, não só pelo processo de tomada de decisões, mas também por sua relação com a equipe docente. O professor, por lidar diretamente com os alunos e o processo de aprendizagem, configura-se ator estratégico no entendimento dos determinantes do desempenho escolar, daí a centralidade de aspectos como a sua formação e treinamento.

Do ponto de vista da formação, as dificuldades se acumulam ao longo da história da educação brasileira e por meio das escolhas políticas nessa área. Notadamente, a ausência de dados sobre a carreira e a prática docente traduz a ausência de um campo próprio de formação e pesquisa, mesmo quando se produziu uma legislação que incentivava fortemente a qualificação específica na área seus possíveis efeitos benéficos foram minados. Como exemplo, pode-se apontar a exigência de diplomas universitários para professores da escola primária, cancelada pelo governo Lula.

Barbosa (2011) mostra que as professoras que participam dos programas de treinamento para aumentar o seu conhecimento obtêm melhores resultados, assim como aquelas que julgam ter sido positiva a participação nesses cursos. Esses resultados parecem indicar duas coisas: que os treinamentos considerados eficazes pelas professoras são positivos, no sentido de melhorar o desempenho dos seus alunos; e, por outro lado, que professoras que percebem o treinamento como oportunidade de aprendizado contribuem para um desempenho melhor de seus alunos.

É importante ressaltar que as investigações acerca do efeito escola mostram que uma das características das escolas eficazes é a criação de ambientes propícios à aprendizagem, uma vez que, de acordo com Reynolds e Teddlie (2000), o nível médio da turma e não o nível médio da escola em alguns casos pode se configurar como mais importante na determinação da qualidade dos resultados da escola. Nessa tarefa o professor tem papel preponderante, assim como a qualidade da sua formação, que irá permitir maior eficácia na construção das características desses ambientes.

Para atingir isso os autores apontam que o primeiro fator encontrado nas escolas eficazes é a gestão do tempo. Aulas que começam e terminam no horário são fundamentais para o bom desempenho. Em segundo lugar, a organização eficaz das práticas de sala de aula, especificamente o planejamento da aula, que deve ser realizado com antecedência. A lógica do uso do material escolar também se configura elemento importante nesse processo. Por último, o uso de práticas eficazes de ensino: as perguntas feitas aos alunos; a quantidade de atividades realizadas, uma vez que seu uso excessivo diminui as atividades de interação professor-aluno; e, por último, as rotinas e regras da sala de aula. Por fim, também há o interesse pela expectativa dos professores em relação aos seus alunos, uma vez que isso pode impulsionar seu desempenho. Ademais, há o interesse pela qualificação de ambos os atores, cursos realizados, tempo de serviço e, também, a representação que eles têm acerca de seu ofício e sua relação com os órgãos de gestão superior.

Apesar das investigações realizadas, Barbosa (2011) ressalta que a bibliografia brasileira é incipiente no que diz respeito ao conhecimento dos métodos didáticos, procedimentos pedagógicos e administrativos que ocorrem atualmente em nossas escolas. Estudos sobre esses aspectos se fazem necessários, uma vez que desde os anos 1990 vem se tornando claro que a instituição escolar deve ser tomada com fator crucial

na determinação dos destinos sociais e escolares dos estudantes, e não apenas as condições socioeconômicas.

Mesmo com a crescente produção de dados educacionais e da qualidade de avaliações sistêmicas como o SAEB, Alves e Franco (2008) reconhecem que os levantamentos nacionais para a avaliação dos sistemas de ensino são limitados para a análise do efeito das escolas e a eficácia escolar porque são dados transversais. Nos países que mais produzem estudos na área, há muitos anos se reconhece a dificuldade de usar dados transversais para descrever a contribuição específica da escola no desempenho dos alunos. Dessa forma, estabeleceu-se como padrão para as pesquisas nesse campo o uso de dados longitudinais, que possibilitam o controle da influência da aprendizagem anterior dos alunos no cálculo do efeito das escolas. No Brasil, a ausência de mensuração do conhecimento prévio do aluno leva os pesquisadores a assumir, nos modelos de análise, a forte correlação entre o que se classifica como “conhecimento prévio” e “nível socioeconômico” e/ou “atraso escolar” dos alunos à entrada na escola. Embora esse postulado seja razoável para analisar nível de desempenho escolar, ele não permite afirmações sobre o efeito das escolas no processo de aprendizagem.

Outro aspecto que dificulta análises mais aprofundadas e consistentes acerca do desempenho escolar dos alunos é a impossibilidade de acesso a nota individual de cada aluno nos testes padronizados. Índices como o SAEB e o IDEB fazem a divulgação dos resultados por Estado, município e unidade escolar. Sem dúvida, a divulgação dos escores individuais permitiria investigações mais pontuais acerca dos efeitos da instituição escolar, auxiliando inclusive no desvelamento dos mecanismos que levam ao sucesso ou fracasso escolar.<sup>26</sup> Além disso, embora a Prova Brasil possua informações detalhadas sobre os professores (formação, experiência e condições de trabalho), coletadas por meio de questionário, há dificuldades para o uso desses dados de forma agregada por escola. Na base de dados encontram-se muitos questionários não respondidos, reduzindo a validade da análise estatística.

O foco da análise da pesquisa sobre o efeito escola não deve ser apenas o aprendizado do aluno em um determinado estágio de sua vida escolar, mas, principalmente, o processo de aprendizagem, porque se reconhece que as escolas só podem ser responsáveis pelo que ocorre durante o tempo que o aluno esteve na própria escola. A

---

<sup>26</sup> Cf. Lahire (1995).



aprendizagem diz respeito à aquisição de conhecimentos, de habilidades, de crescimento intelectual ou físico etc., o que é central para a educação e para a escola. Mas as escolas recebem alunos com níveis de conhecimento diferenciados e a aprendizagem dificilmente é uniforme no tempo, tampouco no indivíduo. Ela varia em função de características dos alunos, mas também em função da organização escolar e das práticas pedagógicas.

Os estudos feitos no Brasil que consideraram a estrutura hierárquica dos dados educacionais mostram que existe bastante variação entre as escolas brasileiras, mas entre os alunos a variação é sempre maior, resultado congruente com os estudos mundiais. Há nas escolas brasileiras, entretanto, variação maior do que a observada nos países industrializados, devido à maior segmentação do nosso sistema educacional. No Brasil, alunos com perfis socioeconômicos distintos frequentam escolas distintas. As condições desiguais de escolarização têm influência na produção de resultados escolares muito diferentes. Por esse motivo, qualquer análise sobre o efeito das escolas e os fatores associados à eficácia escolar só faz sentido após o controle da influência externa do nível socioeconômico e cultural das famílias no desempenho dos alunos.

Na atual geração, os estudos sobre desempenho escolar têm por característica principal a conjugação das abordagens provenientes da sociologia urbana e da sociologia da educação para analisar os possíveis efeitos que os contextos sociais definidos pela organização social do território teriam sobre as chances efetivas de escolarização de crianças e jovens. Além disso, há de comum o fato de que tais efeitos têm sido estudados a partir da identificação de mecanismos de socialização que explicam como os contextos afetam a formação de crianças e jovens. Essas abordagens comuns à terceira onda também buscam identificar os mecanismos instrumentais que explicam como certos aspectos da vizinhança limitam as possibilidades de ações dos agentes individuais.

Tal conjugação representaria um enriquecimento ao campo educacional, na medida em que ofereceria nova importância e atualidade à análise dos sistemas formais de educação e sua dinâmica e à eficácia e flexibilização dos processos e sistemas educacionais. Além disso, trazem à tona o debate acerca das expectativas e demandas sociais acerca do fenômeno educativo e introduz as diferenças culturais como variáveis e desafios a serem considerados pelos estudiosos do assunto.

Apesar de sua proeminência e poder explicativo acerca das desigualdades educacionais cada vez mais conjugadas aos efeitos perversos da metropolização, os estudos que relacionam a vizinhança e o desempenho escolar não se aplicam a essa investigação. Isso se dá porque tais estudos partem do pressuposto de que o entorno das escolas as provê e aos que ali habitam, acessos a diferentes vantagens ou desvantagens que influenciariam a trajetória escolar de cada um, e, no município de Campos, pude encontrar vizinhanças que, classificadas dentro da mesma categoria, caracterizam-se pela privação daqueles que ali residem, mas diferem de forma polarizada em seu desempenho escolar.

## **2.2. Efeito escola em Campos dos Goytacazes: construindo a investigação**

Dentro do primeiro distrito de Campos dos Goytacazes deparei com seis escolas geridas pelo município, localizadas em aglomerados subnormais, e que apresentam desempenho acima e abaixo da média do município no IDEB em exatamente 50%, com pouca variação.

No presente cenário, conceitos como os de efeito vizinhança se mostram pouco eficazes enquanto instrumento de análise, já que as condições territoriais podem ser consideradas análogas devido ao fato de todas as escolas estarem localizadas e atenderem majoritariamente a população dos aglomerados subnormais. Por estarem todos esses contextos sob a mesma designação pode-se denotar que, em termos estruturais, há semelhança nas condições de vida e pouca diferença nas estruturas de oportunidades. Apesar dos desempenhos polarizados, o que há de comum em todo esse cenário é a situação de vulnerabilidade social em que se encontram os moradores.

O conceito de vulnerabilidade social ganha força nas discussões das ciências sociais na década de 1990, principalmente a partir de dois relatórios editados pelo Banco Mundial e coordenados por Caroline Moser. O primeiro (MOSER, 1996) resulta de uma pesquisa implementada durante a década de 1980 sob o título “Pobreza urbana e política social no contexto de ajuste”, realizada pela Divisão de Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial. O segundo relatório (MOSER, 1998) foi preparado como parte do componente de redução da pobreza urbana do Programa de Gestão Urbana, uma iniciativa conjunta da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) e do Banco Mundial.

Nos estudos apresentados nesses relatórios, Moser buscou estabelecer distinção entre os conceitos de vulnerabilidade e pobreza, sendo a segunda um conceito essencialmente estático. O conceito de vulnerabilidade apresenta caráter mais dinâmico e possui melhores condições de captar a mudança de como as pessoas entram e saem da pobreza.

Nas ciências sociais o conceito começa a superar a concepção de posse de ativos materiais como uma responsabilidade do indivíduo e passa a relacionar-se também com os aspectos estruturais da condição social na forma de estrutura de oportunidades. De acordo com Kaztman (2000), o conceito de vulnerabilidade social está ligado à incapacidade de uma pessoa ou de um lar em aproveitar as oportunidades disponíveis em diferentes âmbitos para melhorar sua situação ou impedir sua piora.

Dessa forma, estar em vulnerabilidade social se refere à condição de não possuir ou não conseguir usar ativos materiais e imateriais que permitiriam ao indivíduo ou grupo social lidar com a situação de pobreza. Os lugares vulneráveis seriam aqueles nos quais os indivíduos ou grupos sociais enfrentam riscos e a impossibilidade de acesso a serviços e direitos básicos de cidadania.

Em um contexto como esse, em que a vizinhança e a família pouco podem fazer para impulsionar o desempenho escolar de seus filhos, dada a sua situação de vulnerabilidade social, parto da hipótese de que o ambiente escolar e seus atores institucionais seriam os responsáveis pelos resultados nos testes padronizados apresentados pelas escolas que compõem essa pesquisa. Com isso, objetivo por meio de investigação acerca das práticas escolares e de gestão encontrar elementos comuns entre os casos de sucesso e os de fracasso que permitam explicar o presente cenário. Para isso me utilizo de variáveis referentes às pesquisas anteriores sobre eficácia escolar, como forma de obter parâmetros de comparação.

O presente trabalho busca conjugar as perspectivas quantitativa e qualitativa para estabelecer um sentido geral às práticas dos professores e ao mesmo tempo obter resultados mais apurados na identificação dos determinantes dos bons resultados escolares. Embora seja importante desvelar as conexões entre as práticas e o desempenho escolar, entender como se produz a gestão que melhora os resultados escolares é, também, relevante. Seguindo esse raciocínio, a seleção, avaliação e comparação das escolas terá como âncora os medidores padrão do desempenho dos alunos (SAEB, Prova Brasil, IDEB, estatísticas de fluxo, etc.), porém, a compreensão

dos mecanismos e dos resultados da gestão escolar levará em conta também a qualidade do processo organizacional. Para realizar essa investigação irei me debruçar sobre os dois atores da instituição escolar que se encontram mais próximos do processo de ensino/aprendizagem: o professor e o diretor, analisando variáveis relativas ao cotidiano das escolas e que exercem efeito sobre a aprendizagem dos alunos de forma positiva ou negativa.

A metodologia que norteará essa pesquisa se baseia em duas técnicas: um *survey* descritivo realizado com os professores do primeiro segmento do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) das escolas em questão, excluindo os professores que desenvolvem atividades em classes de aceleração, pelo fato de os alunos nesse tipo de turma não participarem dos testes padronizados. Esse recorte resultou em uma população de 66 professores, dos quais obtive 56 respondentes. O questionário utilizado toma por base a investigação realizada por Barbosa (2011) nas escolas de Belo Horizonte. O questionário, além dos dados acerca da formação e experiência, trata das práticas de sala de aula dos professores e de sua percepção acerca da gestão de sua unidade, assim como dos treinamentos recebidos.

A segunda técnica são as entrevistas semiestruturadas realizadas com os diretores das seis escolas. Esses dados contêm informação de três níveis: sobre as características individuais dos professores e diretores, sobre os métodos pedagógicos utilizados e o funcionamento da sala de aula e, por fim, sobre as formas de organização da escola, assim como a percepção acerca do suporte oferecido pela Secretaria de Educação e as políticas municipais para qualificação de professores.

Para compreender o que se passa em lugares ditos “difíceis”, assim como os serviços que os atendem, como os estabelecimentos escolares, será necessário confrontá-los para fazer aparecer o que resulta do confronto de visões de mundo diferentes ou antagônicas, isto é, o que Bourdieu chama de “trágico” (2007, p. 11), que nasce do confronto sem concessão nem compromisso possível de pontos de vista incompatíveis, porque são igualmente fundados em razão social.

O autor defende que a experiência da posição ocupada no macrocosmo social é determinada, ou pelo menos, alterada pelo efeito diretamente provado das interações sociais no interior desses microcosmos sociais. Essa “miséria de posição” (2007, p. 13), relativa ao ponto de vista daquele que a experimenta fechando-se nos limites do

microcosmo, está fadada a parecer completamente irreal, se tomarmos o ponto de vista do macrocosmo, comparando-a com a grande miséria de condição. O autor argumenta, entretanto, que estabelecer a grande miséria como medida exclusiva de todas as misérias é proibir-se de perceber e compreender toda uma parte de sofrimentos característicos de uma ordem social que tem, para Bourdieu, feito recuar a grande miséria, mas que tem também multiplicado os espaços sociais que têm oferecido as condições favoráveis a um desenvolvimento sem precedentes de todas as formas da pequena miséria.

Serão examinadas as escolas e os seus procedimentos administrativos e pedagógicos que, de acordo com o que mostraram as pesquisas vistas anteriormente, já apresentaram evidências de que influenciam o desempenho escolar dos alunos e, por conseguinte, suas notas nos testes padronizados. Assim, o objeto específico do trabalho é o conjunto das formas organizacionais da escola, os métodos e as práticas docentes para o tratamento de classes escolares. Como forma de confirmar ou excluir o valor explicativo de eventuais diferenças nos resultados será realizada análise de variância nos aspectos relativos à prática docente. Dentro dessa proposta, apresento de forma mais detalhada a utilização das variáveis:

#### **a) Liderança eficaz**

Reynolds e Teddle (2000), em debate sobre os processos de eficácia escolar, enfatizam o papel do diretor como uma figura forte e firme o suficiente para amortecer e intermediar o impacto de eventos externos e das mudanças repentinas na composição da equipe. Além da utilização de termos como “objetiva” e “firme” para se referir ao diretor eficaz, a literatura aponta também para a necessidade de uma “missão” por parte do mesmo, aqui entendida como um planejamento direcionado para objetivos específicos.

Uma segunda característica de liderança eficaz observada por Mortimore (1988) foi a garantia de que outras pessoas estejam envolvidas no processo, isto é, a adoção de uma abordagem participativa. A garantia de participação do vice-diretor e a promoção de iniciativas que permitam aos professores se sentir parte do processo de tomada de decisão são aspectos destacados nas experiências de escolas eficazes.

Uma terceira característica de um líder eficaz, identificada por Levine e Lezotte (1990), diz respeito à liderança pedagógica, que se divide em duas áreas de destaque: a

promoção de um ambiente de aprendizado acadêmico que envolva expectativas positivas para os estudantes, fornecendo incentivos para os professores, e o desenvolvimento de um ambiente de trabalho de apoio, garantindo recursos externos para apoiar a escola e a formação de vínculos entre família e escola.

Como forma de compor um indicador de liderança na escola, pergunto sobre seus meios para motivar professores, assim como suas técnicas administrativas e suporte didático e pessoal aos professores.

### **b) Professor eficaz**

Como a revisão que inicia este capítulo mostra, a criação de ambientes de aprendizagem eficazes nas salas de aula é uma característica comum às escolas eficazes. As pesquisas aqui abordadas mostram que fatores como o professor, mais próximos aos estudantes, têm a tendência de ser mais importantes do que aqueles que estão mais distantes deles.

A gestão do tempo, crucial na determinação da eficácia do ensino, aqui se traduz na maximização da proporção de tempo gasto na interação com os alunos. Em segundo lugar, a organização eficaz da sala de aula, com a preparação das aulas ocorrendo de forma prévia e de forma clara, tanto no que diz respeito ao objetivo da aula quanto no uso do material curricular e de conteúdo.

Em terceiro lugar, o aprendizado eficaz na sala de aula envolve o uso de práticas eficazes de ensino. A correção de exercícios, as práticas de leitura, produção de texto e avaliação são elementos preponderantes para uma aprendizagem eficaz.

Tal indicador é composto por perguntas destinadas aos professores sobre as horas destinadas para leitura, escrita e resolução de exercícios em sala de aula semanalmente.

### **c) A criação de uma cultura escolar positiva**

A participação na instituição escolar e a colaboração entre funcionários já tiveram seus efeitos positivos observados anteriormente. Mortimore (1988), em sua investigação, constata que ordem na escola é também um fator importante na criação de um ambiente positivo, especialmente na relação com os alunos. O uso de punições severas e o controle rígido tendem a gerar uma atitude tensa do aluno em relação à aprendizagem, gerando resultados ruins. Por outro lado, a recompensa pelo bom comportamento, rendimento, empenho e qualidade tem grandes chances de ser mais produtiva. Além

disso, as estratégias de aprendizagem extraclasse tendem a reforçar o bom ambiente e o processo de aprendizagem.

Nesse caso, o indicador é composto de perguntas feitas tanto aos diretores quanto aos professores. No caso dos primeiros, pergunto acerca do modelo administrativo da escola e sobre a construção do projeto político pedagógico, documento cuja elaboração demanda ampla participação da comunidade escolar. Para os professores, pergunto sobre a sua participação na elaboração do mesmo projeto e sobre como se dá a circulação de informações na escola.

#### **d) Altas expectativas quanto ao rendimento e o comportamento**

Raymond e Teddlie (2000) mostram que altas expectativas em relação aos alunos têm sido uma das descobertas mais consistentes na área da eficácia escolar, juntamente com a comunicação de tais expectativas de modo que os alunos tomem conhecimento dela. Essa comunicação deve ocorrer por meio de comportamentos e incentivo verbal dos professores para que possam ter efeitos positivos.

As altas expectativas dos professores em relação aos alunos também estão ligadas às expectativas do diretor em relação à sua equipe, em relação ao rendimento; envolvimento em atividades de treinamento; priorização do desempenho acadêmico e ao monitoramento das atividades de aprendizagem.

Tal indicador é composto por perguntas aos diretores acerca do público com o qual lidam diariamente, assim como das ações destinadas a garantir alto padrão de aprendizagem. Aos professores perguntaremos sobre os treinamentos realizados e sua avaliação da contribuição dos mesmos na sua prática cotidiana.

Todas essas informações serão conjugadas de forma a estabelecer quais seriam os fatores escolares comuns às escolas de cada grupo (bom/mau desempenho). Ou seja, quais são os procedimentos escolares e/ou características dos atores investigados que podem ou não fazer com que o desempenho dos alunos seja mais elevado. No caso dos questionários, será feita a distribuição das informações em tabelas de frequência, como forma de estabelecer o cruzamento entre os resultados apresentados pelas escolas de forma a encontrar algum padrão nas variáveis analisadas que possa justificar os resultados de cada escola nos testes padronizados.

Para que isso ocorra, é preciso contextualizar essas escolas, situá-las em um ponto do espaço, como forma de entender os caminhos que a levaram até onde estão nesse momento. Dessa forma, no próximo capítulo procedo a uma apresentação do município de Campos e de sua realidade em termos econômicos, sociais e educativos.



### 3. CAMPOS DOS GOYTACAZES

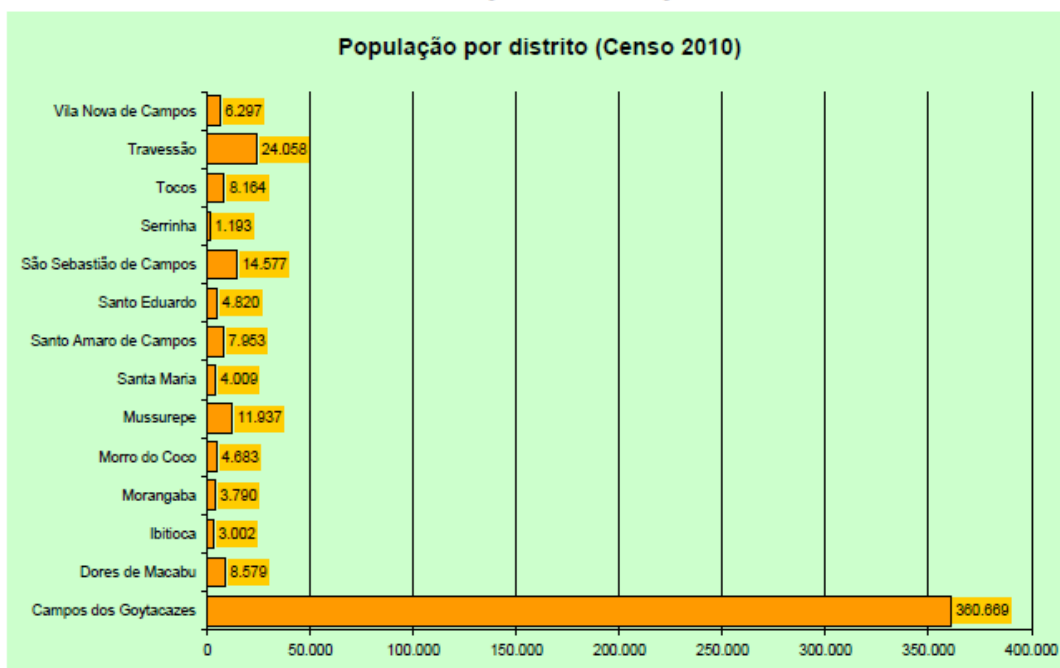
Campos dos Goytacazes pertence à região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, que é composta também pelos municípios de Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra. É o maior município do Estado, com uma extensão territorial de 4.026,7 quilômetros quadrados, o que corresponde a 41,3% da Região.

De acordo com o Censo<sup>27</sup>, em 2010 Campos dos Goytacazes tinha uma população de 463.731 habitantes, o que corresponde a 54,6% do total da região, com proporção de 92,8 homens para cada 100 mulheres. A densidade demográfica era de 115,1 habitantes por km<sup>2</sup>, contra 87,1 habitantes por km<sup>2</sup> de sua região. A taxa de urbanização correspondia a 90% da população. Em comparação com a década anterior, a população do município aumentou 13,9%, o 36º maior crescimento do estado.

Com uma população majoritariamente urbana, Campos tem 418.725 habitantes em suas áreas urbanas, sendo que 356.608 habitantes residem na sede municipal, referente ao primeiro de seus catorze distritos, o que representa 76% da população total.

**Gráfico 4 – Distribuição geográfica da população de Campos em 2010.**

*Gráfico 1: Distribuição local da população - 2010*



Fonte – TCE (2012).

<sup>27</sup> IBGE – Censo 2010.

O município apresenta um aceleramento na sua urbanização a partir da década de 1950 do século passado, não só na cidade, como também nas sedes distritais (COSTA & ALVES, 2004). A título de exemplo, o sétimo distrito do município, Travessão, foi responsável por 30% do crescimento populacional do município no espaço entre as duas últimas medições censitárias.

Em minha dissertação de mestrado, iniciada no ano de 2007, muitas de minhas informações foram encontradas na página oficial da prefeitura na internet, como dados a respeito dos gastos orçamentários, além de documentos referentes ao plano plurianual de ação, que englobavam diferentes áreas, desde educação até estruturação urbana e política social. Entretanto, com a troca de governo, no ano de 2008, a página passou por uma reformulação que removeu diversas informações, incluindo o plano plurianual da gestão anterior.

A versão atual da página da prefeitura municipal dispõe de poucas informações acerca de suas movimentações financeiras, muito embora tenha desenvolvido um portal especificamente para esse fim. O portal Transparência<sup>28</sup>, da prefeitura, apresenta apenas, de forma mais abrangente, as informações acerca do Diário Oficial do município, os processos de licitação e o plano diretor. No que diz respeito aos gastos e receitas do município, os dados apresentados são pouco específicos. O item “orçamento” contém apenas o balanço dos gastos e receitas do município sem a discriminação por pastas. Já os itens “receitas” e “despesas” apesar de serem discriminados pelos meses do ano, também não identificam os gastos das diferentes pastas da administração municipal.

Em relatório socioeconômico sobre o município, referente ao ano de 2011, o Tribunal de Contas do Estado ressalta a importância da internet como uma forma de estabelecer canais de comunicação mais aprofundados entre os cidadãos e o poder público e analisa a situação dos municípios do Estado em relação a esse aspecto. O uso de tecnologias de informação e comunicação na administração pública, segundo o relatório, possibilita tornar os processos administrativos mais simples e otimizados, na medida em que elimina formalidades e burocracias, além de servir como fonte para pesquisas.

O acesso aos dados orçamentários, por exemplo, na medida em que reflete as prioridades do poder público e seu plano de ação, pode ajudar a interpretar e explicar os indicadores sociais de um determinado local. Do ponto de vista da pesquisa, o acesso

---

<sup>28</sup> Disponível em <http://www.transparencia.campos.rj.gov.br/>

aos gastos dos municípios é de caráter essencial para maior compreensão das dinâmicas referentes aos processos de desigualdades sociais, especialmente em um município com um histórico de representatividade econômica dentro de sua região.

### 3.1. Os indicadores econômicos de Campos dos Goytacazes

Os dados do TCE-RJ relativos ao ano de 2012 apontam que, atualmente, o município é o terceiro maior contribuinte para o PIB do Estado<sup>29</sup>, com 5,5%, atrás apenas da capital (49,7%) e Duque de Caxias (7,3%). Outro robusto ponto de apoio econômico para o município, além da exploração da cana, é a pecuária, que sempre manteve papel representativo na economia da região. Campos dos Goytacazes é o primeiro colocado no *ranking* de municípios agropecuários, contribuindo com 10,3% do PIB agropecuário do Estado. A descoberta de petróleo e gás natural na plataforma continental da bacia de Campos tem propiciado o aumento significativo da receita municipal nos últimos anos, por meio do recebimento dos *royalties* e participações especiais. Entre 2005 e 2010, o montante dos repasses da União ao município teve um aumento de 178%<sup>30</sup>.

O papel representativo de Campos dos Goytacazes na economia de sua região e do Estado também fica evidente nos números de seu orçamento. Como já dito anteriormente, os dados referentes a este não se encontram na página da prefeitura na internet, tampouco em seu portal Transparência, de modo que foi preciso recorrer ao documento de prestação de contas do município, disponível para acesso, no sítio do TCE-RJ, para tomar conhecimento dessas informações.

**Tabela 3<sup>31</sup> – Orçamento municipal de Campos dos Goytacazes – montante total.**

Ano	2009	2010	2011	2012
<b>Orçamento</b>	2.043.128.282,91	2.422.685.755,06	2.315.983.336,07	2.777.609.448,15

**Fonte – TCE**

A tabela acima aponta crescimento no orçamento municipal ao longo dos últimos anos, em grande parte graças aos royalties provenientes da extração de petróleo na bacia de Campos. As somas vultosas das quais o município dispõe o colocam entre os mais

<sup>29</sup> Fonte: CEPUERJ – 2012.

<sup>30</sup> Essa informação exclui os repasses de participações governamentais ligadas a petróleo e gás.

<sup>31</sup> Os dados orçamentários aqui apresentados estão corrigidos de acordo com o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna referente ao mês de dezembro de 2013 (IGP-DI).

abastados do país. Em medição de 2012<sup>32</sup>, Campos ocupava a 19ª colocação no *ranking* nacional de acordo com o IBGE.

Quando se levam em consideração as despesas executadas por função no município no período de 2009 a 2012, percebe-se que há pouca mudança nas prioridades orçamentárias. As três principais fontes de despesa em Campos dos Goytacazes são, respectivamente, a administração municipal, a saúde e a educação, com ligeira variação na porcentagem dos gastos em relação ao orçamento municipal, conforme as tabelas abaixo:

**Tabela 4 – Execução de despesas por função em Campos no período 2009/2012.**

**ANO DE 2009**

<b>Função</b>	<b>Despesa</b>	<b>% em relação ao total</b>
<b>Administração</b>	433.158.033,19	21,62%
<b>Saúde</b>	476.142.128,93	22,65%
<b>Educação</b>	239.266.853,51	11,70%

**ANO DE 2010**

<b>Função</b>	<b>Despesa</b>	<b>% em relação ao total</b>
<b>Administração</b>	675.644.853,97	27,00%
<b>Saúde</b>	584.541.934,06	23,35%
<b>Educação</b>	317.348.009,38	12,67%

**ANO DE 2011**

<b>Função</b>	<b>Despesa</b>	<b>% em relação ao total</b>
<b>Administração</b>	654.146.986,52	27,97%
<b>Saúde</b>	578.610.342,39	24,74%
<b>Educação</b>	335.925.995,52	14,36%

<sup>32</sup> Disponível em [ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib\\_Municipios/2010/pdf/tab01.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2010/pdf/tab01.pdf), acessado em 25/6/2013.

## ANO DE 2012

Função	Despesa	% em relação ao total
Administração	636.039.980,70	22,81%
Saúde	618.399.528,19	21,12%
Educação	383.630.080,08	13,10%

Fonte: TCE – RJ (2012).

À primeira vista, a porcentagem destinada à educação não parece estar em conformidade com o artigo 212 da Constituição Federal, que estabelece como dever dos municípios aplicar pelo menos 25% de sua receita proveniente de impostos em educação. É preciso ressaltar, entretanto, que os dados orçamentários acima incorporam os *royalties* – que representam a maior fatia das receitas do município – que por lei são isentos de taxaço. Quando se leva em consideração apenas o montante oriundo das receitas tributárias, Campos cumpre a regulamentação, mas de maneira decrescente ao longo dos anos.

**Tabela 5 – Receitas provenientes de impostos aplicadas na educação em Campos no período 2009/2012.**

Ano	Receitas aplicadas	% em relação ao todo
2009	144.260.179,51	34,92%
2010	157.903.668,25	27,96%
2011	163.777.751,12	27,57%
2012 <sup>33</sup>	N/D	N/D

Fonte: TCE-RJ (2012).

Os dados mostram que, embora tenha havido aumento no montante destinado à educação municipal, a porcentagem gasta em relação à receita diminuiu ao longo dos anos. Dentro dos valores elencados acima, há de se considerar que o valor repassado ao FUNDEB como forma de receber os valores do fundo também pode ser considerado como gasto em educação.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB<sup>34</sup>) atende a toda a educação básica, da creche ao

<sup>33</sup> O relatório completo do TCE-RJ sobre os dados orçamentários referentes ao ano de 2012 ainda não estava disponível até a presente data, impossibilitando o cálculo da tabela em questão.

Ensino Médio. Substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1997 a 2006, o FUNDEB está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020. O FUNDEB não é uma conta única, mas 27 fundos – um para cada Estado e o Distrito Federal. É composto por oito impostos e transferências, discriminados na tabela abaixo:

**Tabela 6 – Impostos que compõem o FUNDEB.**

Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE)	Desoneração das Exportações
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA)
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural-Cota Municipal (ITR)

**Fonte: [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)**

Desses, apenas dois são de atribuição municipal. Cada ente federado é obrigado a depositar 20% dessa arrecadação em uma conta específica para esse fim. Também compõem o Fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas. Ainda no âmbito de cada Estado, onde a arrecadação não for suficiente para garantir o valor mínimo nacional por aluno ao ano haverá o aporte de recursos federais, a título de complementação da União.

A destinação dos investimentos é feita de acordo com o número de alunos da educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim. O FUNDEB estabelece que um mínimo de 60% do repasse seja destinado à remuneração dos profissionais do magistério em pleno exercício de suas atividades.

<sup>34</sup> Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12407](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407), acessado em 22/9/2012.

Campos, pelo tamanho de sua rede municipal, recebe mais recursos do que repassa ao fundo, o que acaba por contribuir com quase metade do orçamento para a educação, conforme o quadro abaixo, que apresenta o demonstrativo das receitas do FUNDEB:

**Tabela 7 – Receitas do FUNDEB e porcentagem em relação ao orçamento da educação municipal.**

Ano	Orçamento educação	Receitas FUNDEB	% em relação ao orçamento
2009	239.266.853,51	103.035.039,32	43,06%
2010	317.348.009,38	128.922.125,24	40,62%
2011	335.925.995,52	137.906.258,02	41,05%
2012	365.318.378,01	150.126.424,88	41,09%

Fonte: TCE-RJ (2012).

Davies (2006), em análise sobre o FUNDEB, aponta problemas gerados por este, os principais sendo relativos à distribuição das verbas, com alguns municípios contribuindo com um montante maior do que o repassado pelo fundo. Outro problema apontado pelo autor se dá quando os municípios utilizam a verba repassada pelo fundo como elemento central de seu orçamento para a educação, dispensando a alocação de recursos provenientes de outras áreas. A tabela acima deixa clara a preponderância orçamentária dos recursos provenientes do FUNDEB na educação municipal. Embora haja uma leve oscilação ao longo dos anos, a verba do fundo garante anualmente acima de 40% do custeio da rede campista. Quando se analisa o montante dos *royalties* destinados para a educação, percebe-se que o percentual sequer chega a casa dos 6% em relação à verba total.

**Tabela 8 – Montante dos *royalties* destinados para a educação em Campos no período 2009/2012.**

Ano	Parcela dos <i>royalties</i> para a educação	% da verba destinada em relação ao orçamento total	% da verba destinada em relação ao total dos <i>royalties</i>
2009	54.204.646,42	22,65%	4,63%
2010	82.329.472,12	25,94%	5,53%
2011	80.689.667,97	24,02%	5,54%
2012	N/D	N/D	N/D

Fonte: TCE – RJ (2012).

Nota-se que a educação em Campos dos Goytacazes costuma operar com porcentagens fixas no tocante aos recursos disponibilizados para a educação. Entretanto, há de se ponderar a parcela dos *royalties* disponibilizada para a pasta. Se, em termos gerais, como já visto acima, ela representa o terceiro maior gasto orçamentário do município, quando se considera apenas a distribuição dos *royalties*, cai de posição, conforme os dados de 2011 mostram:

**Tabela 9 – Despesa dos royalties por função no ano de 2011<sup>35</sup>.**

DESPESA NA FONTE ROYALTIES POR FUNÇÃO			
CÓDIGO	FUNÇÃO	DESPESA EMPENHADA R\$	% EM RELAÇÃO AO TOTAL
4	Administração	382.057.416,46	31,42%
15	Urbanismo	267.666.529,53	22,01%
10	Saúde	171.745.412,98	14,12%
16	Habitação	102.983.434,18	8,47%
12	Educação	67.349.738,87	5,54%
18	Gestão Ambiental	58.648.038,20	4,82%
8	Assistência Social	45.389.870,90	3,73%
26	Transporte	36.099.660,11	2,97%
28	Encargos Especiais	28.425.381,78	2,34%
13	Cultura	19.383.180,20	1,59%
25	Energia	8.975.607,49	0,74%
2	Judiciária	8.069.817,59	0,66%
17	Saneamento	7.625.370,92	0,63%
14	Direito e Cidadania	4.150.026,03	0,34%
27	Desporto e Lazer	3.675.068,69	0,30%
20	Agricultura	1.824.764,00	0,15%
23	Comércio e Serviços	972.013,32	0,08%
6	Segurança Pública	835.129,98	0,07%
22	Indústria	77.250,00	0,01%
<b>TOTAL</b>		<b>1.215.953.711,23</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Quadro às fls. 941/942.

**Fonte: TCE-RJ (2012).**

Considerando a pouca variação da percentagem dos *royalties* disponibilizados para a educação, é seguro afirmar que a tabela acima pode oferecer uma ideia da posição que a educação municipal ocupou ao longo do período 2009-2012.

Essa divisão de prioridades em relação aos investimentos do município justificaria, à primeira vista, o baixo desempenho nos indicadores educacionais. Há de se considerar, entretanto, que enquanto as somas destinadas à educação podem parecer pequenas em relação a outros gastos dentro do vultoso orçamento municipal, o montante destinado à educação em Campos supera em larga escala o de seus vizinhos regionais, que, mesmo assim, apresentam resultados superiores ao do município.

<sup>35</sup> Valores não corrigidos.



A título de comparação, o orçamento do município vizinho de São João da Barra<sup>36</sup>, com quem Campos divide a última colocação no IDEB dos municípios fluminenses, prevê destinar em 2014 o valor de R\$ 85.320.000,00. Já o município de Macaé<sup>37</sup>, que assim como Campos recebe largas somas provenientes dos *royalties*, prevê para o mesmo ano R\$ 194.928.363,82 e obteve média acima dos quatro pontos em todas as medições do IDEB, chegando à nota 5,0 nas duas últimas<sup>38</sup>. Tais informações reforçam a ideia de que os resultados educacionais dependem de um conjunto de fatores que vão além da distribuição de recursos.

O poder público de Campos dos Goytacazes, embora dotado de pujança orçamentária, e embora tenha aumentado o orçamento da educação independente dos repasses do Governo Federal, tem encontrado dificuldades no sentido de superar as questões referentes às desigualdades sociais, apresentando pobre desempenho nos diversos indicadores sociais disponíveis, independente dos recursos remanejados para cada pasta. Seu desempenho na avaliação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2010, indicador desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que considera indicadores como pobreza, alfabetização, emprego formal, violência e desigualdade, fez com que a cidade ocupasse a posição de número 1.427 entre todos os municípios brasileiros e a 54ª colocação entre os 92 municípios que compõem o Estado do Rio de Janeiro. O relatório socioeconômico do TCE-RJ salienta a preocupação com os indicadores do município ao apontar que o Estado e, por consequência, seus municípios não têm conseguido acompanhar a evolução perante as outras unidades da federação.

É preciso ressaltar que o montante destinado à educação pelo município tem crescido ao longo dos anos, embora de forma residual. Na medida em que o poder público municipal trabalha com porcentagens fixas para as pastas, o aumento fica condicionado a um maior repasse, seja dos *royalties*, seja do FUNDEB. Chama a atenção o fato de que, mesmo com o maior orçamento da região para a educação, o município apresenta os piores resultados do Estado nas estatísticas educacionais. Com isso em vista se faz necessária uma abordagem mais aprofundada do desempenho do município e dos componentes de sua rede de ensino.

---

<sup>36</sup> Disponível em <http://www.sjb.rj.gov.br/transparencia>. Acessado em 19/3/2014.

<sup>37</sup> Disponível em <http://www.macaerj.gov.br/portaltransparencia/conteudo/titulo/lei-de-orcamento-anual>. Acessado em 19/3/2014.

<sup>38</sup> O IDEB da rede Municipal de Macaé foi respectivamente, 4,4; 4,7; 5,0 e novamente 5,0 em 2011.

### 3.2. A educação em Campos dos Goytacazes

Com a criação dos sistemas de avaliação, o Governo Federal foi capaz de estabelecer um índice geral como forma de supervisionar a qualidade do ensino de maneira uniforme no país. Tais indicadores se tornaram instrumentos úteis para a sociologia da educação, no sentido de investigar a eficácia e a igualdade escolar no Brasil.

Para entendermos melhor a realidade educativa do município é preciso recorrer aos dados referentes ao cotidiano escolar da rede municipal, mais especificamente, do Ensino Fundamental, objeto de nossa pesquisa. A tabela abaixo mostra a evolução desse âmbito de ensino no município, considerando as instâncias federais, estaduais, municipais e privadas.

**Tabela 10 – Evolução da matrícula e unidades escolares de Campos em todas as redes.**

Ano	Nº de Unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no Estado
06	299	4.345	74.005	17,0	17,8
07	306	3.809	74.914	19,7	17,6
08	321	4.322	77.558	17,9	21,3
09	316	3.978	75.833	19,1	19,1
10	307	3698	74.548	20,2	21,0
11	326	ND	74.425	ND	ND

**Fonte: TCE – RJ (2012).**

Ao longo do período, há oscilação de 1% na matrícula, mas cresce consideravelmente o rateio aluno/professor, por conta da redução no número de professores; apesar disso, o rateio no âmbito municipal ainda se encontra abaixo da média da rede estadual. Como fruto da política de municipalização do ensino no âmbito fundamental a rede municipal de ensino responde por 45% das matrículas, conforme aponta a tabela abaixo. O aumento no rateio aluno/professor também pode ter sido causado pela oscilação no número de escolas desde a primeira medição do IDEB em 2005 até o ano de 2011, já que o número de matrículas também apresentou oscilação.

**Tabela 11 – Evolução da matrícula e unidades escolares em Campos na rede municipal.**

Ano	Nº de Unidades	Nº de professores	Nº de matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor da rede municipal no Estado
06	137	1.562	27.659	17,7	21,0
07	144	1.459	28.453	19,5	20,5
08	162	1.694	33.036	19,5	24,2
09	160	1.621	33.172	20,5	23,3
10	152	1656	34.265	20,7	25,7
11	155	ND	35.300	ND	ND

**Fonte: TCE – RJ (2012).**

Houve, no período, variação de 28% no número de alunos e de 8% no quadro de docentes da rede municipal do Ensino Fundamental, propiciando aumento no rateio de alunos por professor, mais especificamente, aumentando em quase 25% a relação. Desde a atual gestão, que assumiu em 2009, o número de unidades escolares oscilou, com o fechamento de oito escolas entre 2009 e 2010 e a abertura de três novas unidades em 2011. De acordo com os dados do Censo 2013, atualmente existem 165 escolas compondo a rede pública municipal.

Quando se organiza a distribuição dos alunos por proficiência, considerando as diferentes medições da Prova Brasil, percebe-se crescimento no número de alunos com aprendizagem considerada “adequada” pelos padrões do índice. Embora a tabela apresente dados animadores no que diz respeito à proficiência dos alunos tanto em português quanto em matemática, mais de 65% dos alunos da rede municipal ainda possuem aprendizagem considerada “básica” ou “insuficiente”.

**Tabela 12 – Proficiência em leitura e interpretação dos alunos da rede municipal – primeiro segmento do Ensino Fundamental.**

Ano	Insuficiente	Básico	Proficiente	Avançado
2009	24%	50%	22%	4%
2011	20%	47%	27%	6%

**Fonte: MEC.**

**Tabela 13 – Proficiência em resolução de problemas dos alunos da rede municipal – primeiro segmento do Ensino Fundamental.**

Ano	Insuficiente	Básico	Proficiente	Avançado
2009	29%	48%	20%	3%
2011	21%	49%	25%	5%

**Fonte: MEC.**

O pobre desempenho do município se repete no IDEB conforme dados da tabela abaixo. Nos resultados do IDEB em 2005, Campos apresentou a pior média das redes municipais de 1ª a 4ª série do Estado do Rio de Janeiro: 2,9 na escala de 0 a 10. No *ranking* nacional, o município ocupou a posição 1.297. No que diz respeito à segunda fase do Ensino Fundamental (5ª a 8ª série) o desempenho de Campos caiu para 2,7.

**Tabela 14 – Desempenho de Campos no IDEB – primeiro segmento do Ensino Fundamental.**

Ano	Escolas participantes	Escolas que atingiram a meta	Média do município
2005	35	N/D	2,9
2007	44	25	4,3
2009	72	10	3,3
2011	71	22	3,6

**Fonte: MEC.**

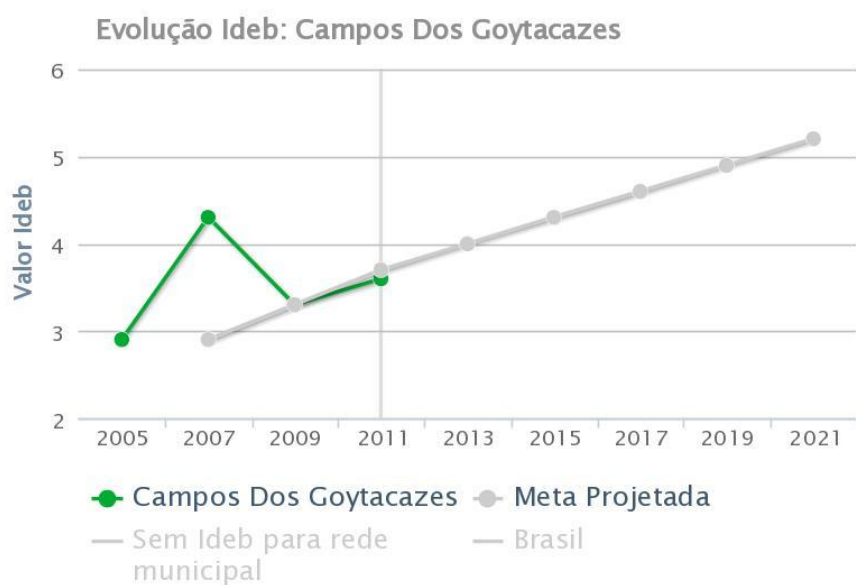
Já nos resultados referentes a 2007<sup>39</sup>, o município apresentou crescimento impressionante no índice, obtendo média 4,3 referente ao Ensino Fundamental, valor que segundo as previsões do próprio IDEB só deveria ser alcançado na avaliação do ano de 2015. Esse aumento de quase 50% no índice do Ensino Fundamental do município representou o segundo maior crescimento do Estado do Rio de Janeiro na avaliação do IDEB. Campos ficou atrás apenas do município de Paty do Alferes, localizado na região sul do Estado que, entre os anos de 2005 e 2007, apresentou um salto de 2,9 no índice para 4,8.

<sup>39</sup> Uma das hipóteses acerca desse crescimento reside no fato de que houve no período entre 2005 e 2007 a adoção da progressão continuada por parte da Secretaria de Educação no município de Campos. Como um dos itens que compõem a média do IDEB é o fluxo escolar e no modelo supracitado não ocorre retenção, isso poderia elevar a nota do município. A progressão continuada foi cancelada por decisão do novo governo que assumiu a prefeitura em 2008.

Em 2009, com a nota 3,3, houve queda no índice em relação ao ano de 2007, mas crescimento em relação aos 2,9 apresentados em 2005. Essa média garantiu ao município novamente a última colocação, desta vez empatada com o município vizinho de São João da Barra.

Os dados recém-divulgados dos resultados do IDEB 2011 não apontam melhora na situação municipal. Embora a nota tenha crescido para 3,6 o município ainda é o último colocado no *ranking* estadual, ficando abaixo inclusive, da meta de 3,7 projetada pelo MEC para este ano.

**Gráfico 5 – Evolução do IDEB de Campos dos Goytacazes – primeiro segmento do Ensino Fundamental**

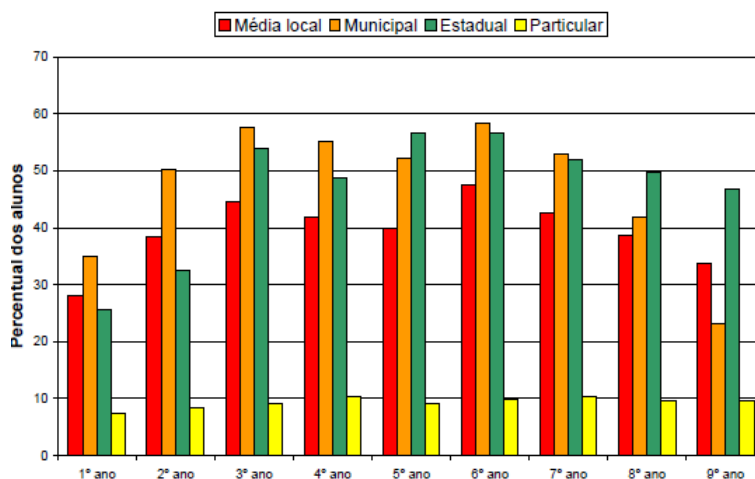


Fonte: Inep. Organizado por: [portalideb.com.br](http://portalideb.com.br)

Highcharts.com

**Fonte: [www.portalideb.com.br](http://www.portalideb.com.br)**

O indicador de distorção de idade por série permite verificar o percentual de estudantes com idade acima do adequado para o ano em estudo. Pode representar ferramenta importante na tentativa de compreensão da variável referente à aprovação no IDEB.

**Gráfico 6 – Indicador de distorção idade/série de Campos dos Goytacazes/2011.**

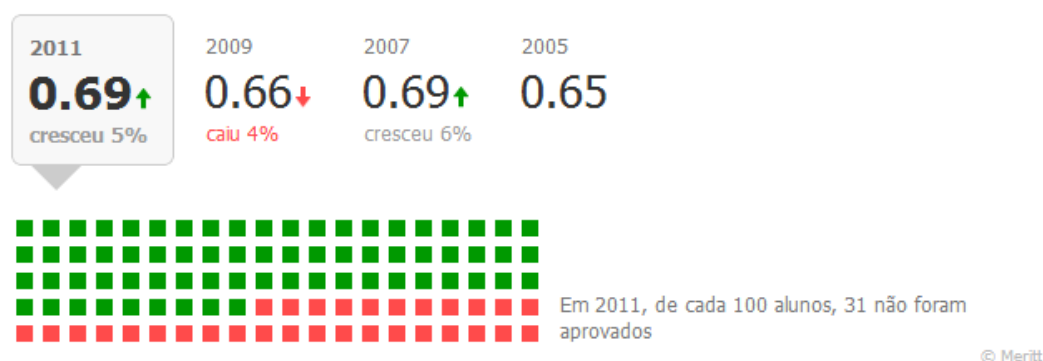
**Fonte: TCE-RJ (2012).**

Mesmo que haja uma tendência de redução de distorção série-idade quanto mais próximo do final do Ensino Fundamental, como o gráfico acima afirma, se ocorrer queda desse indicador entre uma série e a seguinte no decorrer dos anos isso também poderia representar evasão escolar, ou seja, a desistência por parte do aluno. Há de se ressaltar, entretanto, que em Campos dos Goytacazes o poder público atrela programas de redistribuição de renda à presença da criança na escola, o que reduz sobremaneira as taxas de evasão. Outra questão relevante que pode explicar o decréscimo progressivo das taxas de retenção é a utilização delas como ferramenta para a média do IDEB. Um fluxo de aprovação maior nas séries finais contribui para um melhor resultado no índice.

No que diz respeito ao fluxo, Campos apresentou pouca variação ao longo das medições, oscilando entre 0,65, o menor índice obtido pelo município, referente ao ano de 2005, e 0,69, obtido nas medições de 2007 e 2011.

**Gráfico 7 – Indicador de fluxo de aprovação da rede municipal de Campos – primeiro segmento do Ensino Fundamental**

Indicador de fluxo



Fonte: [www.portalideb.com.br](http://www.portalideb.com.br)

A tabela subsequente mostra que o maior índice de aprovações ao longo de todas as medições tem ocorrido no último ano do Ensino Fundamental, justamente a série avaliada pelo IDEB.

**Tabela 15 – Taxas de aprovação por ano escolar em Campos – rede municipal.**

Taxas de aprovação por ano escolar

	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
<b>2011</b>	<b>56.6</b>	<b>67.9</b>	<b>70.3</b>	<b>74.5</b>	<b>81.5</b>
2009	54.2	63.0	66.9	72.0	77.9
2007	60.4	70.7	68.6	70.7	76.3
2005	56.5	64.6	65.3	65.9	73.7

Fonte: [www.portalideb.com.br](http://www.portalideb.com.br)

Este dado levanta uma série de questões sobre a atuação do município na preparação dos alunos para as avaliações governamentais. Em que medida as ações realizadas pelo poder público estão concentradas exclusivamente nas turmas diretamente envolvidas com a avaliação? O baixo grau de aprovação no primeiro ano do Ensino Fundamental não denota pouca preocupação com aquela que pode ser considerada uma etapa básica

da caminhada educativa? Se as questões acima forem positivas, tais atitudes não denotariam a tentativa de obtenção de índice baseada em ações de curto prazo que, até o momento, não se mostraram eficazes?

Um breve olhar sobre as iniciativas adotadas pelo município como forma de reverter esse quadro aponta uma concentração de forças nos testes enquanto elementos impulsionadores do desempenho, e não enquanto instrumentos de análise e diagnóstico. Isso fica claro com a aprovação da Lei Municipal nº 8.407, de 26 de agosto de 2013, que cria a GDEB – Gratificação para o Desenvolvimento da Educação Básica – com base nos resultados do IDEB. De acordo com a lei, os professores das escolas do município que alcançarem as metas previstas no IDEB receberão mensalmente uma gratificação a partir do mês imediatamente posterior à divulgação do resultado oficial pelo MEC, que permanecerá durante o intervalo entre a referida avaliação até a realização da subsequente avaliação. Para os professores que atingirem a meta, a gratificação será de 400 reais. Aqueles que ultrapassarem a meta receberão o valor de 600 reais. Para os alunos das turmas bem-sucedidas no IDEB há a possibilidade de receber premiações em livros e/ou equipamentos de informática.

A aprovação dessa lei deixa clara a intenção do poder público municipal em responsabilizar os membros da equipe escolar sobre seus resultados, com a prefeitura cumprindo sua parte ao oferecer prêmios em dinheiro e garantindo a infraestrutura básica. Isso fica evidente em entrevista<sup>40</sup> dada pela prefeita no mês seguinte a aprovação da lei:

Estamos trabalhando no plano de cargos e salários, aprovamos a gratificação de 10%, investimos em livros, uniformes, construímos e reformamos muitas escolas. O problema é que ao constatar resultados ruins as pessoas culpam a prefeita. Eu não estou nas salas de aula. Quem ensina são os professores. O que eu posso fazer é oferecer a estrutura. E isso vem sendo feito”, disse a prefeita, que também usou a Saúde como exemplo, alegando que não atende os pacientes (GAROTINHO, 2013).

Dados como esse suscitam dúvidas sobre a maneira pela qual os professores e diretores exercem e como enxergam seu trabalho em um município que resume suas ações no âmbito das políticas educacionais ao aspecto financeiro. Desde a aplicação da Prova Brasil de 2011, um questionário composto por 212 perguntas tem sido aplicado para

---

<sup>40</sup> Disponível em <http://www.blogs1.fmanha.com.br/bastos/2013/10/06/rosinha-nao-estou-nas-salas-de-aula/>, acessado em 14/3/2014.



alunos, professores e diretores e incorporado ao Censo Escolar. Nas próximas seções, analisaremos os resultados de todos esses atores como forma de criar um perfil acerca de seus hábitos e conjugá-los com os resultados deste trabalho. Para os alunos de 5º ano da rede municipal foram distribuídos 4.118 questionários e 3.372 respondidos; para os professores, foram distribuídos 259 e respondidos 202 e para os diretores foram aplicados 72 questionários e respondidos 70. Por se tratar de um questionário extenso, que aborda diversos aspectos do cotidiano escolar, neste trabalho utilizo apenas as questões relacionadas ao tema – as práticas escolares.

### 3.2.1. Os alunos

Os dados do Censo Escolar de 2011<sup>41</sup> mostram que a rede municipal de Campos dos Goytacazes atende primariamente alunos oriundos das camadas populares, que têm poucos hábitos de leitura, acessos a bens culturais e inclusão digital.

**Gráfico 8 – Alunos da rede municipal que tem computador em casa.**



Fonte: [www.qedu.org.br](http://www.qedu.org.br)

**Gráfico 9 – Frequência de participação dos pais em reuniões.**



<sup>41</sup> Os dados relativos ao Censo de 2013 serão divulgados no segundo semestre de 2014 e não serão utilizados neste trabalho.

Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 10 – Porcentagem de pais que incentivam os alunos a fazer o dever de casa.**



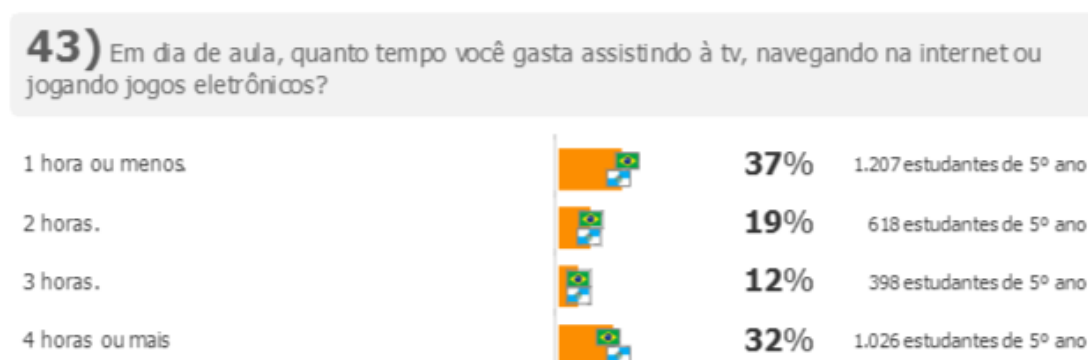
Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 11 – Frequência de idas ao cinema.**



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 12 – Tempo gasto em TV, internet ou jogos eletrônicos em dias letivos.**



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 13 – Tempo gasto fazendo trabalhos domésticos em dias letivos.**

Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 14 – Início da vida escolar dos alunos.**

Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 15 – Porcentagem de alunos que já tiveram reprovação.**

Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

Os dados mostram que estamos falando de um público que entra cada vez mais cedo na escola, embora exista a impossibilidade de investimento mais amplo em capital cultural,

elemento que aumenta exponencialmente as chances de sucesso na escola<sup>42</sup>. Como resultado dessa questão, mais da metade dos alunos da rede municipal de Campos dos Goytacazes já foi reprovado pelo menos uma vez ao longo de sua curta trajetória escolar.

No tocante à relação com a família, as respostas do questionário apontam que, embora haja incentivo por parte dos pais em relação às tarefas escolares, pouco mais da metade costuma comparecer de forma rotineira as reuniões de pais. Esse incentivo também é colocado em cheque quando se observa que 37% dos alunos passam mais de duas horas por dia auxiliando nas tarefas domésticas e 64% passam o mesmo número de horas em atividades de lazer, como jogos eletrônicos e televisão. Todo esse tempo devotado às atividades extraescolares certamente deixa pouco espaço para o estudo doméstico, como a resolução de exercícios. O destaque dado a pouca participação da família foi assunto constante em todas as entrevistas que realizei com as diretoras, além de ser abordado pelos professores no mesmo questionário do Censo Escolar 2011.

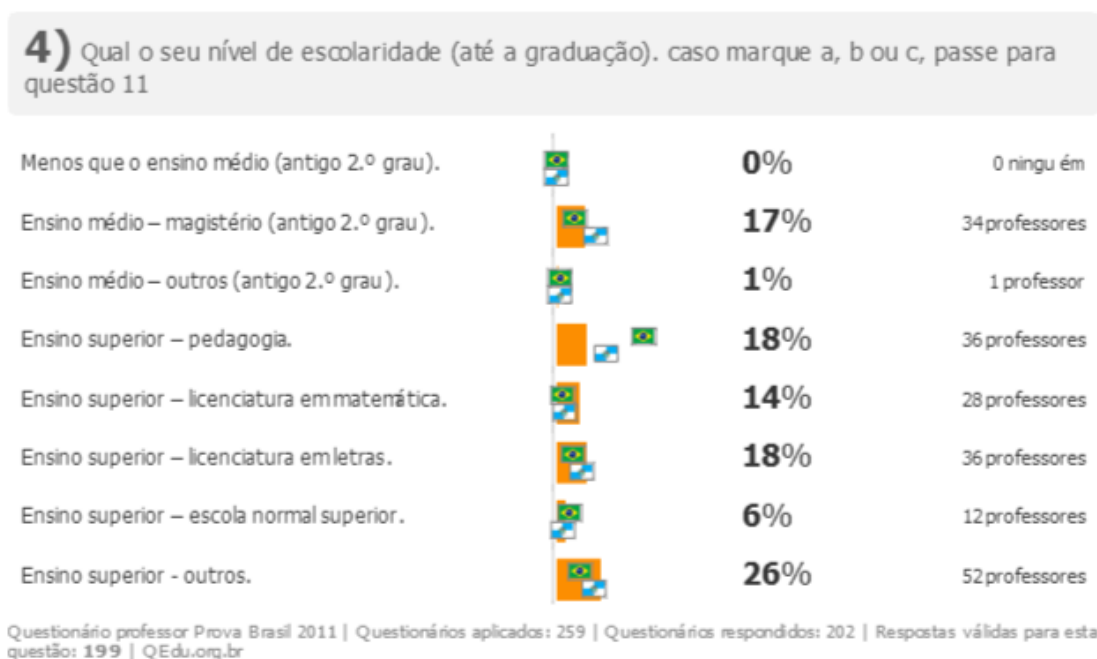
### 3.2.2. *Os professores*

A rede municipal é composta por professores com amplo tempo de serviço. Dos entrevistados, 63% atuam em sala de aula há dez anos ou mais, o que deveria garantir alguma segurança sobre a experiência desses profissionais. Entretanto, o primeiro aspecto a chamar a atenção nas respostas diz respeito ao nível de escolaridade. Na rede municipal de Campos apenas 18% dos professores concluíram o curso superior de pedagogia, enquanto 6% apenas concluíram o curso normal superior. Dos professores da rede municipal, 26% têm outra formação acadêmica que não é a específica da área de educação. Nesse sentido, Campos parece seguir a tendência nacional, já que os dados do Censo 2013 apontam que 67,2% dos professores de Ensino Fundamental no país têm formação diferente daquela em que atuam. Tal situação fica ainda mais interessante quando se pergunta sobre a mais alta titulação que os professores possuem. De acordo com as respostas, 48% dos professores fizeram a pós-graduação *lato sensu* em outros temas dentro da área de educação, mas diferente da área de ensino e/ou sala de aula.

---

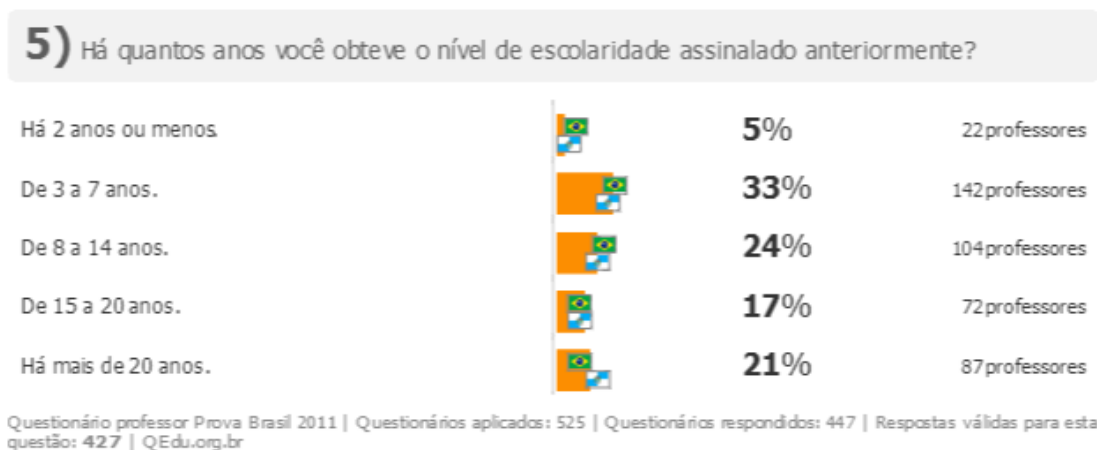
<sup>42</sup> Cf. Lahire (1995).

**Gráfico 16 – Nível de escolaridade dos professores da rede municipal de Campos – primeiro segmento do Ensino Fundamental**



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 17 – Tempo passado desde a obtenção do nível de escolaridade.**



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 18 – Titulação de pós-graduação dos professores da rede municipal de Campos – primeiro segmento do Ensino Fundamental**



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 19 – Temática da pós-graduação dos professores da rede municipal.**



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

Gráfico 20 – Tempo de experiência docente.



Questionário professor Prova Brasil 2011 | Questionários aplicados: 525 | Questionários respondidos: 447 | Respostas válidas para esta questão: 440 | QEdu.org.br

Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

Gráfico 21 – Número de escolas onde trabalha.



Questionário professor Prova Brasil 2011 | Questionários aplicados: 525 | Questionários respondidos: 447 | Respostas válidas para esta questão: 439 | QEdu.org.br

Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 22 – Opinião acerca da infraestrutura física e/ou pedagógica.**

**46)** Assinale sua posição em relação às afirmações abaixo, que se referem aos possíveis problemas de aprendizagem dos alunos da(s) série(s) avaliada(s): ocorrem na escola devido à carência de infra-estrutura física e/ou pedagógica.



Fonte: [www.qedu.com](http://www.qedu.com)

**Gráfico 23 – Opinião acerca do currículo oferecido pela rede municipal aos alunos.**

**49)** Assinale sua posição em relação às afirmações abaixo, que se referem aos possíveis problemas de aprendizagem dos alunos da(s) série(s) avaliada(s): estão relacionados aos conteúdos curriculares, que são inadequados às necessidades dos alunos.



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 24 – Opinião acerca do meio em que vive o aluno.**

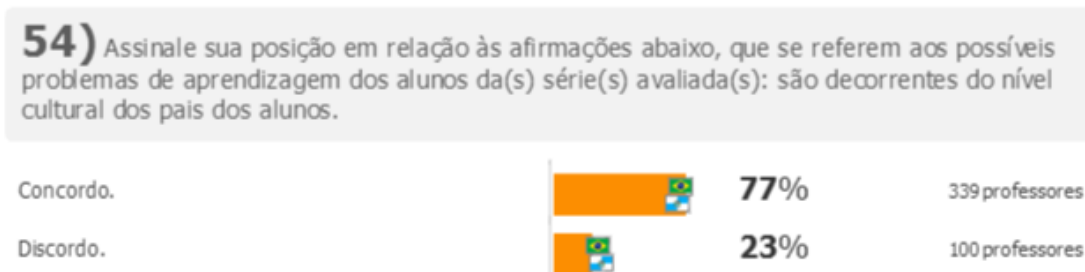
**53)** Assinale sua posição em relação às afirmações abaixo, que se referem aos possíveis problemas de aprendizagem dos alunos da(s) série(s) avaliada(s): são decorrentes do meio em que o aluno vive.



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

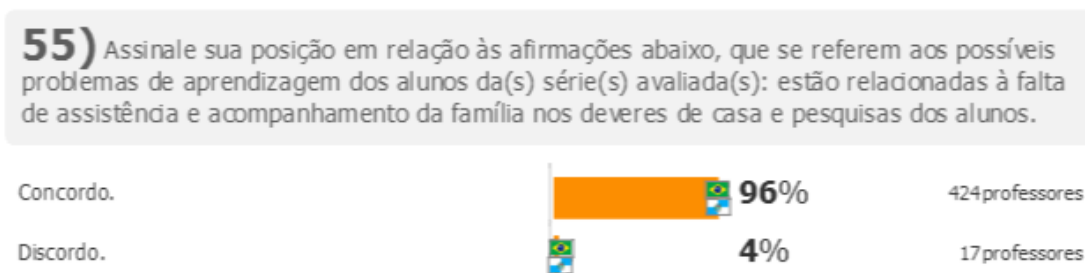


**Gráfico 25 – Opinião acerca do nível cultural dos pais dos alunos.**



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 26 – Opinião acerca da assistência e acompanhamento dos pais sobre os alunos.**



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

Quando perguntados sobre as causas dos possíveis problemas de aprendizagem dos alunos, os professores refutam radicalmente qualquer possibilidade de responsabilizar o sistema de ensino. Todas as possibilidades são transferidas diretamente para as questões familiares, seja o nível cultural dos pais ou a falta de assistência e acompanhamento dos mesmos. Os professores também apontam para as condições do meio onde a criança vive, parecendo acreditar pouco na eficácia da escola enquanto espaço de aprendizagem.

Quando os professores apontam o pouco incentivo dos pais à vida escolar dos filhos, há de se refletir acerca de suas respostas, considerando os dados do questionário. Não estariam os próprios professores fazendo coro à visão de que a escola não funciona ao responsabilizarem os pais pelo fracasso? Da mesma forma, não estariam desconsiderando os aspectos relativos à atuação do poder público municipal? Até que

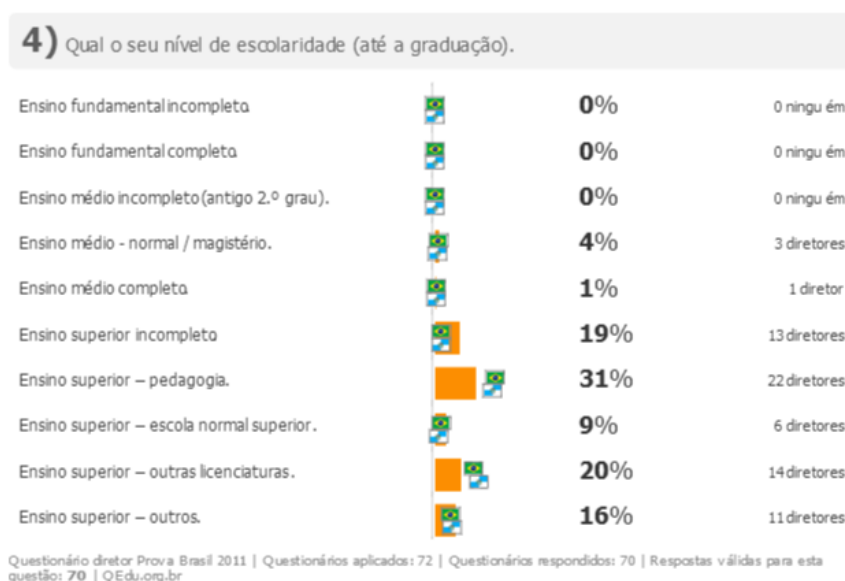
ponto, por conta dos aspectos deficitários de sua formação, faltam aos professores as ferramentas necessárias para o exercício de uma reflexão crítica acerca de sua atuação?

### 3.2.3 – Os diretores

Na rede municipal de Campos dos Goytacazes a direção de unidades escolares era considerada cargo de confiança até novembro de 2013, quando foi aprovada a Lei nº 8.493 que estabelece a eleição para o cargo. É importante ressaltar que as diretoras entrevistadas nesse trabalho e que responderam ao Censo da Prova Brasil ainda estavam em seus cargos por indicação.

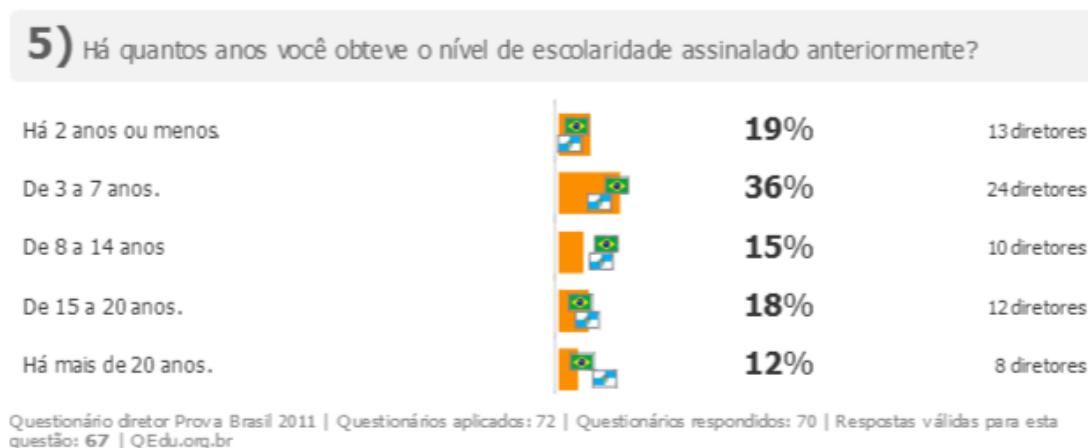
Quando se comparam as respostas entre as entrevistas com diretores e professores, o primeiro item que chama a atenção é a diferença de perspectiva em relação à formação. Enquanto o percentual de professores formados em pedagogia era de 18%, um terço dos diretores entrevistados tinha o mesmo grau, embora seja preciso destacar que 16% dos diretores não têm formação na área de educação. Além disso, os diretores terminaram o curso recentemente, com 55% tendo terminado o curso há sete anos ou menos. Tal percentual parece coincidir com o período de ocupação do cargo dos entrevistados, já que 40% dos diretores afirmam ocupar o cargo há pelo menos cinco anos, tempo de duração da atual gestão municipal. O pouco tempo de atuação na direção está diretamente ligado ao fato de ser um cargo atrelado a indicações políticas.

**Gráfico 27 – Nível de escolaridade dos diretores da rede municipal de Campos – primeiro segmento do Ensino Fundamental**



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 28 – Tempo passado desde a obtenção do nível de escolaridade.**



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

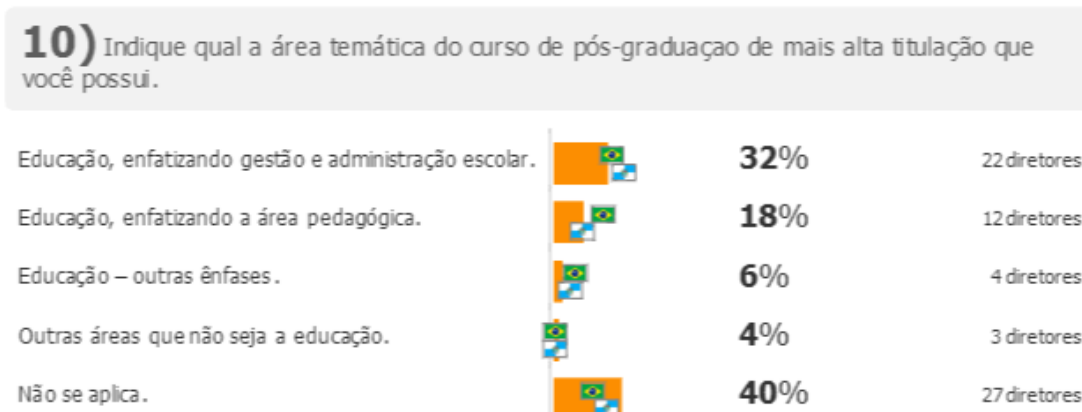
Os dados abaixo mostram que os diretores apresentam maior preocupação em escolher uma formação continuada que se aplique de alguma forma à sua função, ao contrário do que foi visto nos resultados dos professores. Metade dos entrevistados escolheu uma pós-graduação com ênfase pedagógica, entretanto, ainda chama a atenção o fato de que 40% dos diretores cursou especialização que não aplica à sua prática cotidiana.

**Gráfico 29 – Titulação de pós-graduação dos diretores da rede municipal.**



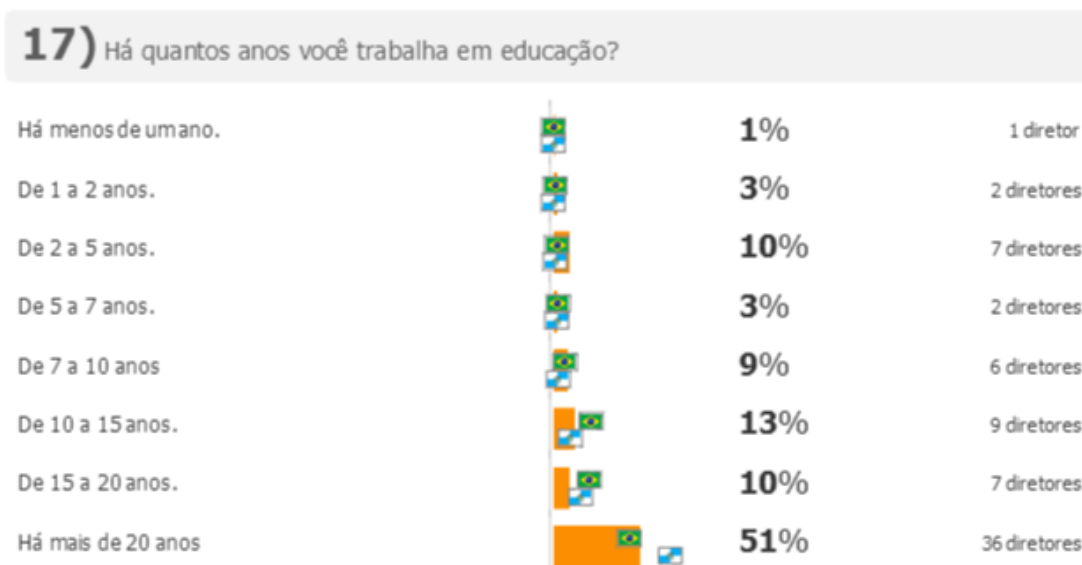
Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 30 – Temática da pós-graduação dos diretores da rede municipal.**



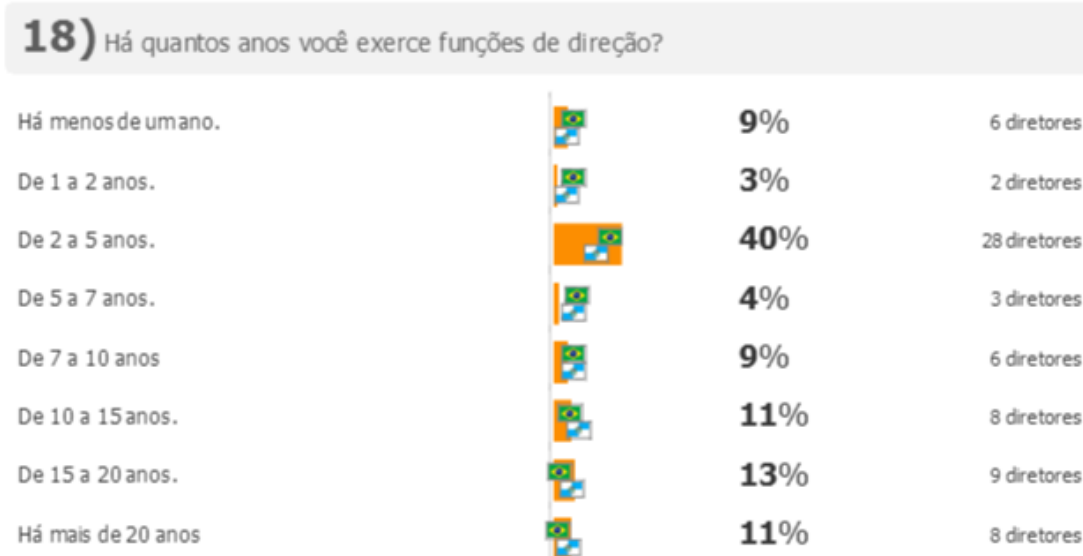
Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 31 – Tempo de atuação na área educacional.**



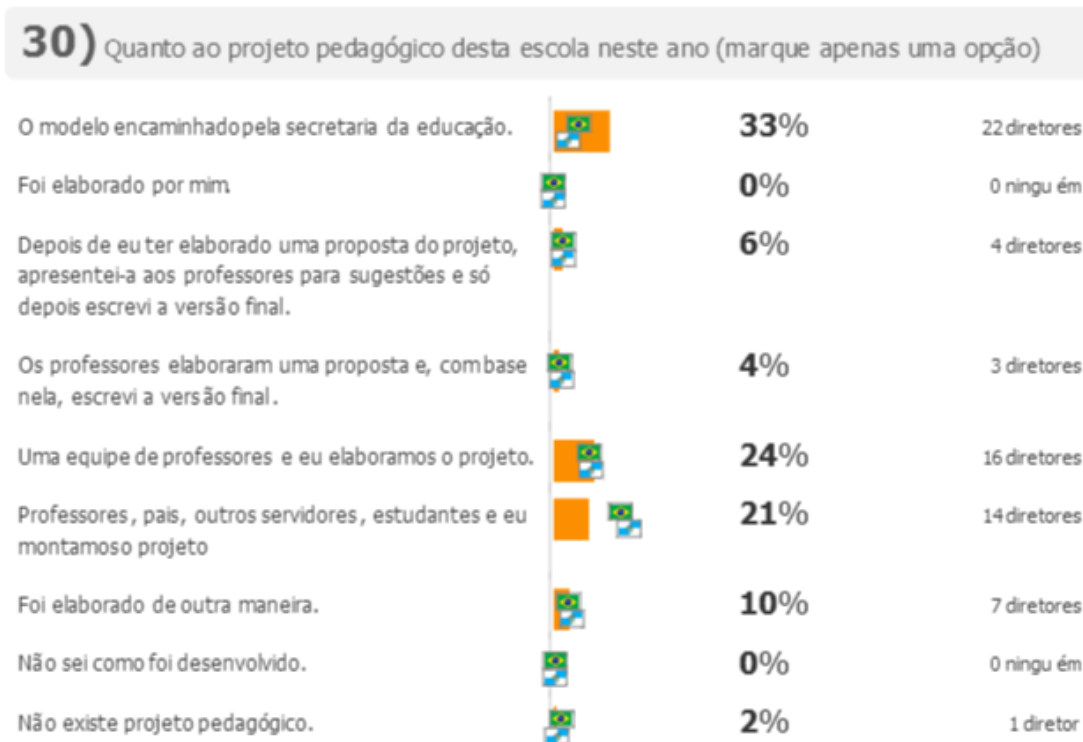
Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

Gráfico 32 – Tempo de exercício das funções de direção.



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

Gráfico 33 – Método de elaboração do projeto pedagógico.

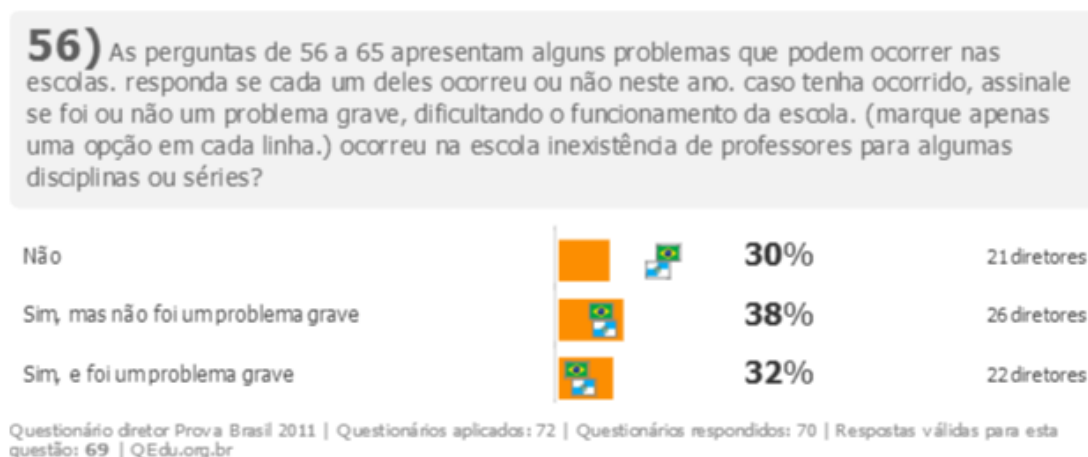


Questionário diretor Prova Brasil 2011 | Questionários aplicados: 72 | Questionários respondidos: 70 | Respostas válidas para esta questão: 67 | QEdu.org.br

Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

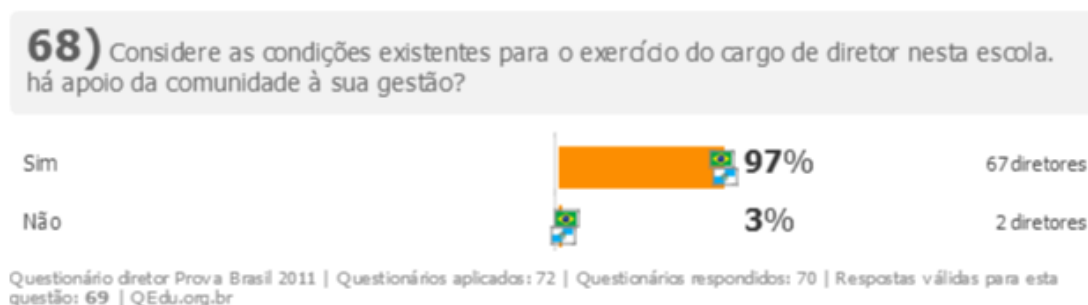
As respostas das perguntas de número 17 e 30 apontam para uma rede de ensino gerida por diretoras experientes. A primeira mostra que 44% dos entrevistados trabalham com educação há sete anos ou mais. A segunda pergunta mostra que 45% dos diretores se envolveram com outros membros da comunidade escolar na elaboração do projeto político pedagógico da escola.

**Gráfico 34 – Sobre a falta de professores na escola.**



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

**Gráfico 35 – Apoio da comunidade à gestão.**



Fonte: [www.qedu.com.br](http://www.qedu.com.br)

Outro aspecto que chama a atenção diz respeito à falta de professores na rede municipal, que aparenta ser um problema constante, já que 70% dos diretores afirmaram lidar com essa realidade. No que diz respeito à relação com a comunidade, 97% dos diretores afirmam possuir o apoio dela em sua gestão, mesmo com os dados anteriores de professores e alunos mostrando a baixa participação dos pais na vida escolar dos filhos. Dessa forma, fica aberta a reflexão sobre as maneiras pelas quais esse apoio se estabelece e se configura, dada a franca ausência dos pais na instituição escolar.

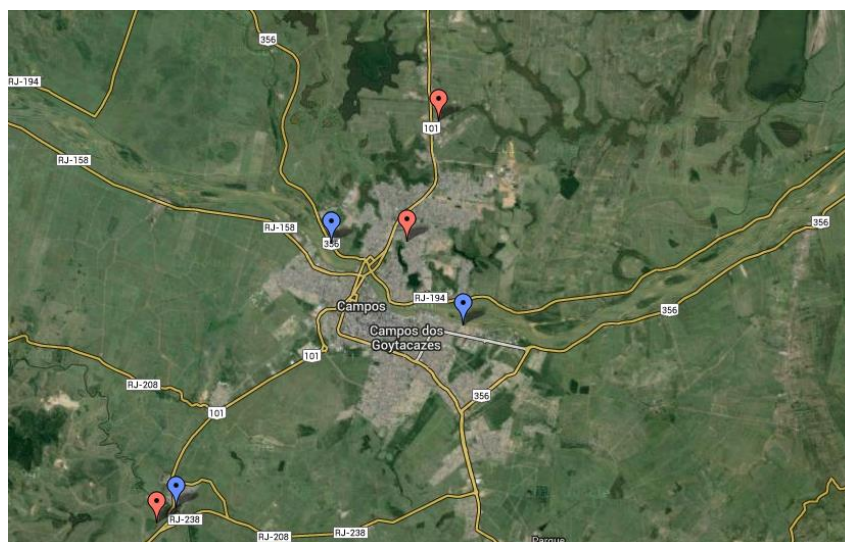
Em última instância o que as estatísticas apresentadas mostram é uma rede de ensino que, apesar dos altos orçamentos, aumenta seu caráter exclusivo, na medida em que, gradativamente, menos alunos chegam ao final do percurso. O que chama a atenção é que tal fenômeno vem acompanhado de uma sensível melhora nos índices – a subida de 0,3 no IDEB entre os resultados de 2009 e 2011, por exemplo – ainda que se mantenham abaixo do aceitável, o que pode confirmar esse caráter exclusivo na medida em que os professores estariam se concentrando apenas nos alunos que apresentam algum interesse nas atividades escolares.

Apesar dos resultados ruins em âmbito geral, algumas escolas do município conseguem exceder as expectativas dos testes padronizados. Entretanto, o que mais chama a atenção são as escolas que conseguem tal feito rodeadas por um contexto de privação em que, além das dificuldades de gestão apontadas neste capítulo, ainda precisam lidar com os efeitos decorrentes das delicadas condições socioeconômicas de seu público.

### 3.3. As escolas pesquisadas

Após deparar com o cenário que compõe essa investigação era necessário visitar as escolas escolhidas pela pesquisa como forma de tentar entender os determinantes do resultado nos índices de avaliação de desempenho. Como já dito anteriormente, todas as escolas estudadas neste trabalho se encontram localizadas em aglomerados subnormais, o que acaba por isolar variáveis como as do efeito vizinhança. Especialmente a localização das escolas se configura da seguinte maneira:

**Figura 2 – Localização espacial das escolas pesquisadas.**



**Fonte: Google.**

Nessa imagem, as escolas com bom desempenho estão marcadas em azul, enquanto as vermelhas representam as escolas abaixo da média. O que chama a atenção é a ausência de um padrão geográfico no que diz respeito aos resultados, o que joga por terra, nesse caso, a ideia de que a proximidade às áreas centrais do município poderia de alguma forma influenciar os resultados escolares.

No que diz respeito à infraestrutura educacional das escolas, percebe-se que há certa homogeneidade, conforme tabela abaixo:

**Tabela 16 – Infraestrutura, matrícula e número de professores das escolas pesquisadas - primeiro segmento do Ensino Fundamental**

ESCOLA	NÚMERO DE ALUNOS	NÚMERO DE PROFESSORES	NÚMERO DE SALAS DE AULA	ACESSO À INTERNET PARA OS ALUNOS	BIBLIOTECA	SALA DE INFORMÁTICA
<b>E.M. Fernando de Azevedo</b>	270	6	7	Sim	Sim	Sim
<b>E.M. Florestan Fernandes</b>	505	13	10	Não	Sim	Sim
<b>E.M. Paulo Freire</b>	339	14	9	Não	Não	Não
<b>E.M. Manuel Bandeira</b>	225	9	6	Sim	Não	Sim
<b>E.M. Mário de Andrade</b>	322	14	7	Sim	Sim	Sim
<b>E.M. Antônio Candido</b>	166	12	7	Sim	Não	Sim

Os dados mostram que nem o número de alunos e tampouco o de bibliotecas está relacionado ao desempenho escolar, à primeira vista. Nas próximas seções descrevo de forma detalhada os dados acerca de cada unidade escolar pesquisada, assim como analiso as entrevistas com as diretoras e os dados resultantes dos questionários aplicados aos professores. Como forma de otimizar esse processo, as escolas serão divididas por perfis que apontam as particularidades encontradas ao longo do processo de pesquisa.



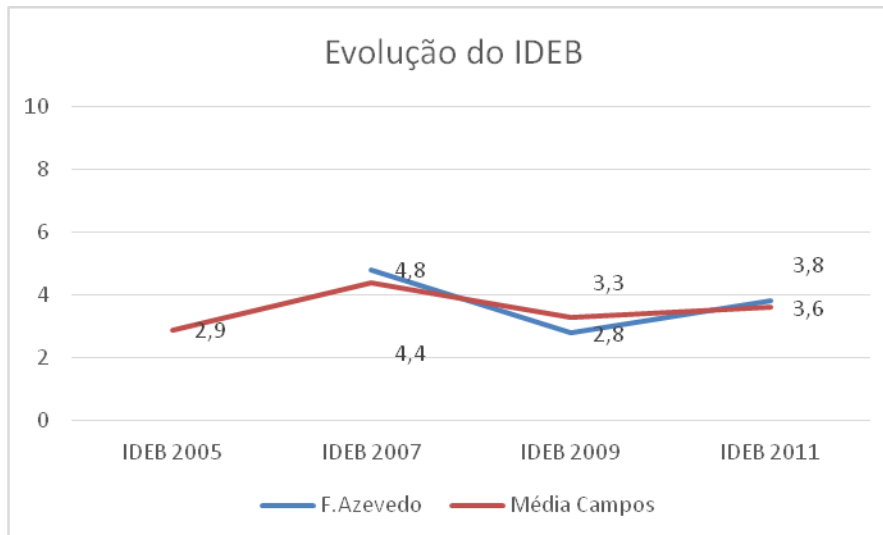
### 3.3.1. E. M. Fernando de Azevedo<sup>43</sup>: voz e vez para todos

A escola Fernando de Azevedo possui uma tradição de índices<sup>44</sup> acima da média do município, só apresentando queda no ano de 2009 (2,8 no índice) e recuperando em 2011, subindo para 3,8 no IDEB. A escola tem 270 alunos, sete salas de aula e seis professores trabalhando com Ensino Fundamental, dos quais cinco responderam ao questionário. Além disso, a escola tem um prédio anexo que atende a Educação Infantil.

Fui recebido pela diretora da escola, que ocupou o cargo entre os anos de 2003 e 2008, e retornou ao posto em 2011. Além disso, a diretora trabalhou na escola como professora, totalizando 30 anos de trabalho dentro da Fernando de Azevedo.

A escola me pareceu muito bem conservada e com muitos funcionários. Parece ter poucos alunos em relação ao seu tamanho, o que foi comprovado em conversa com a diretora, que estava presente na escola em todas as minhas visitas. A conversa ocorreu em uma sala de reuniões ampla, sem nenhuma interrupção, nem participação de membros da comunidade escolar.

**Gráfico 36 – Evolução do IDEB – F. Azevedo.**



**Fonte: MEC.**

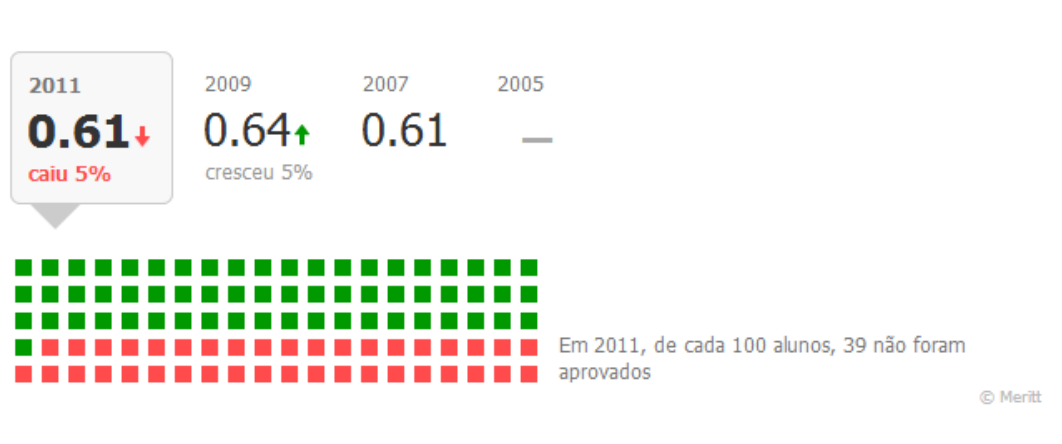
Em termos de fluxo escolar, a escola sempre esteve abaixo da média municipal, com 0,61 de aprovação em 2007 e 2011, tendo apresentado crescimento de 0,3 no índice em 2009, quando a diretora atual não estava presente, pois havia sido “afastada por motivos

<sup>43</sup> Os nomes das escolas aqui apresentadas são fictícios.

<sup>44</sup> Em 2005 a escola não participou por não ter turma de 5º ano com mais de 20 alunos, pré-requisito para a elaboração da Prova Brasil, conforme dito no capítulo 1 deste trabalho.

políticos” segundo a mesma. Durante esse período em que esteve fora, três gestores passaram pela Fernando de Azevedo.

**Gráfico 37 – Fluxo de aprovação – F. Azevedo.**



**Fonte: [www.portalideb.com.br](http://www.portalideb.com.br)**

No que diz respeito aos testes padronizados, a escola apresenta resultado abaixo da média municipal na edição de 2009, estabelecendo-se acima da média apenas na Prova Brasil de 2011, após o retorno da diretora. Dentre as escolas pesquisadas, a Fernando de Azevedo foi a que obteve maior nota na Prova Brasil de 2011.

**Tabela 17 – Desempenho na Prova Brasil – F. Azevedo.**

	P. Br. Port. (09)	P. Br. Mat. (09)	P. Br. Port. (11)	P. Br. Mat. (11)
<b>F. Azevedo</b>	<b>168,7</b>	<b>174,6</b>	<b>198,2</b>	<b>242</b>
<b>Campos</b>	<b>176,1</b>	<b>195,4</b>	<b>184,1</b>	<b>205,7</b>

**Fonte: MEC.**

Durante a realização da entrevista, a diretora usa a expressão “voz e vez” diversas vezes ao longo de sua fala, seja quando o assunto é sua maneira de gerir a escola ou as dificuldades encontradas ao lidar com a Secretaria Municipal de Educação:

(...) Não sou a favor de muitos modismos. (...) Essas mudanças de paradigma não é fácil (*sic*); a gente aceitar tudo que a prefeitura manda pronto, empacotado e que você não tem voz nem vez. Você tem que seguir aquilo que eles acreditam, que nem sempre é o que a gente acredita.

Quando perguntada sobre as dificuldades cotidianas, ela cita, além da falta de cooperação dos pais, a sobrecarga profissional que recai sobre o professor que, para ela, além de exercer em sua atuação cotidiana diversas funções, ainda teria que lidar com a

precariedade de recursos didáticos, mesmo com a escola em questão apresentando todos os itens de infraestrutura relacionados acima:

(...) o professor se sente muito sozinho. Na escola hoje você só tem cuspe e giz. Isso eu mudaria também. (...) Então, a carga *tá* toda em cima do professor. Ele é psicólogo, ele é pedagogo, ele é fonoaudiólogo.

Como forma de mudar essa situação a diretora aponta a mobilização dos professores como o único caminho que poderia gerar alguma atenção por parte do poder público, destacando que incentiva os de sua escola a aderirem a manifestações e greves. Além disso, afirma ser favorável a eleição de diretores como forma de “dar voz e vez a todo mundo” e, para justificar seu posicionamento, remonta ao período em que esteve afastada da direção, mas ainda atuando como professora na escola:

(...) Eu não sou a favor dessa indicação como a gente teve aqui, no momento em que eu saí da escola, três diretores. Uma (...) nunca trabalhou como professora, nunca atuou em sala de aula, ela tem uma lanchonete! Outra que veio pra cá por indicação, que não sabia nem conversar com a comunidade. Agarrava os cabelos em desespero (...).

No que diz respeito à questão do entorno, a diretora classifica como “difícil” e comenta que o tráfico de drogas vem piorando o estado da comunidade, segundo ela. Além dos jovens da comunidade que abandonam a escola para adentrarem as atividades do tráfico, a diretora aponta que muitos dos novos moradores do entorno são imigrantes de outros Estados que vêm em busca de uma oportunidade nesse meio. Como forma de combater essa evasão, a diretora afirma ir pessoalmente às casas dos alunos que deixam de frequentar a escola, como forma de descobrir as razões da ausência do estudante.

A diretora aparenta em seu discurso ter uma relação muito próxima com os moradores do local e quando perguntada sobre o público com o qual trabalha diz que não vê nada de diferente nas crianças em relação às de outras escolas, ressaltando que “a gente trata aqui como se trata nossos filhos”. Afirma que os pais só aparecem na escola “quando oferecemos comida ou sorteamos alguma coisa” e considera que é preciso ter contato constante com as famílias dos alunos por acreditar que as mesmas são parte importante do processo educativo. Dessa forma, a diretora procura sempre realizar eventos que tragam os pais para a escola, assim como também os alunos do turno da noite:

(...) A noite aqui na EJA<sup>45</sup>, você conseguir aluno aqui pra EJA não é uma coisa fácil. É o horário do movimento [do tráfico] aí não querem. (...) todo final de mês eu faço um bingo, aí eu consigo *sacolão*, chapinha [para o cabelo], mantas por causa do frio que vem agora, pratos, tudo que a gente consegue. Isso pra motivar. Tem o dia do cachorro quente.

Outra forma de manter os alunos da EJA estudando, segundo ela, é permitir que trouxessem seus filhos para a escola no período noturno. Para que isso seja possível, a diretora recolhe dos professores do turno da noite uma quantia em dinheiro para a contratação de uma pessoa extra, designada para tomar conta das crianças no auditório da escola, enquanto os pais assistem às aulas.

Embora o cotidiano escolar ofereça por si só muitos desafios, a diretora da Fernando de Azevedo precisa lidar com outra batalha de caráter sazonal: desde 2009, a prefeitura já tentou fechar a escola pelo menos duas vezes sob a alegação de que o baixo número de alunos não justificaria o gasto com os professores. Em todas as oportunidades a diretora acionou o Ministério Público, que impediu o fechamento da unidade escolar.

Justamente pelo fato de estar localizada em um entorno complicado, a diretora procura uma prática de ensino da escola que esteja centrada em “ultrapassar os muros da escola e o ensino cuspe e giz”, e para isso se faz necessário “sair da sala de aula”, o que, segundo ela, significa “brigar muito para os professores darem aulas mais dinâmicas”.

No que diz respeito ao IDEB, a diretora o considera “válido” e que o índice faria com que se trabalhasse com “mais afinco”. Para ela, a ideia da avaliação “é boa”, pois “tudo que se cobra bastante dá certo”. Os resultados acima da média municipal no IDEB são devidos a uma “equipe coesa, comprometida”, frutos de uma “gestão descentralizada”. Ela mesma afirma não desenvolver nenhum trabalho específico em relação aos testes padronizados, mas diz trabalhar com “metas”. Segundo a diretora, cada setor da escola tem suas responsabilidades, que são estabelecidas em forma de metas, formalizadas no projeto político-pedagógico da escola, pois crê que “a sabatina diária dá responsabilidade”:

---

<sup>45</sup> EJA – educação de jovens e adultos.

(...) tudo tem metas. A secretaria tem a sua meta, a administração tem a sua meta, a parte pedagógica tem a sua meta entendeu? Tudo nosso é separado. Então isso faz com que eu descentralize e passe as responsabilidades para cada setor. E sempre uma das principais metas é a questão da reprovação, da evasão. Não adianta colocar muitas metas. Tem que colocar poucas pra ver se a gente atinge esses objetivos. E eles estão muito em cima da Prova Brasil.

Nesse sentido, a orientação para os professores é de que “o aluno tem que sair daqui sabendo”, uma vez que “somos capazes, temos talentos” dentro da escola. Ao final de todas as reuniões do conselho de classe, que têm caráter bimestral, os professores se organizam em grupos de trabalho para definir estratégias para melhoria do aprendizado dos alunos de baixo rendimento escolar. Essa postura mais incisiva, segundo ela, não gera problemas com os professores, uma vez que “todos os professores são antigos, já sabem como a gente gosta de trabalhar”.

Ao fazer uma avaliação do trabalho dos professores de sua escola, a diretora aponta como ponto positivo o comprometimento da equipe docente, mas ressalta que poderia haver mais pontualidade por parte deles. Afirma lidar com isso exercendo a “flexibilidade”, que ela afirma perpassar toda a sua atuação, especificamente quando lida com os membros da equipe escolar:

(...) a gente trabalha muito essa palavra: humanização. Essa humanização a gente tem que ter. Eu não posso falar “o horário é esse” e tem que ser radical. Assim você não tem o professor pra junto de você. Você não tem que exigir. Eu falo que gosto de dar voz e vez a todo mundo. Eu gosto de ouvir também: o que eles querem, o que eles desejam, porque só assim a gente vai chegar a um senso comum.

A escola desenvolve diversas atividades extracurriculares, e construiu para isso uma sala chamada “celeiro cultural” por meio de uma parceria com o Rotary de Campos, conseguida por intermédio da diretora. Nessa sala são desenvolvidas oficinas de dança, música, jogos e a diretora relata a realização de um documentário por parte dos alunos sobre manifestações culturais do município. Além disso, a escola possui uma página na internet, em uma rede social, feita pelos alunos com o incentivo da própria diretora, onde são divulgadas as atividades desenvolvidas pela escola. Essa iniciativa se deu, segundo a diretora, como forma de “quebrar a ideia de que escola de comunidade não faz nada”.

Chama a atenção a quantidade de ações desenvolvidas por conta própria pela diretora da escola. Além da parceria com o Rotary, ela também afirmou ter marcado consultas com

um neurologista, conhecido particular dela, para os alunos que apresentavam distúrbios de aprendizagem. A diretora continua dizendo ter realizado diversos eventos com doações de “empresários amigos” e durante as enchentes que ocorreram no local em 2011 disponibilizou o espaço escolar para os moradores que perderam casas e conseguiu com uma rede de supermercados da cidade doação de alimentos para a realização de um café da manhã para os desabrigados do local.

Analisando a entrevista é possível observar consonância entre as variáveis escolhidas por essa investigação e alguns aspectos particulares da gestão da escola. O primeiro diz respeito ao estabelecimento de um modelo de gestão que toma por base os testes padronizados não enquanto fim, mas os incorporando ao processo de ensino-aprendizagem. Os índices parecem ser vistos como instrumentos auxiliares e não parece haver, por parte da diretora, qualquer intervenção direta no sentido de priorizar os resultados. Isso fica claro quando, na entrevista, ela relata seu descontentamento com a atual professora<sup>46</sup> do 5º ano, que “não parece entender o nível de comprometimento necessário” para se atuar em tal série, pelo fato de ela ser a que responde aos testes padronizados. Ainda assim, a diretora afirma que não houve qualquer medida no sentido de demovê-la da escolha pela turma.

Dentro desse mesmo modelo de gestão reside o segundo aspecto de destaque: o estabelecimento de metas ligadas diretamente aos problemas de aprendizagem – evasão e repetência – que apresentam caráter claro e mensurável dentro do projeto político-pedagógico. Embora tradicionalmente tal documento represente um espaço de idealização, em que se trabalham com objetivos e categorias pouco mensuráveis como criticidade, liberdade e emancipação, o modelo da escola Fernando de Azevedo, baseado em metas curtas, checadas de forma bimestral por grupos de trabalho se mostra mais tangível, o que pode em última instância, facilitar o trabalho da equipe escolar. Isso remete diretamente à ideia de “missão”, explicitada anteriormente neste trabalho, entendida como um planejamento direcionado para objetivos específicos e característica integrante do modelo de liderança eficaz.

Como terceiro aspecto destaco as ações que a diretora desenvolve sem o auxílio do poder público. Ao procurar resolver os problemas cotidianos sem acessar os

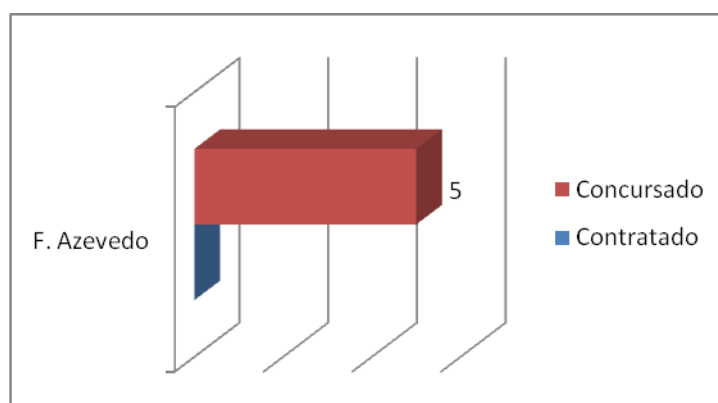
---

<sup>46</sup> Na rede municipal de Campos a escolha das turmas por parte dos professores se dá no final do ano letivo anterior, tomando como critério de ordem o tempo de serviço de cada um.

mecanismos institucionais – seja pelas dificuldades burocráticas ou por inoperância do poder público – a diretora permite que o ano letivo ocorra com poucos percalços, garantindo maior estabilidade ao processo de aprendizagem, que remete à variável “liderança pedagógica”, pelo menos no que diz respeito ao desenvolvimento de um ambiente de trabalho de apoio. É importante destacar, entretanto, que qualquer instituição que precise trabalhar contra as tentativas de fechamento dificilmente irá conseguir trabalhar com grau razoável de tranquilidade.

No que diz respeito aos professores, o questionário foi distribuído para todos os seis professores que trabalham com Ensino Fundamental, com cinco respondentes. Todos eles são concursados e têm experiência de quase 17 anos de atuação docente. Os professores da Fernando de Azevedo trabalham na escola há nove anos em média, a maior de toda a pesquisa.

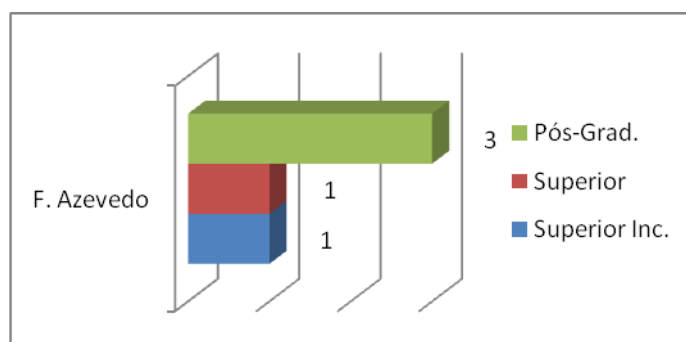
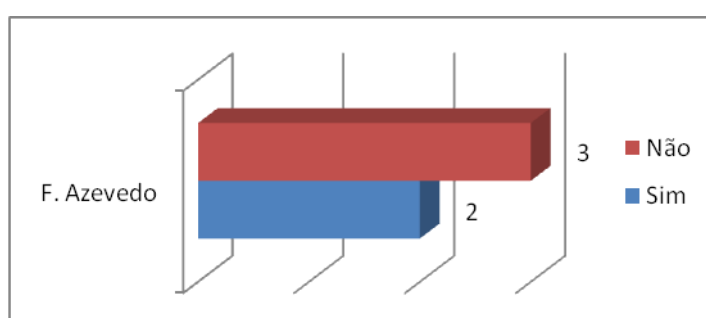
**Gráfico 38 – Vínculo com a rede municipal – F. Azevedo.**



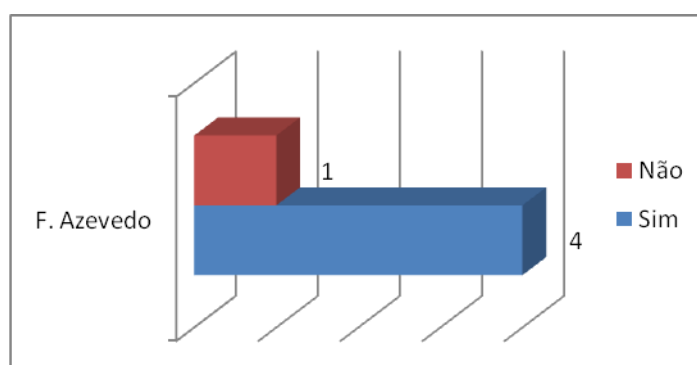
**Tabela 18 – Média de anos dos professores – F. Azevedo.**

Escola	Tempo de magistério	Tempo atuando na escola
F. Azevedo	16,8	9

Em relação ao nível de escolaridade, a Fernando de Azevedo apresenta três professores pós-graduados.

**Gráfico 39 – Nível de escolaridade dos professores – F. Azevedo.****Gráfico 40 – Atuação em outras escolas – F. Azevedo.**

Outro aspecto que chama a atenção diz respeito a participação dos professores na elaboração do projeto político-pedagógico da escola. O alto número de participantes parece endossar a fala da diretora e sua intenção de dar “voz e vez” aos membros da comunidade escolar.

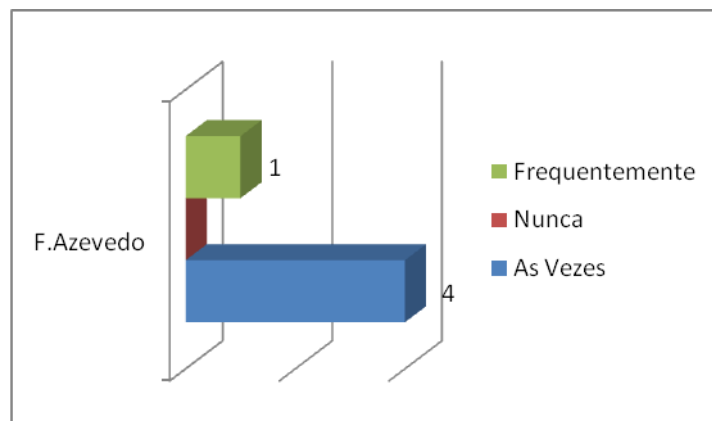
**Gráfico 41 – Participação na elaboração do projeto político-pedagógico – F. Azevedo.**

Quando pergunto sobre a frequência dos aspectos democráticos na escola, embora não haja nenhuma resposta negativa, quatro dos cinco professores afirmam que ocorre “às vezes” em vez de “frequentemente”, respondido por apenas um professor. O que corrobora a ideia de abordagem participativa, preconizada pela literatura sobre eficácia



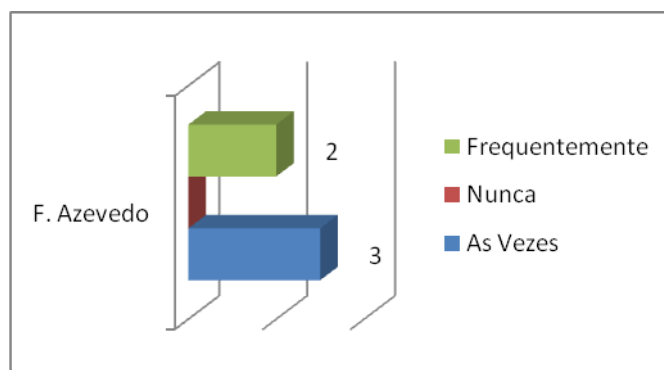
escolar, que defende a promoção de iniciativas que permitam aos professores se sentir parte do processo de tomada de decisão.

**Gráfico 42 – Frequência dos aspectos democráticos da gestão escolar.**



A proporção de convergência de ideais entre o professor e a escola também é digna de nota, conforme mostra o gráfico abaixo. Nenhum professor respondeu que a convergência nunca acontece, ao contrário do que ocorreu, por exemplo, no grupo das escolas abaixo da média.

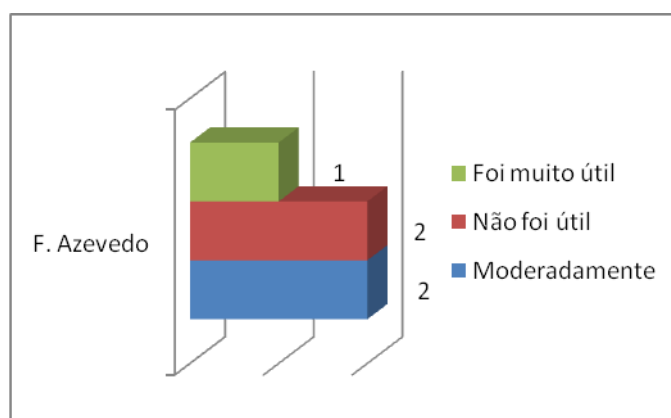
**Gráfico 43 – Frequência da convergência de ideais entre professor e escola – F. Azevedo.**



Em relação ao treinamento recebido, os professores da Fernando de Azevedo foram os que tiveram a menor média de horas em 2013 – 15 horas – em relação às escolas pesquisadas.

**Tabela 19 – Dados acerca dos treinamentos atendidos pelos professores.**

Escola	Cursos feitos nos últimos cinco anos	Horas de treinamento em 2013
F. Azevedo	4,8	15

**Gráfico 44 – Percepção acerca do treinamento recebido – F. Azevedo.**

Já no tocante às práticas pedagógicas e de sala de aula, as professoras do Ensino Fundamental da escola Fernando de Azevedo apresentam as maiores médias da pesquisa em quatro dos sete quesitos avaliados, estando em segundo lugar nos outros quesitos, com pouca diferença em relação ao primeiro colocado.

**Tabela 20 – Dados acerca das horas usadas pelos professores em planejamento e correção.**

Escola	Horas semanais gastas em planejamento	Horas semanais usadas para correção de exercícios
F. Azevedo	10,8	4

**Tabela 21 – Práticas de sala de aula em horas semanais.**

Escola	Leitura	Escrita	Redação	Matemática	Leitura não didática
F. Azevedo	8,6	9	10,4	6,4	2,2

Os professores da Fernando de Azevedo são os que passam mais tempo preparando aulas, o mesmo ocorrendo com o tempo semanal destinado para as atividades de leitura tanto didática quanto não didática e a resolução de atividades matemáticas com os alunos.

O que parece se apresentar aqui é uma situação-modelo dentro das escolas pesquisadas. A escola Fernando de Azevedo conjuga as variáveis apontadas como relativas às escolas eficazes, passando por uma gestão descentralizada baseada em pressupostos racionais e por um corpo docente que direciona uma grande quantidade de sua carga horária para

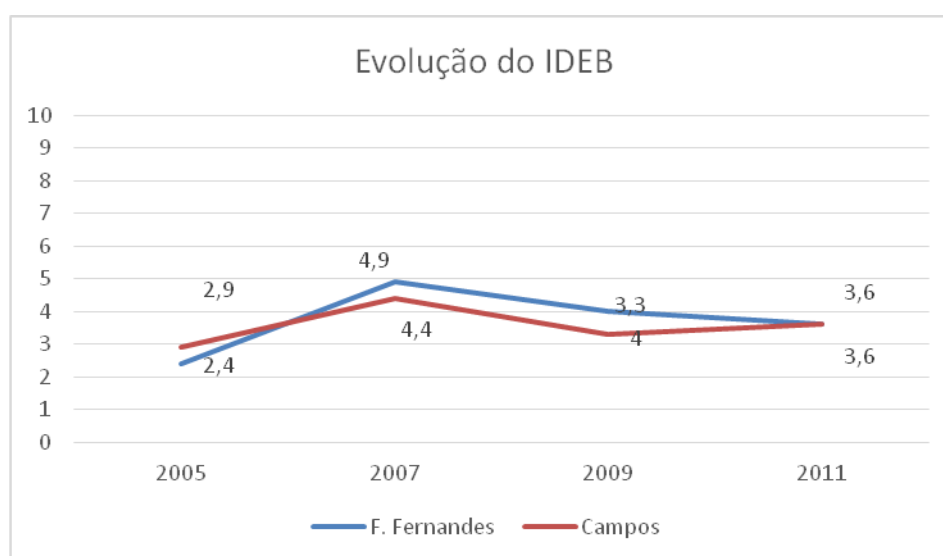
práticas de leitura, escrita e matemática. Obviamente há de se perguntar, afinal, por que a escola em questão não apresenta nota maior dada a conjugação de fatores incentivadores da eficácia escolar?

Considerando a metodologia utilizada para o cálculo do IDEB – o fluxo de aprovação mais as notas nos testes padronizados – é seguro dizer que o baixo desempenho da Fernando de Azevedo no primeiro item, a quarta colocada entre as seis escolas pesquisadas, impediu a escola de obter uma nota maior no índice, considerando o desempenho bem acima da média municipal nos testes padronizados. Nas escolas que compõem essa pesquisa, o fluxo de aprovação e a distorção idade-série são problemas que estão diretamente ligados às condições de existência da maioria dos alunos dessas instituições, na medida em que se encontram em situação de vulnerabilidade social, ao residirem em aglomerados subnormais.

### 3.3.2. E.M. Florestan Fernandes: a equipe comprometida

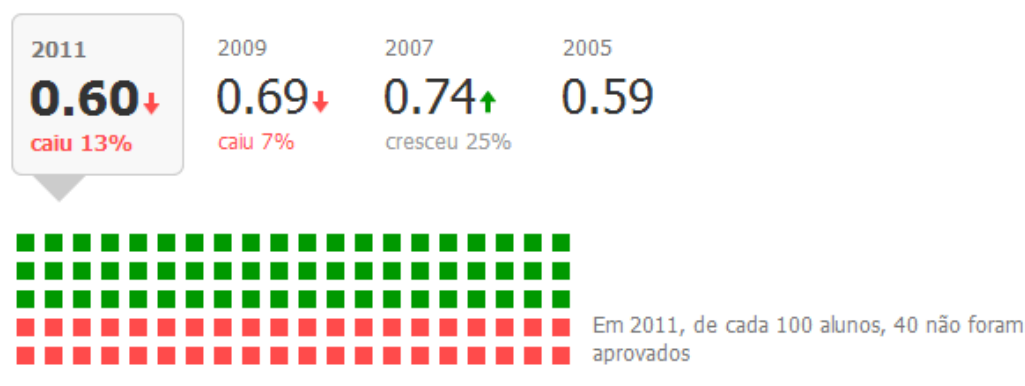
A escola em questão só esteve abaixo da média do município na primeira medição, em 2005. Desde então vem se apresentando acima da média municipal, mas com desempenho decrescente ao longo das três últimas medições, conforme mostram os gráficos e tabelas comparativos abaixo. A mesma queda ocorreu nos dados referentes ao fluxo escolar de aprovação, 7% em relação ao desempenho de 2007 e 13% em relação ao ano de 2009.

**Gráfico 45 – Fluxo do IDEB – F. Fernandes.**



**Fonte: MEC.**

Gráfico 46 – Fluxo de aprovação – F. Fernandes.



Fonte: [www.portalideb.com.br](http://www.portalideb.com.br)

Chamam a atenção, entretanto, os resultados da escola nos testes padronizados. Tanto na Prova Brasil quanto no SAEB, a escola Florestan Fernandes se apresentou bem acima da média do município, tanto em português quanto em matemática, ficando atrás apenas da Fernando de Azevedo considerando as escolas pesquisadas.

Tabela 22 – Desempenho na Prova Brasil – F. Fernandes.

	P. Br. Port. (09)	P. Br. Mat. (09)	P. Br. Port. (11)	P. Br. Mat. (11)
<b>F Fernandes</b>	<b>199,6</b>	<b>220</b>	<b>196,5</b>	<b>234,4</b>
<b>Campos</b>	<b>176,1</b>	<b>195,4</b>	<b>184,1</b>	<b>205,7</b>

Fonte: MEC.

A unidade escolar é ampla, conta com quadra poliesportiva e parece muito bem conservada. A diretora esteve presente na maioria de minhas visitas, e quando não estava era representada pela vice-diretora. Achei muito interessantes as interações entre os diferentes funcionários da escola, que discutiam assuntos relativos à vida escolar dos alunos moradores do bairro. Logo descobri que a maioria desses funcionários são moradores do próprio bairro e, por isso, conhecem vários dos pais dos alunos.

Ao longo da minha entrevista com a diretora, a pedagoga participou ativamente opinando e inclusive oferecendo mais informações do que a própria gestora. Tal situação pode ser um resultado direto do pouco tempo de experiência da diretora na rede

municipal, onde atua há seis anos, cinco dos quais dedicados à direção da Florestan Fernandes, em comparação à pedagoga que atua na escola há 19 anos.

A escola possui 505 alunos, 10 salas de aula e 13 professores de Ensino Fundamental dos quais 11 responderam ao questionário. Ao analisar a educação municipal a diretora aponta os professores como sendo sua principal preocupação. Assim como na escola anterior, a gestora também ressalta as múltiplas funções exercidas pelo professor, fruto da ausência de uma equipe multidisciplinar na escola, o que acaba por gerar desestímulo:

(...) porque o professor está muito desestimulado. Ele se depara diante de muitos problemas e ele tem que ser psicólogo, ele tem que ser mãe, ele tem que ser médico, tem que ser tudo!

Esse desestímulo seria reforçado, segundo a pedagoga, pela pouca utilidade que os professores encontram nas capacitações realizadas pela prefeitura e destaca que o modelo de gestão pública da educação do município impede que a escola tome iniciativas próprias de formação continuada:

A prefeitura promove as capacitações, sendo que o professor sai de lá, ele chega aqui, ele coloca toda a angústia dele aqui com a gente. Então aquela coisa lá na teoria, e o que eles precisam, eles ficam assim, agoniados, querendo solução, buscando soluções para os problemas que eles vivem no dia a dia deles. (...) eles [os professores] buscam mais assim, a coisa da prática. Assim, de repente, uma coisa que uma colega fez funcionou é assim, vamos fazer, eu já pus isso em prática, na minha escola aconteceu isso (...). A gente já teve algumas capacitações [na escola], já trouxemos professor de fora mas a gente simplesmente não pode fazer o que a gente quer. Tem toda uma cartilha dizendo o que você pode e o que você não pode.

Quando pergunto sobre o projeto pedagógico, a diretora afirma que ele não foi realizado esse ano devido à rotação excessiva de professores que a escola tem enfrentado:

(...) é aquela situação: o PPP tem que ser reformulado de ano a ano, você tem que estar reformulando, e a escola passa por umas situações onde a gente tenta com os professores *tá* formando, reformulando o PPP. Ai acontece o quê? Você senta, faz, e de repente troca todos os professores e vem professor de contrato. É outra clientela, aí você tem que refazer. Eu vou te dizer: esse ano eu não refiz. E nem temos [como reformular], porque começamos o ano com pessoal do contrato agitadíssimo porque não sabe se sai, e é um grupo bom na nossa escola, e talvez eles saiam da escola e a gente não sabe como vai ficar essas turmas, então a gente esse ano, nós estamos em uma interrogação.

A diretora também relata as dificuldades com os professores licenciados e faz questão de apontar os problemas que resultam dessa insegurança em relação às condições de trabalho dos professores:

A falta que tem desses professores licenciados, que têm direito, provavelmente [se afastaram por motivos] de saúde, aí demora a vir o RET<sup>47</sup>, e aquela turma passa por três, quatro professores no meio do ano. A criança não tem aquela sequência que tem que ter, quando ela está começando a se adaptar ao professor chega outro novo. E até aquele professor colocar no jeito dele, até acolher aquela criança, porque [o aluno] rejeita um pouco aquele professor novo que chega.

No que diz respeito à relação com a comunidade, a diretora afirma conseguir “alguma coisa da comunidade, dos pais”, que podem “demorar, mas eles vêm”. Esse interesse se dá, de acordo com a pedagoga, pelo fato de a escola e a comunidade terem uma relação antiga:

(...) a comunidade é antiga, os pais já estudaram aqui, os filhos, os netos já estão aqui, então eles já conhecem a escola, já frequentam aqui, toda família já passou, várias gerações pela escola. Muitas vezes a gente tem funcionários que estão dentro da comunidade e dizem que a mãe de fulano mandou avisar, entram em contato com alguém que estou precisando.

Entretanto, a escola tem lidado com uma nova situação que pode ser a causa da queda no IDEB entre 2009 e 2011: a chegada ao bairro de novos moradores, deslocados de outros aglomerados subnormais da região para conjuntos habitacionais localizados no entorno da escola. A diretora inclusive atribui aos novos alunos da escola a predominância dos poucos casos de indisciplina que ali acontecem, afirmando que “são mais alunos das casinhas mesmo”. Tal situação é vista como um desafio tanto pela diretora quanto pela pedagoga, que afirmam centrar seus esforços para “conhecer” esse novo público:

Aí esse público que *tá* chegando agora que *tá* sendo o foco maior da gente, porque a gente tem que estar acolhendo estar cativando esse público agora, esse pessoal que veio de outras comunidades e se instalou nas casinhas. (...) porque só tinha uma comunidade aqui, era um grupo só, entendeu? E pessoas que a gente conhecia todo mundo não tinham problema nenhum. (...) tem pessoas ali [nos conjuntos habitacionais] que nunca se apresentaram. Colocaram filhos, foram matriculados, mas a gente não tem, a gente *tá* buscando e não conhece ainda.

---

<sup>47</sup> Regime especial de trabalho – designação dada aos professores que escolhem dobrar sua carga horária mediante pagamento.

Quanto aos resultados da escola nos testes padronizados, tanto a diretora quanto a pedagoga ressaltam a grande quantidade de conteúdos curriculares que precisam ser trabalhados pelos professores, já que o município opera com uma matriz curricular paralela à da Prova Brasil. A solução seria a adoção de uma matriz única em Campos, diretamente articulada com os conteúdos exigidos na Prova Brasil:

Um trabalho único, onde você possa estar abordando tanto o expoente<sup>48</sup> quanto a Prova Brasil, as matrizes curriculares nós vamos ter todas direcionadas pra isso, porque o professor fica assim: a prefeitura manda as diretrizes e o professor não sabe se pega conteúdo daqui, conteúdo dali (...) o professor fica o tempo todo buscando.

Outro aspecto que a pedagoga destaca é a pouca preocupação com o aprendizado do aluno, já que a maioria das atenções se volta para os resultados. Mesmo a preocupação com o desempenho do aluno é direcionada para os conteúdos da Prova Brasil, sem o interesse no desempenho global do aluno, tanto em termos de outras disciplinas, quanto sobre a sua trajetória escolar, já que “o resultado da Prova Brasil não é resultado de um trabalho só do 5º ano. É o resultado de um trabalho de todos os anos de escolaridade”.

No que diz respeito à relação com os professores, a diretora se diz “muito simpática” e que procura oferecer a infraestrutura necessária para que o trabalho possa ocorrer, citando como exemplo a recente aquisição de uma máquina de *xerox* para a escola. Quando pergunto sobre os aspectos relativos à atuação dos mesmos que poderiam ser melhorados, a diretora remete novamente a questão das faltas:

(...) há um fato que atrapalha muito o rendimento escolar dos nossos alunos: é essa questão de falta de professor. Isso aí é o que mata a gente. E desde o ano passado a gente tá nessa vida. A gente já fica preocupada de começar o ano sabendo que vai faltar um professor. A gente precisa de um RET, precisa de um professor pra aquele lugar porque o professor tá licenciado e a gente não tem. Essa falta da presença do profissional é muito grande. Graças a Deus o pessoal do contrato que veio pra gente, a gente tava até apreensivo porque a gente tem professoras [contratadas] muito boas, que estão nervosíssimas pelo resultado da prova, e a gente corre o risco de perder. E a gente fica naquela: “vai vir? quando?”. Então a gente não sabe como vai ser isso aí. A gente também está apreensiva, porque a gente não sabe se esse profissional vai ficar, vai sair. Você nunca tá com a escola arrumada, o ano todo, pra você ficar despreocupado.

---

<sup>48</sup> Livro didático escolhido pela prefeitura municipal.

A diretora se mostra ciente das sucessivas quedas no IDEB e analisa a questão dando a entender que a quantidade de problemas relativos à organização e gestão cotidiana da escola permite um espectro limitado de ações:

Eu vou ser sincera a você: se a gente fosse se deixar abater pelos problemas que aparecem aqui, a gente teria que cruzar os braços e não fazer nada. Mas pelo contrário, a gente tenta abraçar da melhor forma possível, entendeu? Não deixar nada pra trás, nada pendente.

Quando pergunto sobre o acompanhamento da SMEC, a diretora reclama da falta de mais visitas, devido ao pouco número de pessoal de apoio em relação às escolas que compõem a rede municipal:

(...) eles têm a coordenação [*de ensino*], a secretaria, eles fazem as visitas, mas é um número muito pequeno, tanto de coordenadores da Secretaria quanto de supervisores. Então eles têm assim: cada um deles tem 10, 15 escolas para atender. Então eles dão prioridade às escolas que não tem pedagogo. Eles fazem as visitas, mas é uma coisa muito esporádica. Acho que poderia ter mais a presença desse coordenador na escola, participando mais, entendeu?

E continua, ressaltando a dificuldade de acesso em relação à SMEC devido à carga cotidiana de trabalho:

Eles dizem que qualquer coisa é pra procurar a Secretaria, mas é aquela coisa: pra eu sair da escola, aqui, você está vendo, eu estou falando com você, mas estou fazendo outra coisa. Aqui é assim: a gente faz mil coisas ao mesmo tempo. Claro que quando precisamos a gente se dirige à Secretaria, mas é muito complicado você simplesmente sair pra resolver uma coisa. Se a presença desse coordenador estivesse aqui, seria uma coisa importante. Até para estarem na sala de aula também com o professor, saber diretamente onde estão os problemas.

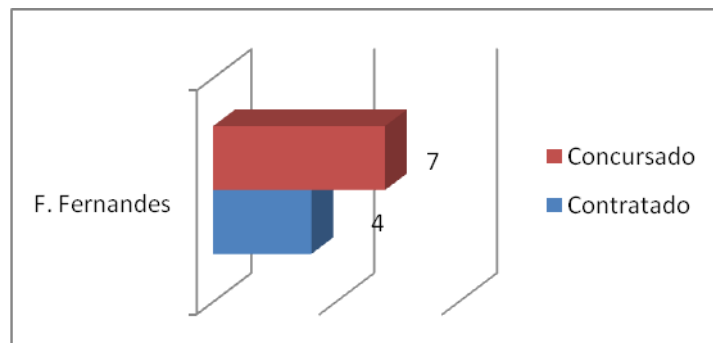
O modelo de gestão da escola Florestan Fernandes é prejudicado pela rotatividade de professores, o que dificulta a implementação das variáveis escolhidas pela pesquisa. O estabelecimento de uma missão – personificado no PPP – e as iniciativas de participação são mais eficazes quando há estabilidade em relação à equipe escolar, na medida em que cria uma cultura institucional. Da mesma forma os alunos são prejudicados, uma vez que precisam se adaptar aos métodos de um professor novo, ou até mesmo ficar sem aula.

Quando se analisam os dados da pesquisa feita com os professores, algumas questões apontadas pela entrevista são confirmadas: a escola Florestan Fernandes tem as professoras com a menor média de tempo de serviço na escola em toda a pesquisa. Isso



corrobora as afirmações de que o rodízio de professores vem acontecendo na escola e que isso de alguma forma pode prejudicar o desempenho.

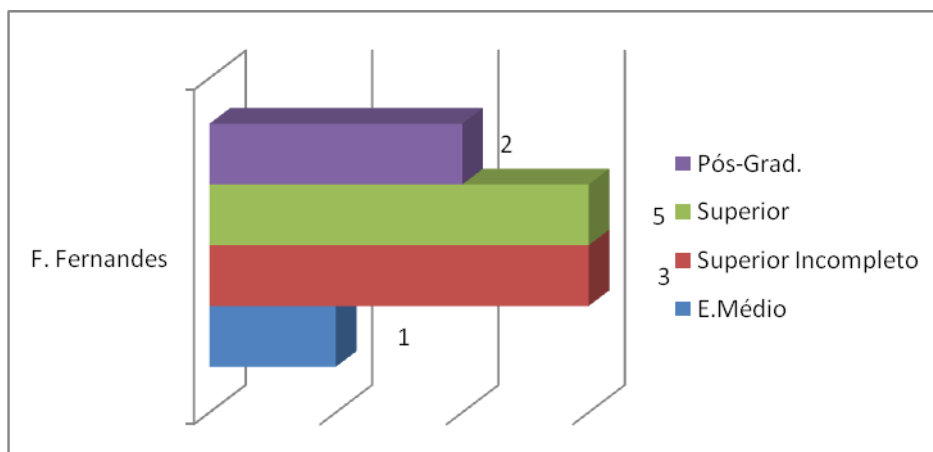
**Gráfico 47 – Vínculo com a rede municipal – F. Fernandes.**



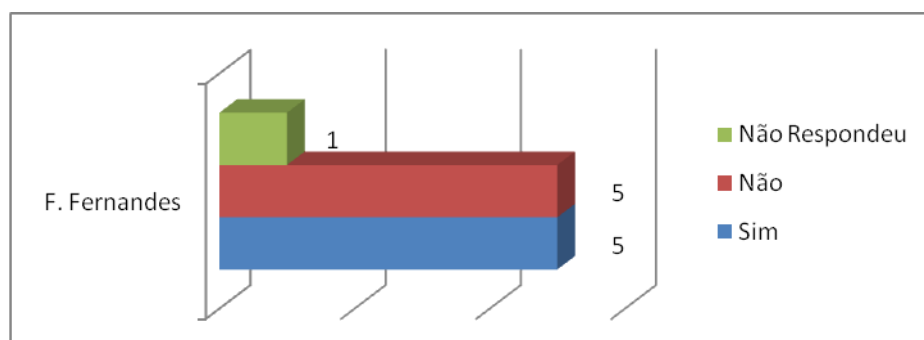
**Tabela 23 – Média de anos dos professores – F. Fernandes.**

Escola	Tempo de magistério	Tempo de serviço na escola
F Fernandes	14,9	2,8

**Gráfico 48 – Nível de escolaridade os professores – F. Fernandes.**

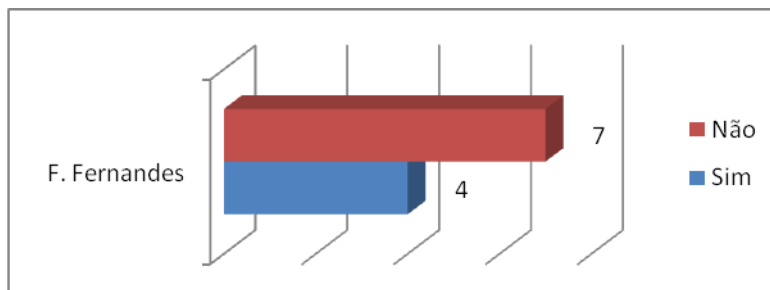


**Gráfico 49 – Atuação em outras escolas – F. Fernandes.**



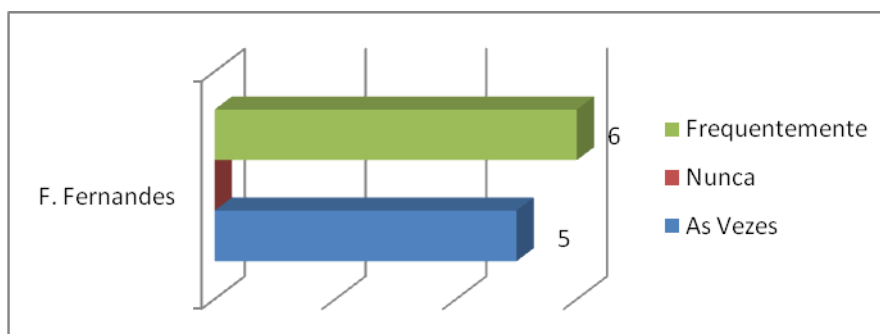
Embora o projeto político-pedagógico não tenha sido elaborado, quatro professores relataram ter participado da criação dele.

**Gráfico 50 – Participação na elaboração do projeto político-pedagógico – F. Fernandes.**

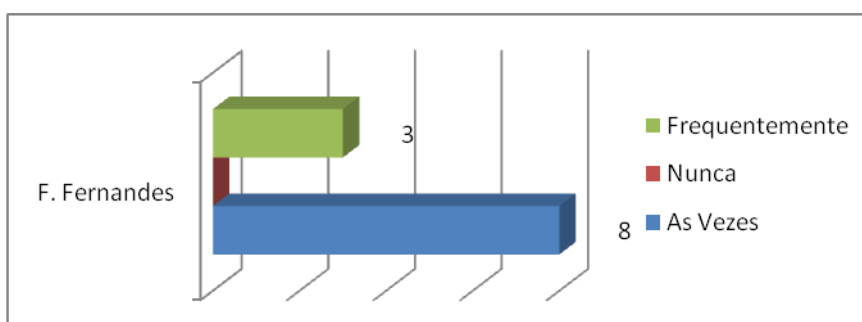


A escola é classificada como democrática por seis dos 11 professores que responderam ao questionário, o que pode se explicar quando se considera o pouco tempo de atuação na escola por parte dos docentes, o que pressuporia um processo de adaptação à cultura institucional da Florestan Fernandes.

**Gráfico 51 – Frequência dos aspectos democráticos da gestão escolar.**



**Gráfico 52 – Frequência da convergência de ideais entre professor e escola – F. Fernandes.**



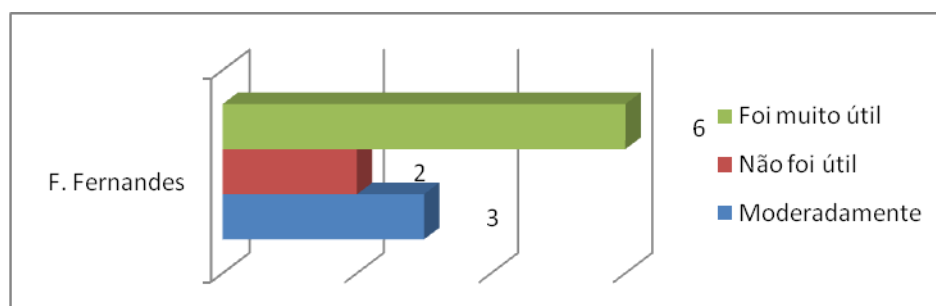
Os cursos e treinamentos oferecidos pela prefeitura representam um ponto de discordância entre a equipe docente e a diretora da Florestan Fernandes. Enquanto a segunda, em sua entrevista, expõe a insatisfação dos professores com o treinamento e

seu caráter pouco prático, mais da metade dos professores – seis dos 11 respondentes – classificou os treinamentos recebidos como muito úteis. Novamente, tal resultado também pode estar ligado à rotação do corpo docente, na medida em que dificultaria o trabalho da pedagoga em se informar acerca das impressões dos professores que ali trabalham.

**Tabela 24 – Dados acerca dos treinamentos recebidos pelos professores – F. Fernandes.**

Escola	Cursos feitos nos últimos 5 anos	Horas de treinamento em 2013
F. Fernandes	7,5	22,8

**Gráfico 53 – Percepção acerca do treinamento recebido – F. Fernandes.**



No que diz respeito às práticas de sala de aula, os professores da Florestan Fernandes ocupam a primeira posição em dois dos sete quesitos que compõem o questionário: são os professores que passam mais tempo em atividades semanais de escrita e que mais trabalharam redações ao longo do ano letivo. O fato de ter obtido a segunda maior nota em português das escolas pesquisadas se dá por estar na terceira colocação no que diz respeito às horas semanais disponibilizadas para leitura. Já no que diz respeito às atividades de matemática, ocupa a segunda colocação no contexto dessa investigação, mesma posição que sua nota de matemática da Prova Brasil teve no *ranking* das escolas pesquisadas.

**Tabela 25 – Dados acerca das horas usadas pelos professores em planejamento e correção – F. Fernandes.**

Escola	Horas semanais gastas em planejamento	Horas semanais usadas para correção de exercícios
F. Fernandes	5,2	3,2

**Tabela 26 – Dados acerca das práticas de sala de aula dos professores em horas semanais – F. Fernandes**

Escola	Leitura	Escrita	Redação	Matemática	Leitura não didática
F.Fernandes	3,9	10	10,7	6,1	2

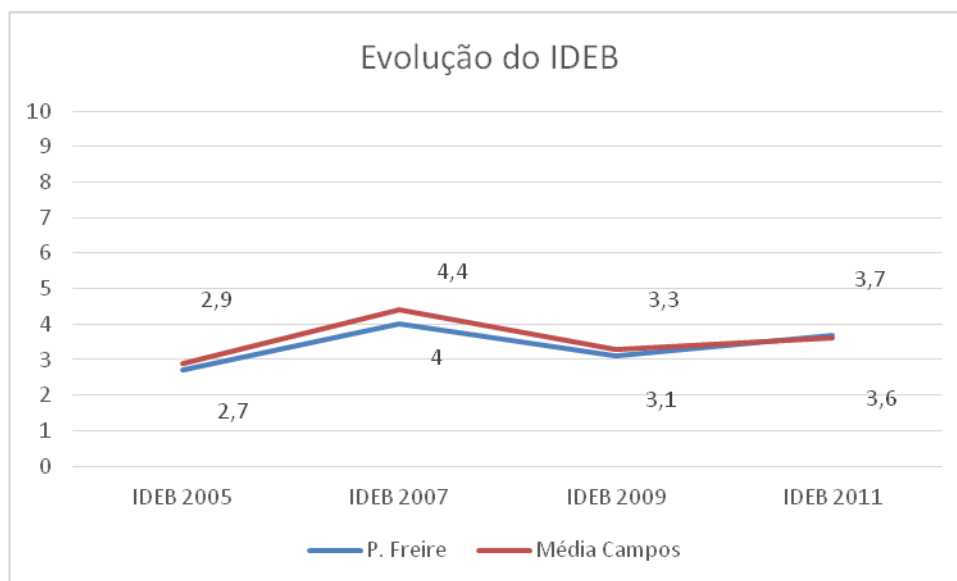
A chegada dos novos moradores à escola coincide com a queda no IDEB, assim como no fluxo de aprovação. Dentre as escolas pesquisadas, a Florestan Fernandes está empatada em último lugar no número de alunos aprovados, com 0,60. Da mesma forma, o fato de ocupar a terceira posição em horas de escrita dentre as escolas pesquisadas pode explicar a queda na nota de português da Prova Brasil, de 199,6 em 2009 – a maior nota apresentada pelas escolas pesquisadas – para o segundo lugar na pesquisa com 196,5.

Há de se considerar também o rodízio de professores que ocorre na instituição, já que os atuais professores são os que estão há menos tempo trabalhando na escola, dentre todas as que compõem a investigação. A equação alunos novos, pais novos e professores novos demanda um processo de readequação por parte da direção, especialmente se os professores novos logo serão substituídos por outros.

### **3.3.3. E.M. Paulo Freire: o simulado**

A escola em questão teve um aumento em seu IDEB no ano de 2011 após três avaliações em que ficou abaixo da média do município. Além disso, vem apresentando crescimento no fluxo de aprovação desde 2009, ultrapassando a média do município. Entretanto, nos testes padronizados a escola ainda apresenta desempenho irregular, estando acima da média do município em matemática e abaixo em português. A escola possui 339 alunos, nove salas de aula que operam em dois turnos e 14 professores de Ensino Fundamental, sendo que 13 responderam ao questionário.

Gráfico 54 – Evolução IDEB – P. Freire.



Fonte: MEC

Gráfico 55 – Fluxo de aprovação – P. Freire.

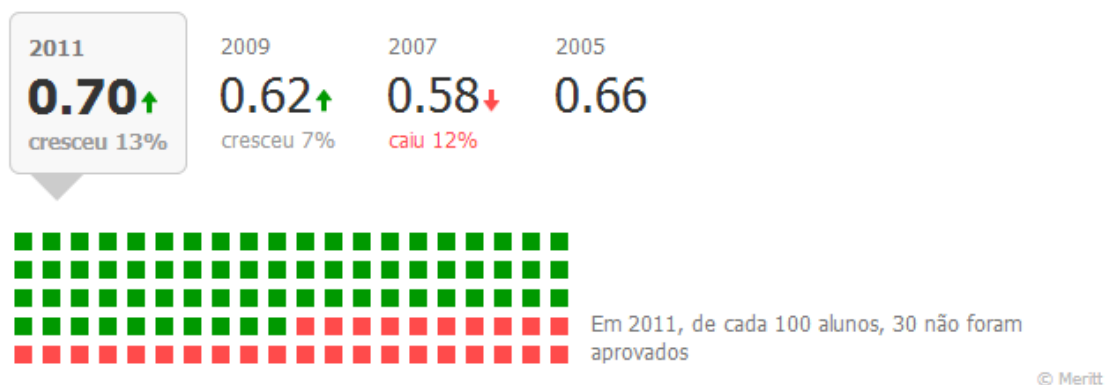
Fonte: [www.portalideb.com.br](http://www.portalideb.com.br)

Tabela 27 – Desempenho na Prova Brasil – P. Freire.

	P. Br. Port. (09)	P. Br. Mat. (09)	P. Br. Port. (11)	P. Br. Mat. (11)
Pq. Fred.	185,8	192,1	178,9	209,5
Campos	176,1	195,4	184,1	205,7

Fonte: MEC

A escola Paulo Freire funciona em um espaço pequeno – o segundo menor das escolas pesquisadas – de modo que a direção funciona na mesma sala que a secretaria, a

coordenação pedagógica e a sala dos professores. Em minhas visitas o único funcionário que sempre esteve presente era o secretário.

Em minha primeira visita à escola, fui atendido pela vice-diretora, que ocupa o cargo desde meados de 2012. Antes de ocupar o cargo atual, ela era funcionária da SMEC e acredita que ter ocupado esse posto anteriormente a ajuda na medida em que “ter a visão administrativa ajuda a entender melhor o processo”. Além disso, faz questão de ressaltar que “quando a diretora não está eu tomo decisões”.

Esse aspecto foi bastante abordado na entrevista com a diretora, que em diversas ocasiões ao longo da conversa afirmou não decidir nada sozinha, sempre consultando os membros da equipe ou descentralizando o processo decisório:

A responsabilidade [dos resultados] é de toda a equipe, até porque tudo que eu faço na escola é em equipe. Todas as decisões que são tomadas na minha escola são em conjunto com os funcionários, professores. Eu tento sempre discutir ou fazer perguntas, pedindo opiniões do que o professor acha, do que a gente deve mudar, eu pergunto a funcionários, professores, eu troco ideias. Eu não chego e imponho nada. A não ser que haja uma coisa muito errada, aí eu verifico e tomo minhas atitudes. Se eu vejo alguma condução de algum funcionário de forma errada, aí sim.

Como forma de destacar sua gestão descentralizadora a diretora faz questão de ressaltar que os aspectos relativos à avaliação na escola (acompanhamento dos resultados, definição de estratégias, etc.) são todos de responsabilidade da pedagoga. Muito disso pode ter a ver, assim como na escola anterior, com a pouca experiência da diretora, que atua na rede municipal há cinco anos, todos eles dedicados à direção da Paulo Freire.

Talvez por ocupar um cargo de indicação política sem qualquer vínculo com a rede municipal, já que não é funcionária concursada, a diretora, quando perguntada sobre sua visão da rede municipal, seja lacônica e a avalie como “tentando melhorar”. Mas, assim como nas duas outras entrevistas, faz questão de ressaltar o desestímulo que encontra nos professores de sua escola, destacando sua insatisfação salarial e no que diz respeito a formação continuada e vê a motivação docente como elemento chave da busca por melhores resultados:

(...) eu acho que a gente tinha que graduar mais o professor, valorizar mais o professor pra gente começar daí. Porque quando o professor tem estímulo, ele tem garra, vontade, acho que acontece mais, as coisas acontecem mais.

Sua grande queixa é o espaço físico de sua escola, especialmente a ausência de uma quadra coberta. A diretora julga a infraestrutura insuficiente para a realização de um trabalho de qualidade e afirma que “toda escola tem que ser muito bem estruturada pra atender, principalmente, criança carente”.

O público atendido pela escola é considerado por ela como “a população carente mesmo” e afirma ter muita dificuldade com algumas famílias que, por estarem em uma situação de vulnerabilidade social, “esquecem que a educação também parte da família”. Essa afirmação foi corroborada pela vice-diretora, ressaltando que as crianças têm pouco contato com a família, visto que os pais trabalham o dia inteiro. Ela aponta ainda que “o comportamento é um espelho do estilo de vida dos alunos”. Nesse sentido, a diretora afirma que atuação da escola tem como eixo principal “tentar implementar alguma coisa que motive as crianças”, assim como conscientizar os pais acerca da importância de sua participação na vida escolar. Como exemplo ela destaca uma palestra para os pais realizada por ela na escola em conjunto com o conselho tutelar e a assistente social “justamente para explicar esse entrosamento família-escola”.

Dentre as práticas que a diretora afirma realizar buscando motivar os alunos está a realização de simulados ao longo do ano em alguns sábados letivos:

A nossa escola organizou um simulado onde as crianças tinham que estudar aqueles conteúdos que eles já tinham visto agora no 3º bimestre e mostrar o que eles sabiam. Então fizemos esse simulado mesmo, com cartão resposta, com horário pra entrar, como se fosse mesmo uma grande avaliação. Até pra ver como eles estão no sistema avaliativo aí.

Para a diretora, os testes padronizados representam um “instrumento avaliativo capaz de a gente detectar pontos positivos e negativos” de onde se pode tirar o andamento escolar. Já em minha conversa com a vice-diretora, quando perguntei sobre as suas impressões acerca do mesmo assunto, os professores presentes na sala começaram a participar da entrevista. Segundo eles, “o índice pelo índice não é uma coisa positiva”, há “pouco auxílio no desenvolvimento dos conteúdos” tanto por parte da SMEC quanto do Governo Federal. Outro aspecto que merece ressalvas é que, embora os índices meçam aprovação e desempenho, não se leva em consideração “a formação do indivíduo”. Segundo uma das professoras, a “taxa de aprovação não diz nada” e pergunta “que sujeito estamos colocando lá fora?”. Outro ponto de incômodo é o fato de que os conteúdos do teste são padronizados, desconsiderando as realidades de cada

escola. Ambos os professores e a vice-diretora acreditam que o índice pode ser melhorado para pegar aspectos mais subjetivos relativos ao processo de aprendizagem.

A diretora volta à questão da motivação quando pergunto sobre sua equipe docente; em sua análise, ela foca a questão salarial e sugere uma insatisfação dos professores para com os formulários e procedimentos da SMEC:

Eu tenho uma equipe muito dividida. Eu tenho uma equipe que quer fazer acontecer, são professores que chegam a sala de aula dão tudo de si, já chegam motivados, estão realmente querendo ver o aluno crescer. Agora, eu tenho uma parte que, precisa se dedicar mais, precisa dar valor ao que faz, precisa se sentir motivado para dar aula. Porque eu tenho uma parte que está desmotivada com o salário, com as cobranças, eles acham que é cobrada muita parte de documento, de papel, então se sentem desmotivados.

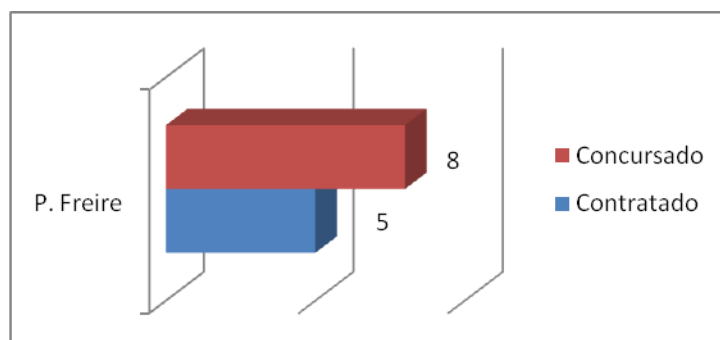
O que fica latente, na resposta da diretora, é a ideia de que falta motivação para alunos, pais e professores e isso se constituiria em um impeditivo para melhores resultados. Nesse contexto, é importante ressaltar que a diretora não se considera responsável por essa motivação, e estabelece os limites de sua ação para casos de conduta “muito errada” dos funcionários. A descentralização nesse caso ocorre sem o estabelecimento de uma missão, um projeto, haja vista o seu depoimento evasivo:

[O PPP] Foi organizado com todos os membros; eu realmente fiz junto com membros da comunidade, professores, funcionários em geral e a gente focou isso aí que eu tô te falando: a melhoria, em tentar acertar, em tentar conduzir melhor a situação, tentar implementar algo que motive as crianças. A gente focou muito nesse lado aí.

Mas, é importante ressaltar o poder de iniciativas como as do simulado promovidas pela direção. Ao realizar eventos periódicos como esse, a escola inculca nos alunos a lógica operacional dos testes padronizados (o uso de cartões resposta, etc.) criando assim maior familiaridade com os procedimentos da Prova Brasil. As palestras realizadas para os pais se configuram em uma tentativa de mesma espécie, visando uma maior inserção dos familiares em relação aos elementos da cultura escolar. Ainda que se possa identificar por meio da entrevista uma diretora de perfil pouco atuante nas questões escolares quando comparada às diretoras anteriores, é preciso ressaltar o processo de crescimento da escola apresentado no IDEB ao longo das últimas medições.

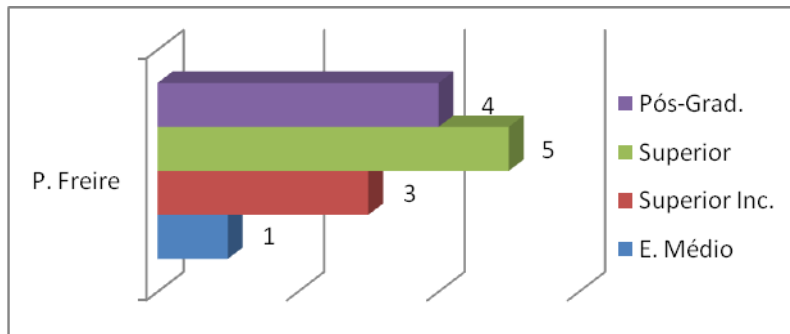
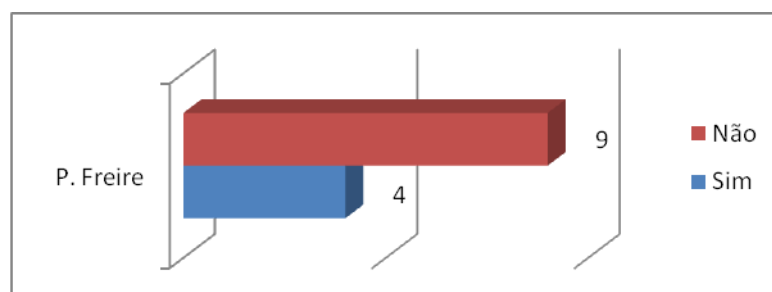
No que diz respeito à pesquisa com os professores, os resultados da Paulo Freire mostram que os professores ocupam o terceiro lugar geral tanto em experiência docente quanto no tempo de atuação na escola.



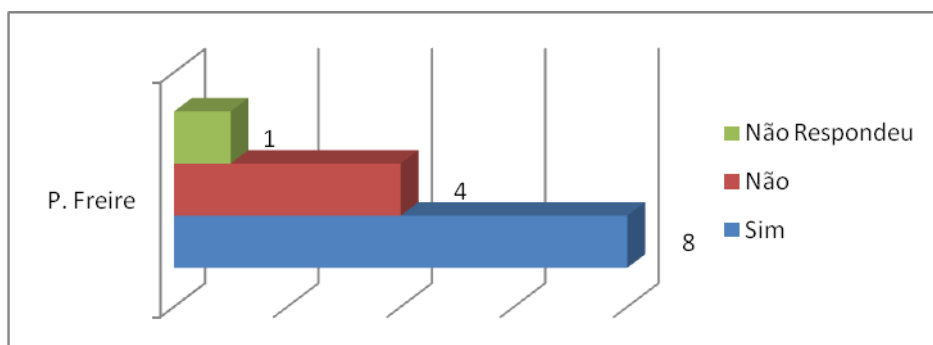
**Gráfico 56 – Vínculo com a rede municipal – P. Freire.****Tabela 28 – Média de anos dos professores – P. Freire.**

Escola	Experiência	Tempo de serviço na escola
P. Freire	15,8	5,9

O gráfico sobre o nível de escolaridade mostra que nove dos 13 professores têm formação superior, com quatro deles tendo completado a pós-graduação.

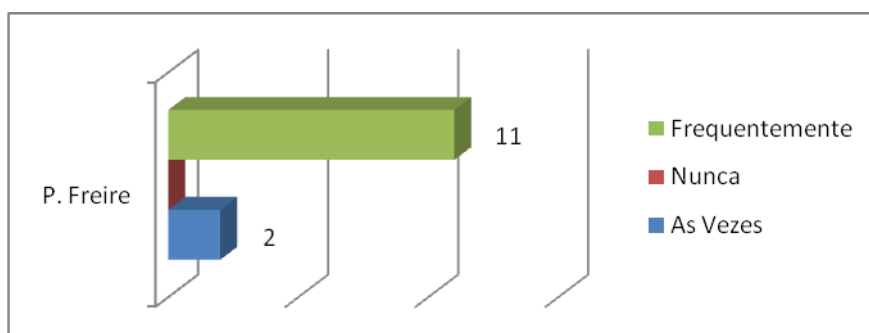
**Gráfico 57 – Nível de escolaridade os professores – P. Freire.****Gráfico 58 – Atuação em outras escolas – P. Freire.**

**Gráfico 59 – Participação na elaboração do projeto político-pedagógico – P. Freire.**

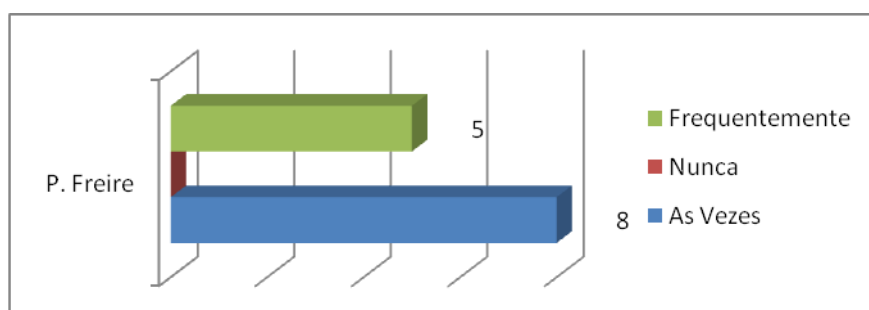


A ampla participação dos professores na elaboração do projeto político-pedagógico evidencia, à primeira vista, uma gestão democrática, tal como apreendida pela diretora. A confirmação dessa informação se dá quando pergunto sobre os aspectos democráticos da gestão escolar, com 11 dos 13 professores apontando que a gestão frequentemente é democrática.

**Gráfico 60 – Frequência dos aspectos democráticos da gestão escolar – P. Freire.**



**Gráfico 61 – Frequência da convergência de ideais entre professor e escola – P. Freire.**

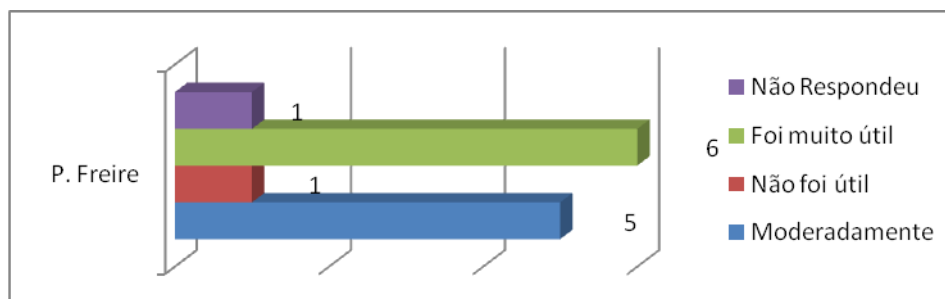


Os professores da Paulo Freire estão juntamente com as escolas Fernando de Azevedo e Florestan Fernandes no grupo dos que menos tiveram horas de treinamento dentre as seis instituições pesquisadas.

**Tabela 29 – Dados acerca dos treinamentos atendidos pelos professores – P. Freire.**

Escola	Cursos feitos nos últimos 5 anos	Horas de treinamento em 2013
P. Freire	3,1	26,7

**Gráfico 62 – Percepção acerca do treinamento recebido – P. Freire.**



Quando se analisam as práticas dos professores da Paulo Freire, percebe-se que são as mais baixas do grupo das escolas acima da média. As médias aqui chegam a ser menores inclusive do que as da Escola Manuel Bandeira, que encabeça o grupo daquelas abaixo da média. As poucas horas semanais gastas com leitura e escrita podem explicar a queda na nota de português da Prova Brasil 2011, a segunda pior entre as escolas pesquisadas.

**Tabela 30 – Dados acerca das horas usadas pelos professores em planejamento e correção – P. Freire.**

Escola	Horas semanais gastas em planejamento	Horas semanais usadas para correção de exercícios
P. Freire	5,4	3,1

**Tabela 31 – Dados acerca das práticas de sala de aula dos professores em horas semanais – P. Freire.**

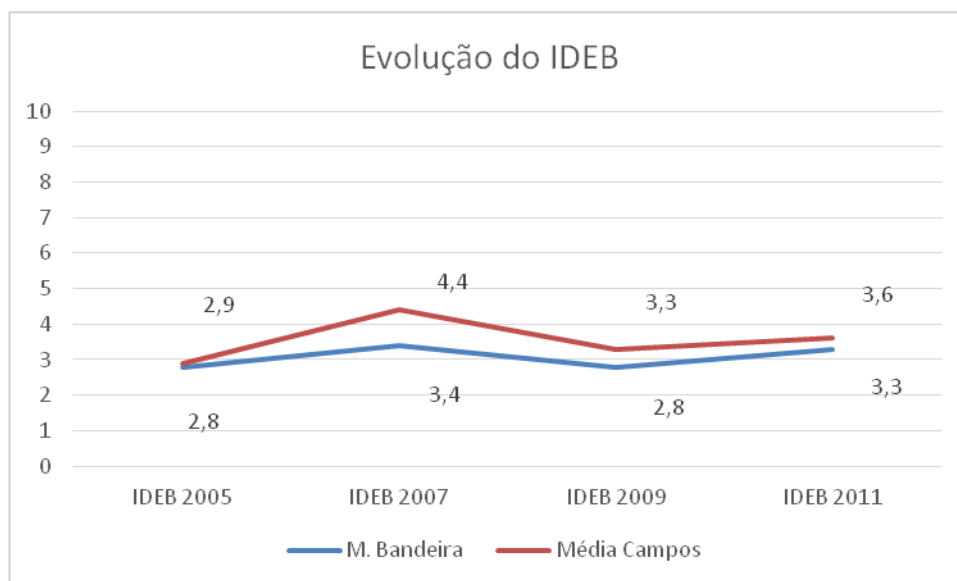
Escola	Leitura	Escrita	Redação	Matemática	Leitura não didática
P. Freire	1,6	5	4,3	4,4	1,1

A razão para estar acima da média do IDEB mesmo com nota baixa na avaliação de português e práticas docentes é resultante do fluxo de aprovação. A escola Paulo Freire tem o maior fluxo de aprovação dentre as escolas pesquisadas – 0,70 –, estando acima inclusive da média municipal – 0,69. Em relação à Escola Manuel Bandeira, uma diferença de quase 11 pontos entre as notas de matemática na Prova Brasil – 209,5 contra 198,2 – e no fluxo de aprovação – 0,70 contra 0,65 – foi o suficiente para garantir uma distância de 0,4 entre as notas de ambas as escolas no IDEB 2011.

Há de se destacar também o fato de que a Paulo Freire tem a segunda menor porcentagem – 47% – de alunos em situação de distorção idade/série dentre as escolas pesquisadas. Esse dado, mais a alta taxa de aprovação e a insatisfação dos professores com os testes padronizados, pode levar a um contexto em que a aprovação estaria acontecendo como uma forma de aumentar a nota da escola no índice.

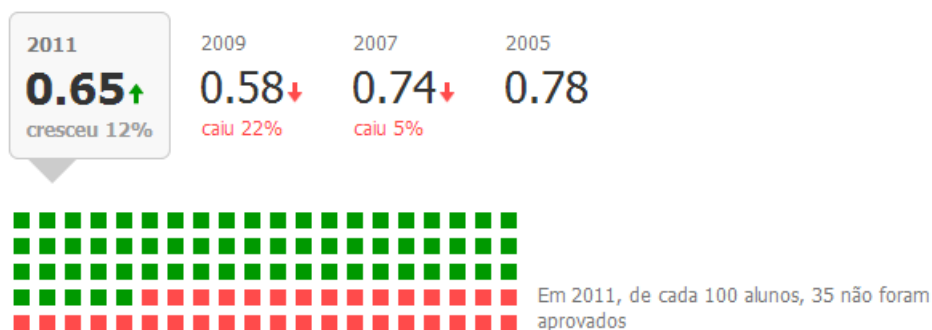
#### **3.3.4. E.M. Manuel Bandeira: eu não sei o que fazer**

A escola em questão se enquadra na categoria de baixo desempenho nos índices educacionais. Embora tenha apresentado crescimento tanto no IDEB quanto nos resultados do fluxo de aprovação em 2011, ainda se encontra abaixo da média do município em todos os quesitos avaliados. O mesmo pode ser dito sobre o desempenho da escola nos testes padronizados, já que na Prova Brasil de 2009 apresentou resultado considerado “insuficiente” em português de acordo com a escala de proficiência. A escola em questão tem nove professores de Ensino Fundamental, dos quais seis responderam ao questionário, seis salas de aula e 225 alunos.

**Gráfico 63 – Evolução IDEB – Manuel Bandeira.**

Fonte: [www.portalideb.com.br](http://www.portalideb.com.br)

O gráfico abaixo mostra o fluxo de aprovação da Manuel Bandeira, o segundo maior das escolas pesquisadas, empatado com a escola Mário de Andrade. Mesmo aprovando mais alunos do que três outras escolas que compõem esta investigação – está empatada com uma –, a Manuel Bandeira não consegue atingir boas notas no IDEB. Isso se deve não só a suas notas baixas nos testes padronizados – quarta pior nota de português e penúltimo lugar na nota de matemática dentre as escolas pesquisadas –, mas pode estar ligado também à grande porcentagem de alunos em situação de distorção idade/série – 59,6% –, a maior das escolas aqui estudadas.

**Gráfico 64 – Fluxo de aprovação – Manuel Bandeira.**

© Merit

Fonte: [www.portalideb.com.br](http://www.portalideb.com.br)

**Tabela 32 – Desempenho na Prova Brasil – Manuel Bandeira.**

	<b>P. Br. Port. (09)</b>	<b>P. Br. Mat. (09)</b>	<b>P. Br. Port. (11)</b>	<b>P. Br. Mat. (11)</b>
<b>M. Bandeira</b>	<b>171,7</b>	<b>192,4</b>	<b>183,4</b>	<b>198,2</b>
<b>Campos</b>	<b>176,1</b>	<b>195,4</b>	<b>184,1</b>	<b>205,7</b>

Fonte: MEC

Em minhas visitas à escola pude perceber que, embora o terreno dela seja grande, os espaços reservados para o corpo administrativo da escola são pequenos. A direção divide sala com os pedagogos e os professores não têm sala. Só conheci a vice-diretora em minha última visita e a diretora não esteve presente em alguns encontros previamente marcados. Ao longo de nossa entrevista houve interrupção para que ela pudesse atender uma aluna que teve o telefone celular roubado em sala de aula.

A diretora ocupa o cargo desde 2007, mas, ressalta que ser diretora “não é o meu sonho”, embora tenha sido diretora em outra unidade também pelo mesmo período de seis anos e tenha duas pós-graduações na área de gestão. Afirma que fez a formação em pedagogia obrigada pelo pai e que trabalha na rede municipal como professora há 27 anos.

Quando lhe perguntei sobre a sua percepção do ensino da rede pública ela me diz que “essa pergunta é comprometedor” e faz uma longa exposição sobre o tema:

(...) pra mim a educação do município não está numa situação boa: o professor mal remunerado, tudo que se começa, todo projeto que se realiza na prefeitura, ele pára, ele não tem prosseguimento pra você sentir um resultado bom. Tem a questão de que o pai acha que por ser uma escola pública ele não tem que ajudar, ele não tem o compromisso de contribuir com a educação do filho. (...) os cursos [capacitação] precisam vir mais pra nossa realidade. Eu sou de uma época, sou de 1987, e nessa época existiam encontros dos professores com os coordenadores onde eram passados os conteúdos, mas de forma agradável. (...) Agora você vê, os cursos [hoje em dia] são assim? Não são! Você só vê os professores indo pra curso e reclamando quando sai do curso. Porque parece que eles não trabalham para apresentar ideias boas.

Ao longo de sua fala, a diretora critica o livro didático utilizado pela prefeitura, relatando ser difícil de trabalhar com o livro:

A gente *tá* com esse livro do expoente que eu, com 27 anos de serviço, tenho dificuldades de trabalhar com ele. Eu não tenho vergonha de falar isso. Eu estou com uma turma de uma professora, e estou olhando o livro expoente e fazendo a minha aula. Porque eu não estou trabalhando com o livro não. (...) Não tenho condições de trabalhar o livro expoente porque eu não vou saber passar para os alunos. Eu não estou conseguindo e assumo. Eu vou fazer o que? Vou ter que sentar com uma outra professora e pedir a ela: “Ah, você tem mais experiência com esse livro, me ajuda?”. Eu sinceramente estou produzindo a minha aula.

Além de se recusar a pedir ajuda aos professores, chama a atenção o fato de a diretora não conseguir responder o que melhoraria em sua escola:

Olha, essa pergunta eu me fiz hoje. Dentro da sala de aula, olhando as crianças, enquanto *tava* trabalhando eu fiz essa pergunta pra *mim* mesma hoje. E eu não sei como. Eu sei que tenho que melhorar, mas ainda não encontrei o caminho.

Embora em diversos momentos da conversa a diretora elogie seu corpo docente, quando pergunto o que seria necessário para mudar a escola ela é categórica:

Primeiro eu preciso de recursos humanos. Eu preciso que os professores se convençam que eles podem melhorar essa situação. Que eu estou sentindo um pouco de comodismo.

Nesse ponto da conversa, o pedagogo da escola, que nos observava atentamente, começou a participar, quando pedi uma avaliação da prática dos professores. Para ele, falta coesão entre os docentes, maior troca de informações, que levaria a uma parceria. Isso não ocorre, segundo ele, por conta da rotatividade de professores, que é alta. O pedagogo comenta sobre uma autoavaliação que está sendo feita, a mando da SMEC e relata que muitos professores se sentem desamparados. Nesse momento da entrevista ele é corrigido pela diretora, que afirma: “Desamparados não, insatisfeitos. Não se sentem realizados”.

Para a minha surpresa a escola não tem projeto, que segundo a diretora, encontra-se em fase de elaboração, mas sem a participação do corpo docente: “Nós estamos, eu estou montando o projeto com [diz o nome da pedagoga]. Começamos a fazer o corpo”.

O pedagogo ainda relata que não existe a possibilidade de discutir ou revisar os programas enviados pela Secretaria de Educação, pois isso poderia provocar uma convocação para comparecer a SMEC com a finalidade de prestar esclarecimentos, como aconteceu com ele. Interessante observar que a própria diretora não segue o programa da Secretaria de Educação ao não usar o livro didático em sala de aula.

Quando pergunto sobre a população atendida, ambos têm pouco a dizer sobre ela: afirmam ser “uma população atendida por programas de transferência de renda” e que é “muito difícil trabalhar com eles” pelas diversas carências que apresentam, de caráter financeiro e emocional. A diretora também ressalta a pouca articulação entre os universos escolar e familiar:

(...) muitas das vezes o pai não ajuda em casa, não incentiva, porque trabalha fora, ou porque também não sabe ler e escrever. Nós temos isso aqui também na escola. Temos pais que não sabem nem assinar o nome.

O aspecto que mais me chamou a atenção nessa entrevista foi o amplo desconhecimento e desinteresse da diretora em relação aos testes padronizados e seus resultados. Ao lhe perguntar sobre a Prova Brasil, ela fala sobre o pequeno conhecimento de geografia dos seus alunos como uma forma de justificar o desempenho. Aparentemente a diretora desconhece que a avaliação em questão trabalha apenas com conteúdos de português e matemática:

Eu acho muito difícil pra nossa realidade. E eu não falo isso em relação à realidade da minha escola não, falo da realidade do município. [Se] Você apanhar a matriz curricular, você vai ver que: que conhecimento de Brasil tem nas turmas? Nenhum. Quando eu falo de conhecimento de Brasil: [quero dizer] geografia. Com esse livro expoente que não fala nada da nossa realidade como que a criança vai ter um bom desempenho na Prova Brasil?

Quando pergunto sobre a divulgação dos resultados do IDEB, a diretora aponta como responsabilidade dos pedagogos:

**D:** Olha, isso aí eu inclusive já passei até pra [cita o nome da outra pedagoga da escola], que eu, a outra pedagoga e [fala o nome do pedagogo presente] vamos sentar e ter que dar uma melhorada. Eu já até já coisa pra gente poder ver o que nós vamos fazer para melhorar essa situação.

**P:** Aí, agora que a prefeitura decidiu bonificar as escolas com resultados bons, eu estava na sala de aula e um professor foi na sala pra saber qual era o IDEB da escola.

**D:** Ah é, ele falou até que o IDEB que tava ali [no quadro informativo] era de 2009. Pra mim fica difícil de ver até de óculos, tá pequeno.

Quando pergunto sobre seu modelo de gestão, a diretora afirma ter certeza de que faz o melhor possível, enfatizando ser presente e sempre aberta a ouvir, mas, na medida em que prossegue falando aponta, outra vez, a relação com os professores e o tom muda:



Às vezes eu sou cobrada e eu tenho que cobrar de você, mas aí, quando eu chego e cobro de você, você acha que eu estou te cobrando por minha conta. Porque eu quero. E a verdade não é essa. A verdade é que existe uma hierarquia e existem as cobranças e eu sou obrigada a cobrar e muita gente não gosta de ser cobrada. A verdade é essa.

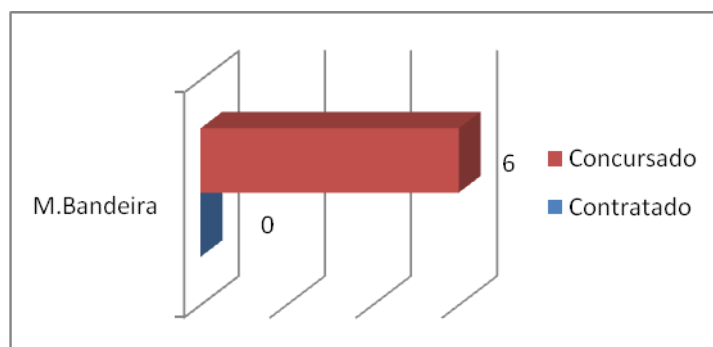
Quando pergunto sobre a relação com a SMEC, a diretora é ainda mais incisiva:

Eu te cobro, te cobro, te cobro e não te dou nada em troca. Não faço o meu verdadeiro papel. Porque o papel não é só cobrar. Autonomia, autonomia a gente não tem, nem pedagógica, nem administrativa. A gente não tem autonomia. A verba que vem do MEC pra gente usar a gente tem que ter autorização da Secretaria de Educação. Então a gente não tem autonomia financeira. Pedagógica a gente não tem.

Em síntese, os resultados da escola em questão poderiam ser explicados, em parte, pela atuação da diretora, ou melhor, pelo entendimento e análise que ela faz da situação escolar. O desconhecimento que mostra, não só em relação à população escolar, como também dos testes padronizados, a falta de entrosamento entre os membros da equipe escolar e, sobretudo, a sua compreensão da situação da escola, certamente concorrem para não criar uma cultura escolar propulsora do desenvolvimento cognitivo dos seus alunos. No entanto, para ela, o professor mal remunerado, a descontinuidade dos projetos pedagógicos, os pais que não ajudam e não têm o compromisso de contribuir para a educação do filho, a inadequação dos cursos de capacitação para os professores são os fatores que impedem o bom êxito dos alunos.

Naturalmente, a desmotivação dos professores gera a insatisfação da diretora, que passa a cobrar dos professores de forma mais incisiva, sem oferecer nenhum suporte ou mudança de atitude. Esse círculo vicioso garante a manutenção dos resultados negativos da escola em questão. É importante ressaltar que a falta de apoio da SMEC se configura em catalisador desse cenário, na medida em que não garante condições mínimas para a realização de um trabalho adequado.

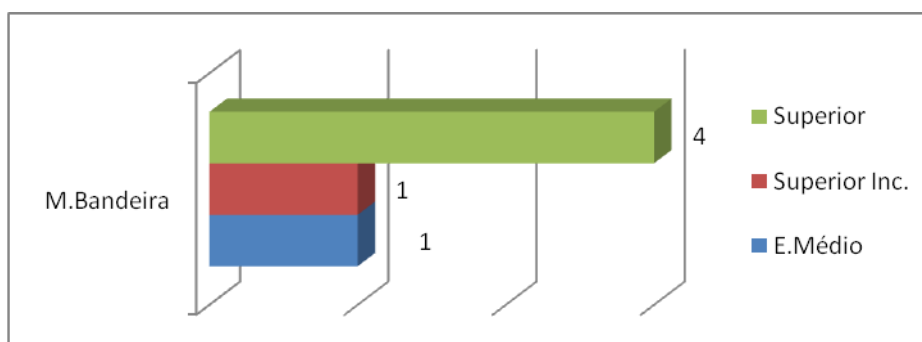
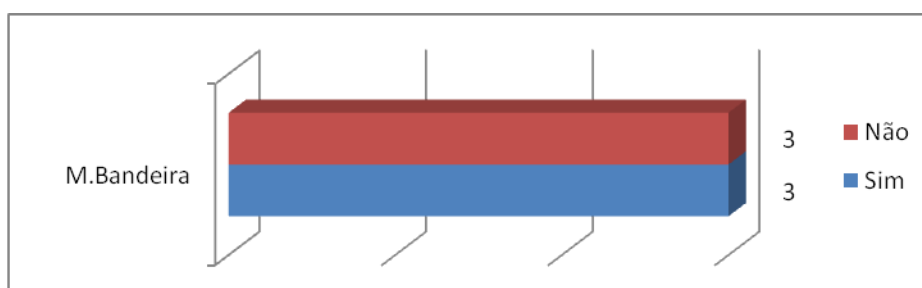
O fato de a diretora se recusar a pedir ajuda aos professores para trabalhar o livro didático é sintomático na medida em que revela pouco incentivo à colaboração na escola. Além disso, quando diz que está dando a aula dela, isso remete a um desvio do currículo oficial, o que pode explicar os baixos rendimentos, caso os outros professores também sigam o mesmo padrão de comportamento.

**Gráfico 65 – Vínculo com a rede municipal – Manuel Bandeira.**

Os professores da Manuel Bandeira, embora sejam os mais experientes da pesquisa, são os que estão há menos tempo nas escolas do grupo abaixo da média, o que corrobora a fala do pedagogo sobre as dificuldades geradas pela rotação na equipe docente. No que diz respeito ao nível de escolaridade, a escola é a única que não tem nenhum professor pós-graduado.

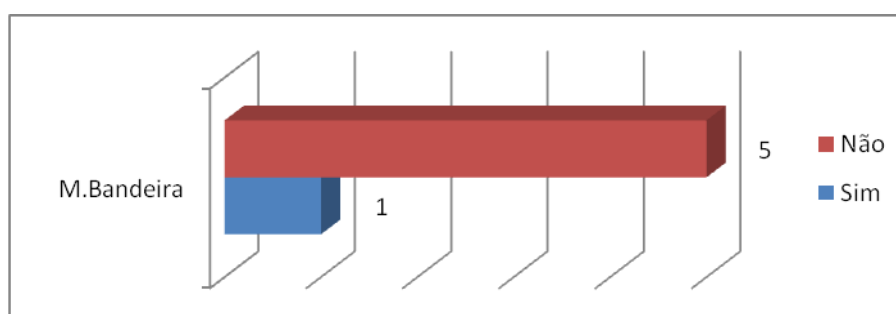
**Tabela 33 – Média de anos dos professores – Manuel Bandeira.**

Escola	Experiência	Tempo de serviço na escola
M. Bandeira	18,5	4

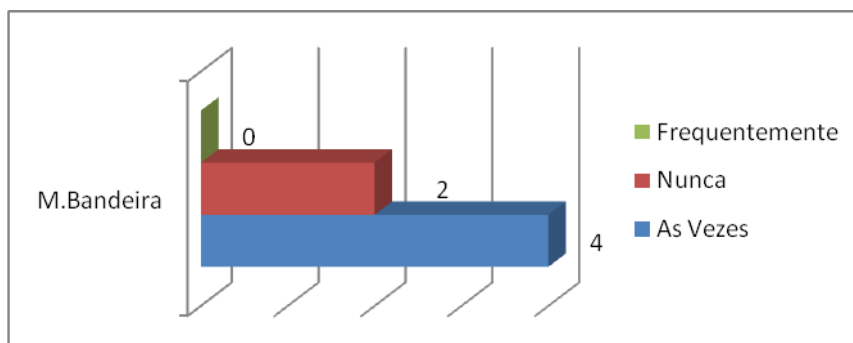
**Gráfico 66 – Nível de escolaridade os professores – Manuel Bandeira.****Gráfico 67 – Atuação em outras escolas – Manuel Bandeira.**

A diretora afirma, na entrevista, que elabora o projeto político-pedagógico com a ajuda dos pedagogos, sem mencionar qualquer possibilidade de participação por parte dos professores. Tal dado se confirma quando os próprios professores são perguntados sobre os instrumentos de participação. A Escola Manuel Bandeira foi a única, em toda investigação, que não teve nenhum respondente na opção “frequentemente” no que diz respeito aos aspectos democráticos. O mesmo se aplica para a questão relativa à convergência de ideais, em que nenhum professor marcou a opção “frequentemente” – o que não se repetiu em nenhuma outra escola entrevistada.

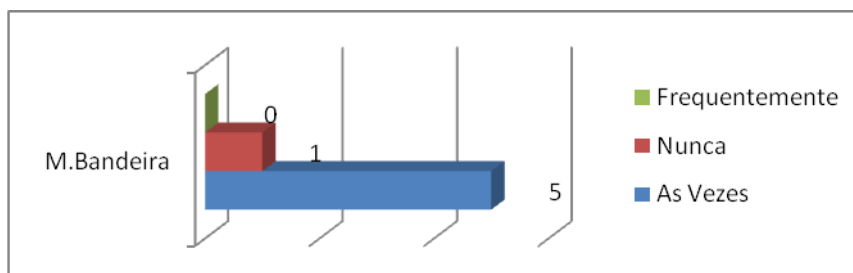
**Gráfico 68 – Participação na elaboração do projeto político-pedagógico – Manuel Bandeira.**



**Gráfico 69 – Frequência dos aspectos democráticos da gestão escolar – Manuel Bandeira.**



**Gráfico 70 – Frequência da convergência de ideais entre professor e escola – Manuel Bandeira.**

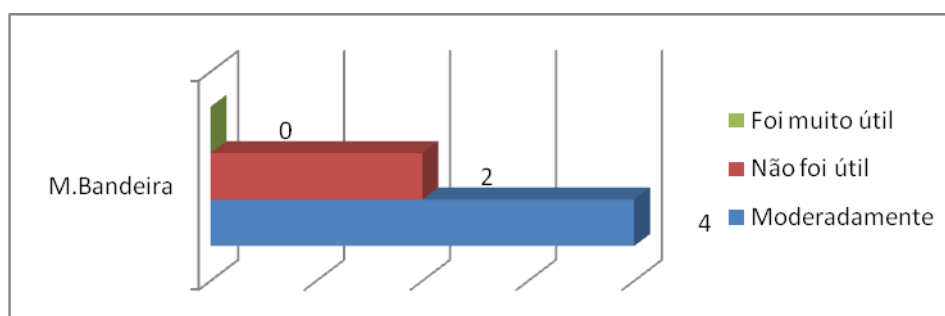


Os professores da Manuel Bandeira estão em terceiro lugar no número de horas de treinamento. Sobre o treinamento, dois professores o consideram como “não útil”. Quatro deles, entretanto, ponderam que o treinamento foi razoável.

**Tabela – 34 – Dados acerca dos treinamentos atendidos pelos professores – Manuel Bandeira.**

Escola	Cursos feitos nos últimos 5 anos	Horas de treinamento em 2013
M. Bandeira	6,3	31,6

**Gráfico 71 – Percepção acerca do treinamento recebido – Manuel Bandeira.**



No tocante às práticas de sala de aula, os professores da Manuel Bandeira ocupam o segundo lugar nas horas gastas com o planejamento, dedicando 8,2 horas semanais. Essa preparação, entretanto, parece não se traduzir em boa distribuição de horas nas atividades de sala de aula, especialmente quando comparado às escolas que compõem a investigação. Embora ocupe o terceiro lugar no número de redações realizadas ao longo do semestre dentre as escolas pesquisadas, os professores da Escola Manuel Bandeira ocupam o quarto lugar no número de horas disponibilizadas para atividades de leitura, escrita e resolução de exercícios matemáticos, o que explicaria seu baixo desempenho na Prova Brasil, por exemplo.

**Tabela 35 – Dados acerca das horas usadas pelos professores em planejamento e correção – Manuel Bandeira.**

Escola	Horas semanais gastas em planejamento	Horas semanais usadas para correção de exercícios
M. Bandeira	8	5,2

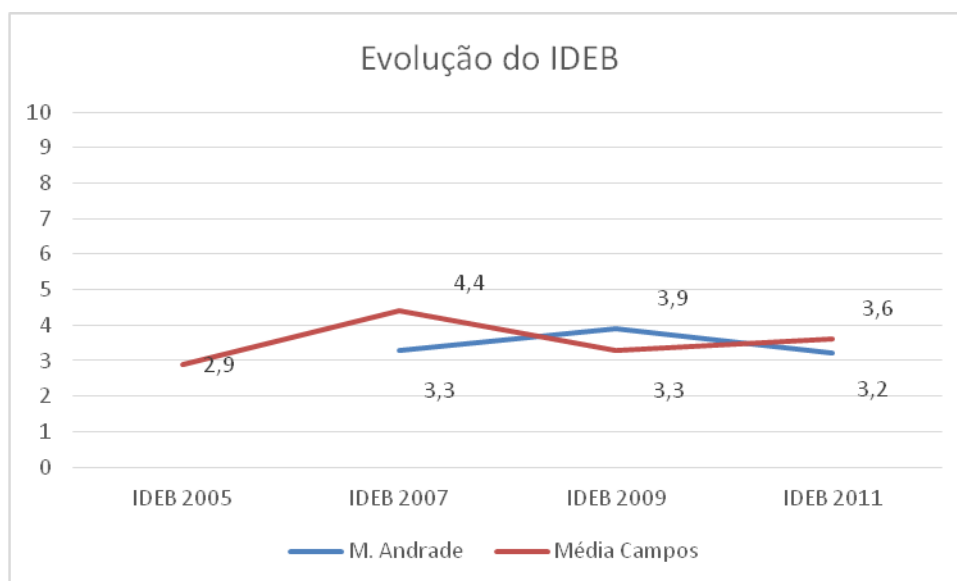
**Tabela 36 – Dados acerca das práticas de sala de aula dos professores em horas semanais – Manuel Bandeira.**

<b>Escola</b>	<b>Leitura</b>	<b>Escrita</b>	<b>Redação</b>	<b>Matemática</b>	<b>Leitura não didática</b>
<b>M.Bandeira</b>	<b>3,6</b>	<b>5,6</b>	<b>10,3</b>	<b>4,3</b>	<b>2</b>

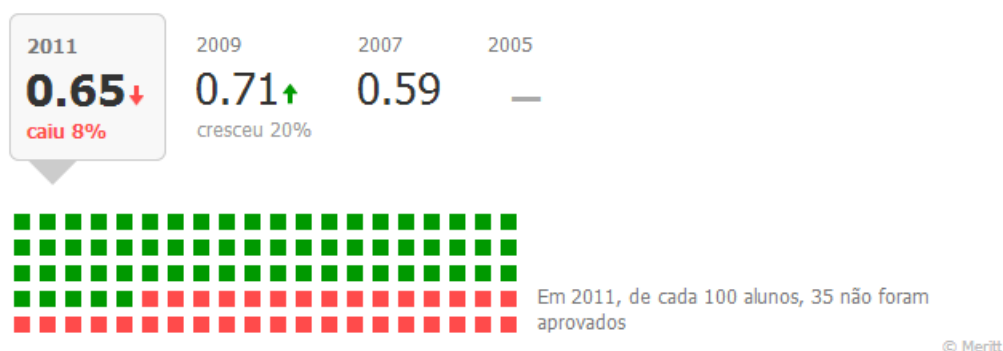
O cenário que se apresenta aqui é a de uma diretora que, apesar do seu desconhecimento de diversos aspectos do cotidiano escolar – livro didático, Prova Brasil, etc. –, escolhe centralizar suas decisões, incorporando apenas os pedagogos no processo decisório. A Escola Manuel Bandeira apresenta os professores com mais experiência no magistério, mas, no que se refere ao processo de formação continuada, de certa forma, estão pouco propensos a aceitar os cursos de treinamento oferecidos pela SMEC.

### **3.3.5. E.M. Mário de Andrade: a culpa é dos pais**

A escola em questão só esteve acima da média do município em uma medição, no ano de 2009. Nesse ano, inclusive, houve crescimento no fluxo e um desempenho acima da média municipal na Prova Brasil, tanto em português quanto em matemática. Em 2011, houve queda no IDEB de 0,7 pontos assim como no fluxo de aprovação e nas notas da Prova Brasil, ficando pouco acima da média municipal – 0,3 pontos – na nota de português. A escola tem 322 alunos, sete salas de aula e 14 professores trabalhando com Ensino Fundamental dos quais 13 responderam ao questionário.

**Gráfico 72 – Evolução do IDEB – M. Andrade.**

Fonte: MEC

**Gráfico 73 – Fluxo de aprovação – M. Andrade.**

[www.portaideb.com.br](http://www.portaideb.com.br)

**Tabela 37 – Desempenho na Prova Brasil – M. Andrade.**

	P. Br. Port. (09)	P. Br. Mat. (09)	P. Br. Port. (11)	P. Br. Mat. (11)
<b>M. Andrade</b>	<b>192,1</b>	<b>212,1</b>	<b>184,4</b>	<b>190,1</b>
<b>Campos</b>	<b>176,1</b>	<b>195,4</b>	<b>184,1</b>	<b>205,7</b>

Fonte: MEC

Precisei visitar a escola três vezes antes de ser atendido pela diretora. Em todas as três oportunidades, dentro de um espaço de um mês, as aulas haviam sido canceladas por motivos diversos – falecimento do pai de uma das professoras, etc. A entrevista só aconteceu após o contato telefônico com a diretora – liguei para o orelhão que existe

dentro da escola e, ao ser informado de que ela se encontrava na escola, fui até lá. O prédio da escola é amplo, com uma das melhores estruturas, dentre as escolas pesquisadas. Em minha última visita à escola, a diretora me recebeu muito feliz porque estava se despedindo do cargo, já que seria transferida para uma escola no distrito em que morava. A direção da Mário de Andrade seria ocupada por uma professora da própria unidade.

A diretora, assim como na escola anterior, ingressou na área de educação por obrigação, sendo matriculada pela mãe em uma escola de formação de professores. Ainda está concluindo o curso de pedagogia. Ocupa seu cargo desde 2009, de modo que as quedas apresentadas nos índices aconteceram durante sua gestão. Já foi diretora de uma creche, por quatro anos, e está na rede municipal há 12 anos.

Quando indago sobre sua percepção acerca da rede de ensino municipal, ela exprime sua insatisfação com o material didático oferecido pela prefeitura:

Como eu vejo? [ri] Você quer que eu fale a verdade? [ri] Eu vejo com muitas falhas, como se nós fossemos imigrantes. Porque hoje em dia, a secretaria adota um livro, o expoente, que vem de Curitiba e não tem nada a ver com os moradores de Campos, com a realidade campista, com os nossos alunos. O livro de História não fala de Campos, o livro de Geografia não fala de nossa... entendeu?

Já quando o assunto são as mudanças que faria em sua escola caso pudesse, a diretora é vaga, afirmando que mudaria “a parte pedagógica”. Embora afirme que muitas vezes “fique presa a métodos que fogem da realidade da unidade escolar”, afirma que as mudanças poderiam ocorrer se fosse possível a cada escola montar seu projeto curricular para aprovação da SMEC. Considera essa iniciativa “o caminho correto sobre como a gente deveria trabalhar com os nossos alunos”. Não deixou claro, porém, se tal iniciativa consideraria os parâmetros curriculares, que são de caráter nacional, definidos previamente sem qualquer envolvimento das secretarias municipais. Quando pergunto sobre o projeto pedagógico da escola, afirma que ele havia sido escrito antes de sua chegada e cobria um período de quatro anos, de modo que será refeito no final do ano letivo de 2013. A longa duração do projeto contrasta com as demais escolas pesquisadas, cujas diretoras afirmaram trabalhar com metas mais curtas, que seriam de mais fácil obtenção. Em sua fala, a diretora aponta que o próximo projeto deve se concentrar na recuperação dos alunos em atraso escolar, o que ela credita à cultura do bairro:

(...) quando eles chegam a 13, 14 anos eles se sentem desestimulados por estarem em uma turma de 1º, 2º ano com crianças de 8 anos. E muitos desses alunos vêm de casa com 8 anos. O que acontece: aqui no bairro quando começa a pré-matrícula eu tenho que divulgar, porque tem mãe que acha que a educação infantil não é necessária pra criança entrar na escola. (...) E vem de casa sem bagagem nenhuma.

A escola atende em sua maioria a população dos conjuntos habitacionais e, de acordo com a diretora, lidar com esse público representa “um trabalho bem árduo”. Como forma de trazer os pais dos alunos para dentro do universo escolar a diretora tem realizado diversos eventos. Sobre a responsabilização pelos resultados escolares ela é enfática:

Eu acho que a gente analisando pelo todo, são os pais. Porque o que acontece hoje a gente [lida com] o aluno que tá com nota baixa, [com baixa] frequência. Porque não é o professor. Os professores são bons, só que os pais deixam muito a desejar.

Quando pergunto sobre a Prova Brasil, a diretora reafirma a qualidade dos seus professores e transfere a responsabilidade para os alunos:

(...) os professores são muito responsáveis, os professores de 5º ano, [que lecionam para a turma] que faz a Prova Brasil, só que eu acho que quando chega nesse período em que o aluno *tá* sendo avaliado, eu acho que eles ficam meio inseguros. (...) eu até falo com eles [os alunos], mas acho que eles ficam um pouco inseguros.

A diretora enfatiza que os professores “precisam de um estímulo” e que a SMEC “poderia oferecer material pedagógico para os nossos professores” para o trabalho em sala de aula, além do livro didático. Quando pergunto sobre como a diretora busca motivar seus professores, ela diz:

Eu acho que a amizade é essencial. Porque eu tenho alguns professores aqui, não é que [digam pra ela] “ah, você cede”. Não, eu tento fazer o possível pra agradar e isso incentiva ele [o professor] a estar sempre presente na unidade escolar. Não tenho professor aqui que fica sempre de licença, não tenho professor faltoso, então eu acho que [agir dessa forma] incentiva muito, ajuda, *né?*

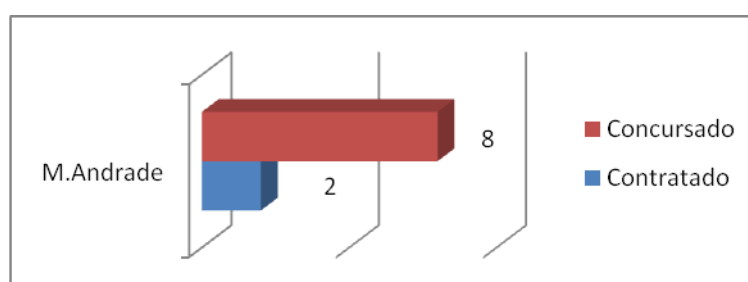
Vale destacar alguns aspectos da entrevista da diretora: embora aspire a maior autonomia pedagógica, não alterou em nenhum aspecto o projeto político pedagógico da gestão anterior. Além disso, mesmo tecendo diversos elogios ao seu corpo docente, eximindo-o inclusive de responsabilidade no que diz respeito aos resultados, afirma que ele precisa de motivação.



Todas as ações tomadas pela escola citadas ao longo da entrevista são padronizadas de acordo com a rede municipal, como as classes de aceleração, por exemplo. Dessa forma, não foi possível identificar nenhuma ação tomada pela diretora de forma mais incisiva durante sua gestão além dos eventos para os pais e a amizade para tentar agradar os professores. É interessante notar que a taxa de distorção idade/série – grande causa dos problemas da escola, de acordo com a diretora – é a mais baixa dentre as escolas pesquisadas, com 46,4% dos alunos nesta situação.

As dificuldades da escola podem estar ligadas ao fato de que o seu corpo docente é o menos experiente dentre as escolas pesquisadas, com 13,3 anos de atuação, o que representa uma diferença de quase quatro anos em relação à Fernando de Azevedo – 16,8 anos –, a escola com melhor nota no IDEB dentre as pesquisadas. Além disso, os professores ocupam o quarto lugar no tempo de atuação dentro da escola – 4,5 anos –, apresentando diferença de apenas cinco meses em relação ao penúltimo colocado, a Escola Manuel Bandeira, com quatro anos de atuação.

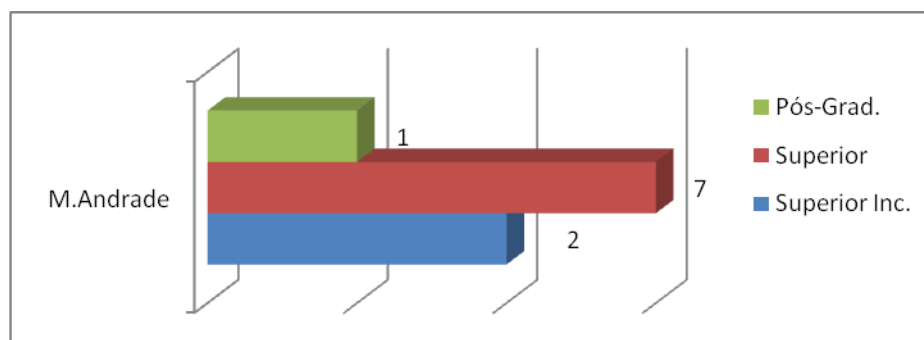
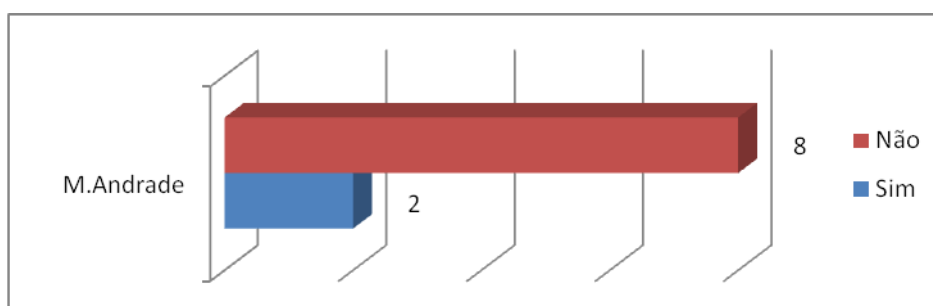
**Gráfico 74 – Vínculo com a rede municipal – M. Andrade.**



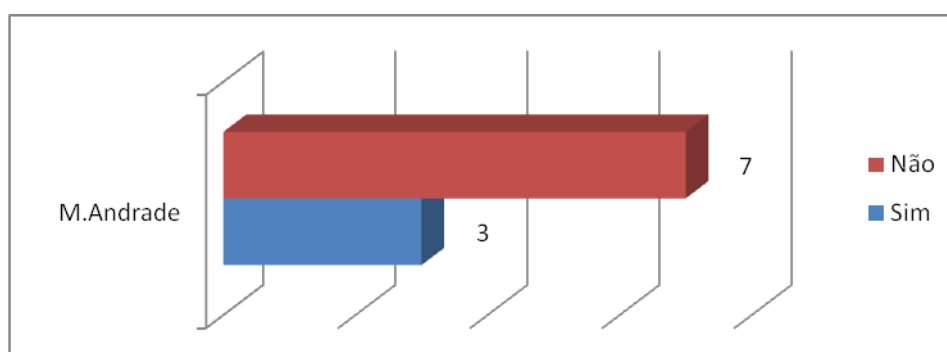
**Tabela 38 – Média de anos dos professores – M. Andrade.**

Escola	Experiência	Tempo de serviço na escola
M. Andrade	13,3	4,5

No que diz respeito ao nível de escolaridade dos professores, na Escola Mário de Andrade oito dos entrevistados concluíram o ensino superior e dois não concluíram, apenas um dos respondentes concluiu a pós-graduação.

**Gráfico 75 – Nível de escolaridade os professores – M. Andrade.****Gráfico 76 – Atuação em outras escolas – M. Andrade.**

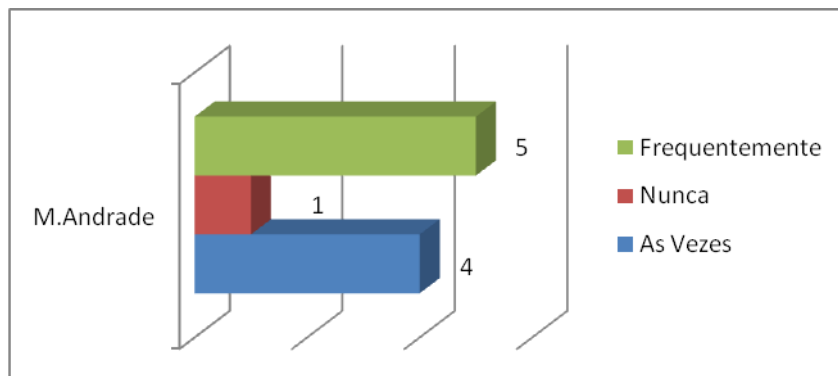
Quando perguntados sobre a participação na elaboração do projeto pedagógico, oito professores responderam negativamente, o que é coerente com a resposta da diretora acerca do tema, assim como a média do tempo de atuação na escola. Se o tempo em questão é de quatro anos e a data do início de implantação do projeto é de 2009 – o que significa ter sido elaborado antes disso – é pouco provável que a maioria do corpo docente tenha estado presente na escola quando ele foi elaborado.

**Gráfico 77 – Participação na elaboração do projeto político-pedagógico – M. Andrade.**

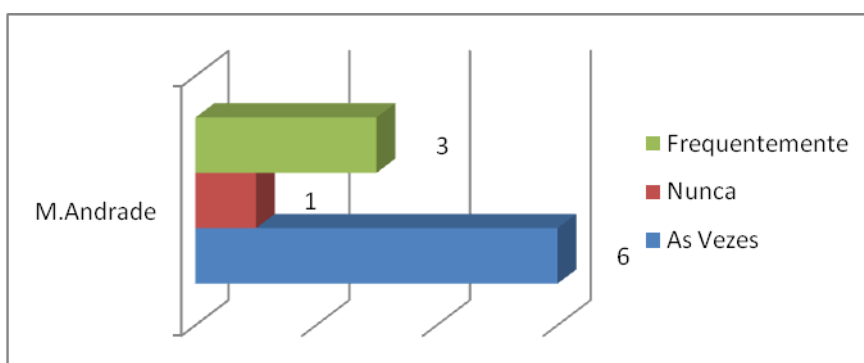
No que diz respeito aos aspectos democráticos e convergência de ideais, cinco professores afirmam que ambos ocorrem “frequentemente”. É importante ressaltar,

entretanto, que as escolas Mário de Andrade e Manuel Bandeira (com uma resposta, somente) foram as únicas a apresentar resposta negativa para a questão democrática.

**Gráfico 78 – Frequência dos aspectos democráticos da gestão escolar – M. Andrade.**



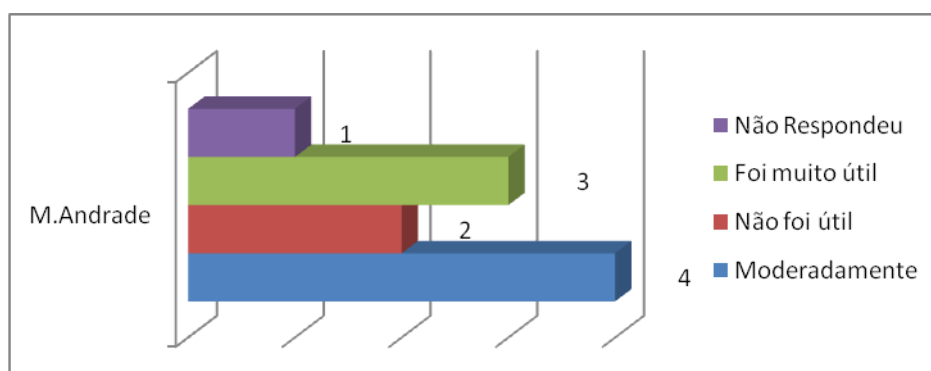
**Gráfico 79 – Frequência da convergência de ideais entre professor e escola – M. Andrade.**



Os professores da Mário de Andrade foram os que receberam mais horas de treinamento em 2013 dentre as escolas pesquisadas, mas suas percepções ocupam posições intermediárias dentro do grupo em questão. Três professores classificaram o treinamento como “foi muito útil”. Já quatro professores classificaram o treinamento como “moderadamente”, dois professores não ficaram satisfeitos e um professor não respondeu.

**Tabela 39 – Dados acerca dos treinamentos atendidos pelos professores – M. Andrade.**

Escola	Cursos feitos nos últimos 5 anos	Horas de treinamento em 2013
M. Andrade	7,7	34,5

**Gráfico 80 – Percepção acerca do treinamento recebido – M. Andrade.**

As práticas de sala de aula dos professores da Mário de Andrade ocupam melhor posição do que as da Manuel Bandeira, escola acima dela na pontuação do IDEB, o que foi suficiente para lhe garantir a terceira melhor nota de português na Prova Brasil 2011, mas não a de matemática, pior nota dentre as escolas pesquisadas. Os professores da Mário de Andrade ocupam o segundo lugar em horas semanais destinadas a leitura e o terceiro lugar nas horas disponibilizadas em escrita e matemática.

**Tabela 40 – Dados acerca das horas usadas pelos professores em planejamento e correção – M. Andrade.**

Escola	Horas semanais gastas em planejamento	Horas semanais usadas para correção de exercícios
M. Andrade	5,3	2,2

**Tabela 41 – Dados acerca das práticas de sala de aula dos professores em horas semanais.**

Escola	Leitura	Escrita	Redação	Matemática	Leitura não didática
M. Andrade	6,5	7,4	7,9	4,4	2

As estatísticas de distorção idade/série e aprovação da escola Mário de Andrade ocupam lugar de destaque dentre as escolas pesquisadas. O cenário que se forma nessa instituição é o de uma escola que aprova bem próximo da média municipal – 0,65 contra 0,69 – e tem menos da metade de seus alunos em situação de repetência. Entretanto, isso não é o suficiente para a obtenção de bons resultados e também não parece ser reconhecido pela diretora como uma vantagem em relação às outras escolas

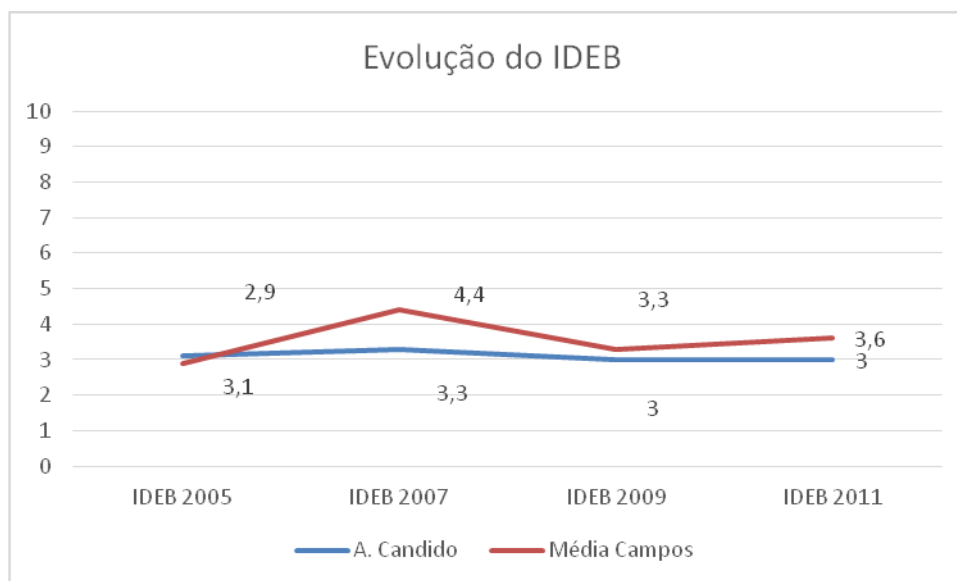
que operam em aglomerados subnormais. Ao contrário, ela faz questão de ressaltar a distorção como um problema, provavelmente por não ter conhecimento dos percentuais das outras escolas da rede. Além disso, há de se ressaltar a pouca predisposição da diretora para o processo de tomada de decisões, haja vista a sua preocupação em “ser amiga” dos professores como forma de evitar que estes peçam transferência, o que, segundo a própria, é motivo de crítica entre alguns membros do corpo docente, assim como o respeito ao projeto pedagógico elaborado antes de sua chegada.

### **3.3.6. E.M. Antônio Cândido: o problema está na ponta**

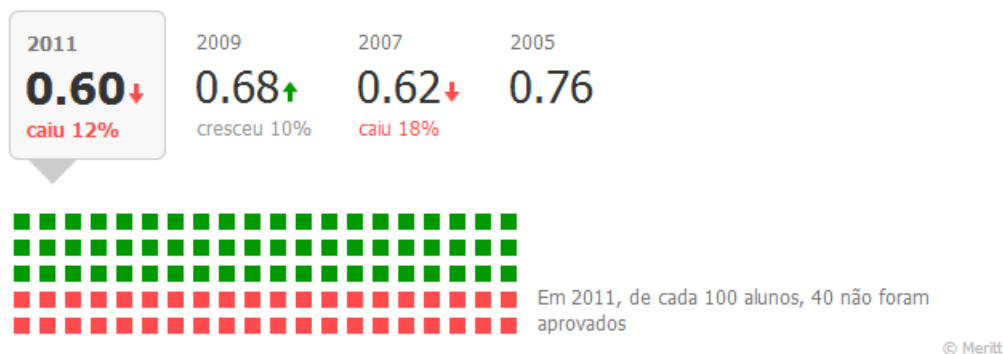
Desde 2007, a escola em questão não tem obtido bons resultados nos indicadores educacionais. A única exceção é a nota na avaliação de matemática do SAEB no ano de 2011, onde a escola ficou 0,7 décimos acima da média do município. Embora tenha havido queda vertiginosa no fluxo de aprovação desde a primeira avaliação em 2005, o IDEB se manteve estável nas duas últimas medições, mas ainda abaixo da média municipal. A escola em questão tem 12 professores trabalhando com Ensino Fundamental, dos quais dez responderam ao questionário, sete salas de aula e 166 alunos.

A diretora, assim como na entrevista anterior, também ocupa o cargo desde 2009, já tendo ocupado a direção de outras duas escolas e trabalha na rede municipal desde 1977. Possui duas pós-graduações, uma em gestão escolar e outra que, segundo a própria, “não lembro o nome, era até grande”.

A escola tem a pior infraestrutura dentre as pesquisadas, estando localizada em um prédio antigo e malconservado, com carteiras enferrujadas e salas apertadas. O gabinete da diretora é dividido com a sala dos professores e não há espaço para atividades esportivas em relação aos alunos. Assim como na Mário de Andrade, fui diversas vezes à escola e não encontrei ninguém que me atendesse. Mesmo com a autorização por escrito da Secretaria Municipal de Educação a minha entrada sequer foi permitida. No dia em que passei os questionários para os professores, a vice-diretora estava presente e só me deu permissão após ligar para diretora, não obstante a autorização de pesquisa da SMEC.

**Gráfico 81 – Evolução IDEB – A. Cândido.**

Fonte: MEC.

**Gráfico 82 – Fluxo de aprovação – A. Cândido.**

Fonte: [www.portalideb.com.br](http://www.portalideb.com.br)

**Tabela 42 – Desempenho na Prova Brasil – A. Cândido.**

	P. Br. Port. (09)	P. Br. Mat. (09)	P. Br. Port. (11)	P. Br. Mat. (11)
<b>A. Cândido</b>	<b>160,7</b>	<b>183</b>	<b>174,5</b>	<b>206,4</b>
<b>Campos</b>	<b>176,1</b>	<b>195,4</b>	<b>184,1</b>	<b>205,7</b>

Fonte: MEC.

Ao longo da entrevista, a diretora adota uma postura incisiva em relação à atuação de seus professores, responsabilizando-os diretamente pelos resultados da escola e criticando as iniciativas de mobilização:

(...) o tipo de profissional que nós temos hoje, eu acho falta de compromisso, eu só vejo cifras nos olhos das pessoas, entendeu como? E eu parto desse princípio porque quando você faz um concurso, quando você se propõe, você já sabe o que te aguarda.

Quando lhe pergunto sobre sua percepção acerca da rede pública municipal, ela segue o mesmo tom:

Eu acho que existe um esforço muito grande, porque a gente tem uma escola de qualidade, e infelizmente as coisas não dependem, por exemplo, de mim, da Secretaria [de Educação]. O problema é que na ponta às vezes fica a desejar.

Tal postura continua quando lhe pergunto sobre o projeto político pedagógico da escola:

Participei da elaboração do projeto. Pôr no papel é muito fácil, *né?* O grande é fazer com que [aconteça], porque tem muito professor que ainda não aceita mudança, entendeu como? É difícil. Volto a dizer: o difícil ainda é trabalhar a ponta. A finalização ainda está na mão do professor, entendeu? (...) Porque só depende dele. Na sala de aula a gente até viabiliza, com precariedade, com o que a gente tem, mas a finalização é dele, quem *tá* dentro das quatro paredes é o professor, entendeu?

A diretora relata que não consegue a adesão dos professores para as iniciativas extracurriculares e, novamente, faz menção ao problema salarial do professor como entrave:

Eu inscrevi a escola nas olimpíadas de matemática e nas olimpíadas de português e aí, na hora de chegar e finalizar com os professores, [eles dizem] “Eu vou ganhar o que com isso? *Tô* fora!”.

Quando pergunto sobre a Prova Brasil e os resultados, ela relata sua preocupação e impotência perante os resultados, afirmando que “para o gestor é pior ainda porque não está nas mãos dele. Por tudo que ele faça, é o professor e o aluno no dia da prova”.

As razões dessa relação conturbada que a diretora aparenta ter com o corpo docente da escola transparecem quando lhe pergunto sobre seus meios para motivar as práticas dos professores:

Então eu hoje ainda tenho, assim, um entendimento maior, mas quando eu cheguei, era assim, uma aversão, porque eu era uma pessoa indicada [politicamente para o cargo de direção], então quem tinha que levar as pedradas era quem estava mais perto, *né?* Sou eu. Então em nome disso [professores disseram] “Ah, não vou fazer não! Pra dar nome a governo?”.

Apesar da resistência dos professores a uma diretora indicada politicamente, há de se considerar também como um dos elementos dessa relação conflituosa a transferência de responsabilidades por parte da diretora, que fica clara durante em sua resposta:

Olha, eu falo, eu converso, mostro pra eles os prós e os contras, entendeu? Eu mostro pra eles que eu, até costumo dizer pra eles, “Olha, como diz [Mário] Quintana, eu estou aqui passarinhando”, a escola são vocês.

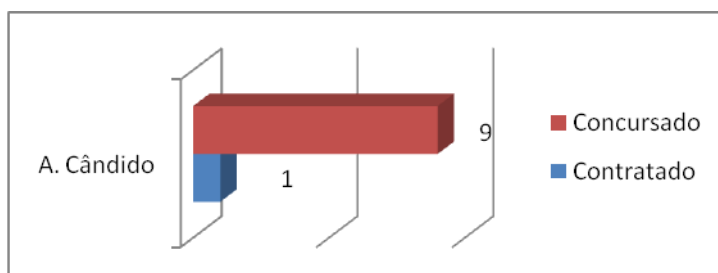
No que diz respeito à relação com a comunidade, a diretora afirma não ver na maioria dos pais a preocupação com o aprendizado dos filhos e, segundo ela, os pais percebem a instituição como um lugar para deixar os filhos enquanto estão trabalhando:

Ah, meu filho! A única coisa que eles querem é que tenha o professor, pra eles poderem largar os filhos aqui. Pra você ter ideia, o projeto começa às 9 horas. Às 7 da manhã os alunos já estão na escola. Porque a carência é grande, a necessidade se faz. Essa questão de comida na escola eu acho importante, mas faz que os que são trabalhadores usem da melhor maneira, e faz com que aqueles que são, sabe, entre aspas, vagabundos, que não querem nada, bote o filho na escola, e a escola vai sustentar o filho de todas as maneiras. O dia que não tem aula é desaforo no portão de tudo quanto é jeito. Hoje mesmo eu tive que suspender a aula do 5º ano porque o professor tava lá na capacitação. Aí você escuta todos os desaforos. Se você ficar ali um minutinho você sai apavorado, entendeu?

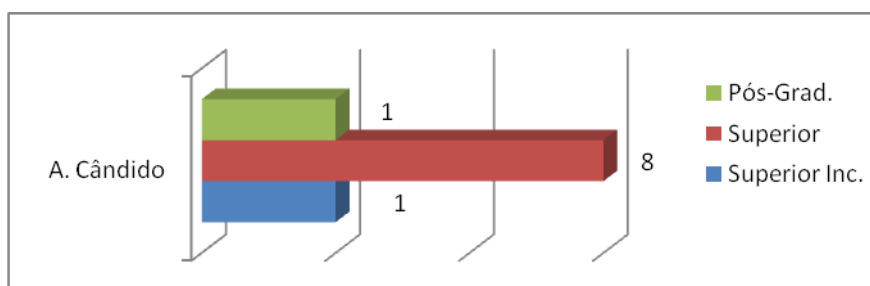
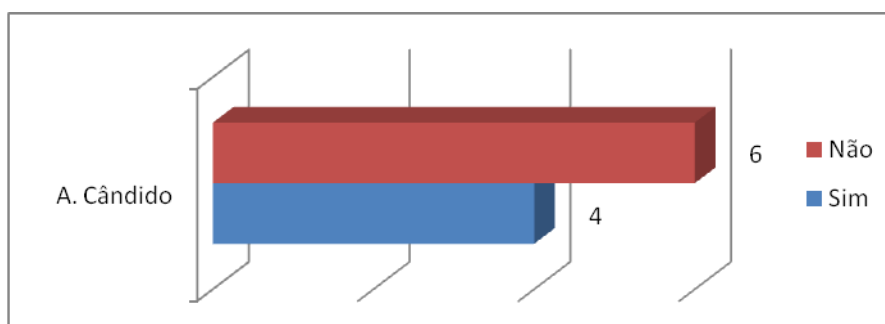
A transferência de responsabilidades foi algo visto nas duas entrevistas anteriores e que aparece mais uma vez nessa escola. Para a diretora da escola em questão, o processo educativo diz respeito à atuação dos professores, com pouco cabendo a ela nesse sentido. Para ela, a atuação do diretor se resume aos aspectos administrativos, como a distribuição do material didático, ou lidar com a burocracia da SMEC. Mesmo nas iniciativas que toma, como no caso da inscrição da escola nas olimpíadas do MEC, a diretora, quando tenta incentivar os professores, transfere a responsabilidade ao afirmar que “a escola é de vocês”.

A Escola Antônio Cândido ocupa o segundo lugar no quesito tempo de atuação na escola, com 8,2 anos, quase três anos a mais que o terceiro colocado.



**Gráfico 83 – Vínculo com a rede municipal – A. Cândido.****Tabela 43 – Média de anos dos professores – A. Cândido.**

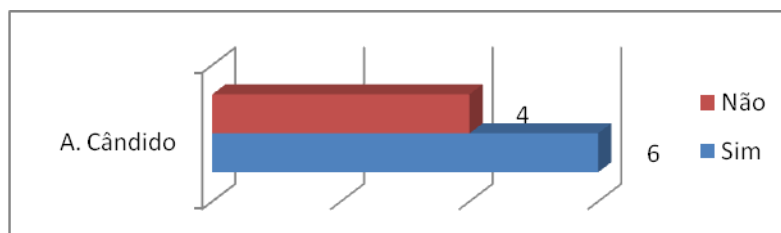
Escola	Experiência	Tempo de serviço na escola
A. Cândido	14,3	7,5

**Gráfico 84 – Nível de escolaridade os professores – A. Cândido.****Gráfico 85 – Atuação em outras escolas – A. Cândido.**

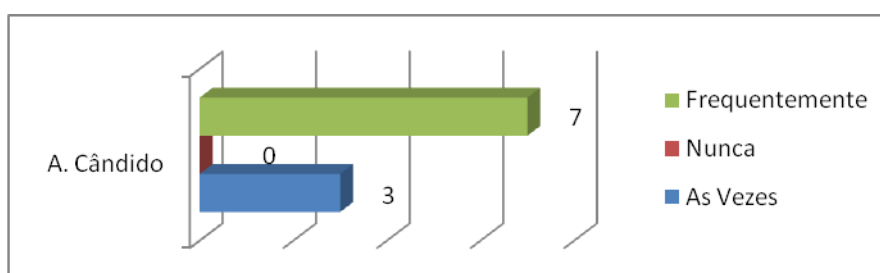
Apesar das críticas feitas ao corpo docente pela diretora e da relação atribulada que parecem ter, reconhecem amplamente os aspectos democráticos de sua gestão, com seis deles afirmando ter participado da elaboração do projeto pedagógico (contra quatro professores que não participaram) e sete deles apontam os aspectos democráticos como frequentes na escola o que coloca a escola na segunda posição neste quesito. No que diz

respeito à convergência de ideais, três professores consideram ser frequente e cinco deles respondem “às vezes”.

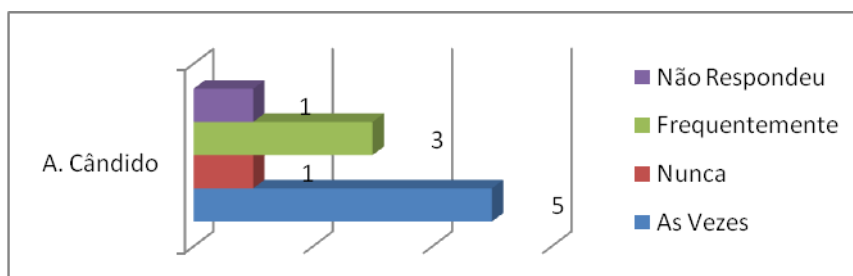
**Gráfico 86 – Participação na elaboração do projeto político-pedagógico – A. Cândido.**



**Gráfico 87 – Frequência dos aspectos democráticos da gestão escolar – A. Cândido.**



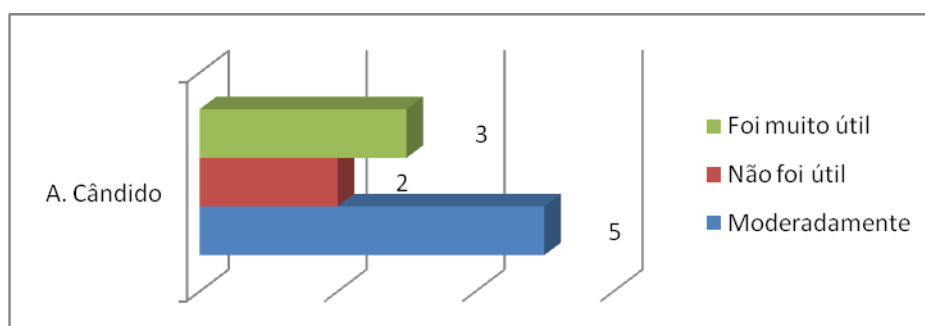
**Gráfico 88 – Frequência da convergência de ideais entre professor e escola – A. Cândido.**



Os professores da Antônio Cândido ocupam o segundo lugar em horas de treinamento, mas cinco deles afirmam que isso contribuiu moderadamente para sua prática. Dois deles consideram que o treinamento “não foi útil” e três afirmam que foi muito útil.

**Tabela 44 – Dados acerca dos treinamentos atendidos pelos professores – A. Cândido.**

Escola	Cursos feitos nos últimos 5 anos	Horas de treinamento em 2013
A. Cândido	2,5	32,5

**Gráfico 89 – Percepção acerca do treinamento recebido – A. Cândido.**

A análise dos resultados acerca das práticas de sala de aula dos professores da escola Antônio Cândido parece fazer coro com a fala da diretora. Os professores ocupam o último lugar em cinco dos sete quesitos avaliados e o penúltimo nos outros dois.

**Tabela 45 – Dados acerca das horas usadas pelos professores em planejamento e correção – A. Cândido.**

Escola	Horas semanais gastas em planejamento	Horas semanais usadas para correção de exercícios
A. Cândido	4,4	1,3

**Tabela 46 – Dados acerca das práticas de sala de aula dos professores em horas semanais – A. Cândido.**

Escola	Leitura	Escrita	Redação	Matemática	Leitura não didática
A. Cândido	2,7	4,9	2,3	2,4	1,5

Muito embora a responsabilidade pelos resultados ruins da Escola Antônio Cândido nos testes padronizados e IDEB possa estar relacionada à atuação docente é importante ressaltar que as respostas dadas pela diretora oferecem pouca perspectiva para a melhora da questão. Dentre as três escolas abaixo da média municipal, a transferência de responsabilidades aqui aparece de maneira mais clara, com a diretora fazendo questão de lembrar aos professores que a escola pertence a eles, de modo que os resultados seriam de sua incumbência, enquanto para ela sobriariam os aspectos administrativos, uma visão em consonância a da prefeita.

### **3.4. Análise dos dados sobre a atuação de diretores e professores**

A partir da análise das entrevistas com os membros da equipe escolar e dos questionários foi possível identificar uma série de fatores comuns a cada grupo de escolas que poderiam de alguma forma estar ligados ao desempenho delas. Três questões apareceram em todas as entrevistas: a insatisfação com o grau de participação dos pais na vida escolar dos filhos e a preocupação com a motivação dos professores, especificamente sobre a questão salarial, considerada abaixo da média pelos diretores, que tomaram os municípios vizinhos por base; por último, entra a questão da atuação da Secretaria Municipal de Educação de Campos (SMEC), principalmente em relação aos cursos de capacitação oferecidos, considerados pouco adequados a realidade educativa dos professores ou até mesmo de caráter excessivamente teórico, o que contribuiria em larga escala para a desmotivação docente.

Separando as escolas por grupos de acordo com seus resultados, pude perceber no grupo das escolas acima da média municipal a incorporação de alguns elementos de racionalização na gestão, como o estabelecimento de metas para cada setor escolar e a descentralização das decisões como forma de garantir a obtenção das mesmas. Nas escolas Florestan Fernandes e Paulo Freire, a descentralização parece estar ligada à pouca experiência das diretoras na rede municipal em relação aos outros membros e sua equipe escolar, que ocupam cargos e trabalham nas referidas escolas há mais tempo. Dessa forma, as diretoras se preocupam em tomar decisões conjuntas, se valendo da experiência da sua equipe escolar, agindo individualmente apenas em casos excepcionais, segundo as próprias.

Na Paulo Freire a diretora promove simulados com o conteúdo da Prova Brasil para que os alunos possam se acostumar com a lógica dos testes, garantindo melhor desempenho. Dados como esses são importantes para ressaltar que o processo de racionalização da educação pode trazer resultados positivos se incorporado ao cotidiano escolar de forma contextualizada, como meio para atingir um fim.

Também foi possível perceber que no primeiro grupo de escolas as diretoras constantemente faziam uso de meios extrainstitucionais como forma de garantir aos alunos a continuidade do processo educativo. Seja por meio de ações entre os professores, ou de ligações com a comunidade, essas diretoras diversas vezes vão além de suas atribuições para garantir o funcionamento da sua escola. Um dos exemplos foi

encontrado na Escola Fernando de Azevedo, onde a diretora, junto com os professores, paga do próprio bolso um funcionário para cuidar dos filhos dos alunos do turno da noite, de modo a evitar evasão.

Já nas escolas que apresentam resultados ruins, o que encontrei foi exatamente o oposto: a transferência de responsabilidades acerca dos resultados da escola, o desconhecimento acerca do funcionamento dos instrumentos de avaliação, dos resultados de sua unidade e a ideia de direção enquanto uma atuação puramente administrativa, focada nos aspectos burocráticos do cotidiano escolar. Nas escolas Mário de Andrade e Antônio Cândido, respectivamente, as diretoras afirmaram categoricamente que a culpa pelos maus resultados eram respectivamente, dos pais e dos professores, havendo pouco que elas pudessem fazer em termos pedagógicos para melhorar essa situação. Já a diretora da Manuel Bandeira, quando perguntada sobre a Prova Brasil, atribuiu os maus resultados ao pouco conhecimento de geografia de seus alunos, mostrando desconhecer o conteúdo do teste em questão, calcado em português e matemática. Da mesma forma, em outra escola, a diretora não se lembrava da nota de sua escola no IDEB.

Quando se levam em consideração os indicadores educacionais, pode-se perceber que todas as escolas estudadas se encontram muito acima da média do município no que diz respeito a distorção idade/série. Na tabela abaixo, os números em vermelho representam indicadores abaixo da média municipal. Enquanto o município apresenta uma taxa de 38,3% de alunos com atraso, as escolas em questão apresentam médias de 51,2% para as de bom desempenho e 53,3% para as de mau desempenho. Tais resultados parecem estar diretamente ligados ao contexto socioeconômico do qual os alunos em questão fazem parte e a pouca diferença entre ambos aponta para uma pequena influência desta variável no desempenho escolar no cenário em questão. Ou seja, as escolas de bom desempenho mostraram ser possível atingir bons resultados mesmo com mais da metade dos alunos em situação de atraso escolar:

Tabela 47 – Comparativo das escolas pesquisadas nos testes padronizados.

Escola	Dist. idade/série	P. Brasil (09)		P. Brasil (11)		IDEB				
		Port.	Mat.	Port.	Mat.	05	07	09	11	
<b>Média de</b>	38,3%	176,1	195,4	184,1	205,7	2,9	4,4	3,3	3,6	
<b>Campos</b>										
<b>F. Azevedo</b>	57,9%	168,7	174,6	198,2	242,0	N.P. <sup>49</sup>	4,8	2,8	3,8	
<b>F. Fernandes</b>	48,7%	199,6	220,0	196,5	234,4	2,4	4,9	4,0	3,6	
<b>P. Freire</b>	47%	185,8	192,1	178,9	209,5	2,7	4,0	3,1	3,7	
<b>Média (+)</b>	51,2%	184,7	195,5	191,2	228,6	X	X	X	X	
<b>M. Bandeira</b>	59,6%	171,7	192,4	183,4	198,2	2,8	3,4	2,8	3,3	
<b>M. Andrade</b>	46,4%	192,1	212,1	184,4	190,1	N.P.	4,4	3,9	3,2	
<b>A. Cândido</b>	54%	160,7	183,0	174,5	206,4	3,1	3,3	3,0	3,0	
<b>Média (-)</b>	53,3%	174,83	195,8	180,7	198,2	X	X	X	X	

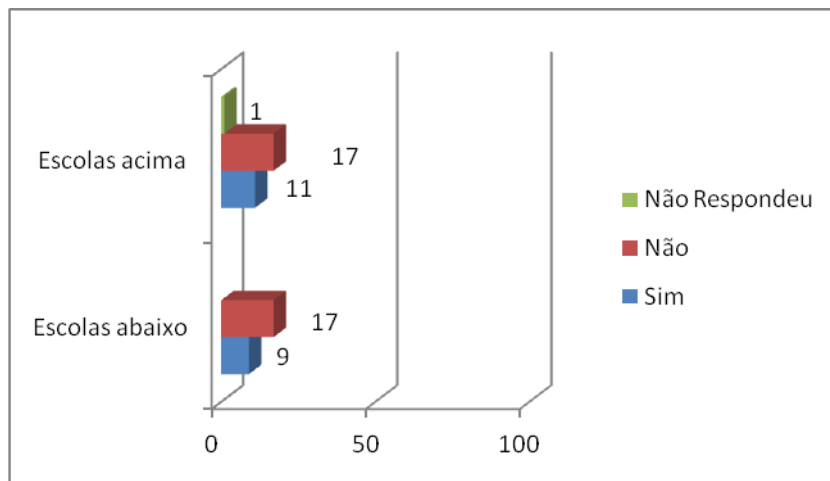
Quando se analisam os resultados nos testes padronizados, percebe-se que as escolas de bom desempenho apresentam média acima da municipal, especificamente a partir de 2011. A diferença entre o município e as escolas “boas” só não é maior porque duas delas apresentaram resultado negativo em algumas notas da Prova Brasil, sendo que uma dessas situações parece estar ligada, à primeira vista, à troca de diretores na escola. No caso em questão, da Escola Fernando de Azevedo, as notas baixas da Prova Brasil de 2009 coincidem com o período em que a diretora atual da escola foi removida do cargo pela Secretaria Municipal, com três substitutos designados pela mesma ocupando a direção ao longo do período de um ano e meio até que a diretora fosse convidada a retornar. A alta rotatividade na gestão da instituição nesse caso pode ter prejudicado o desempenho da escola nos testes. Na Escola Mário de Andrade, entretanto, encontrei situação oposta: sempre acima da média nos índices até 2009, a instituição passa a apresentar queda que coincide com o início da gestão da atual diretora.

Os dados do *survey* realizado neste trabalho mostram pouca diferença entre os grupos no que diz respeito aos professores que trabalham em outras escolas. É importante

<sup>49</sup> As escolas com a sigla N.P. não participaram do IDEB no ano em questão.

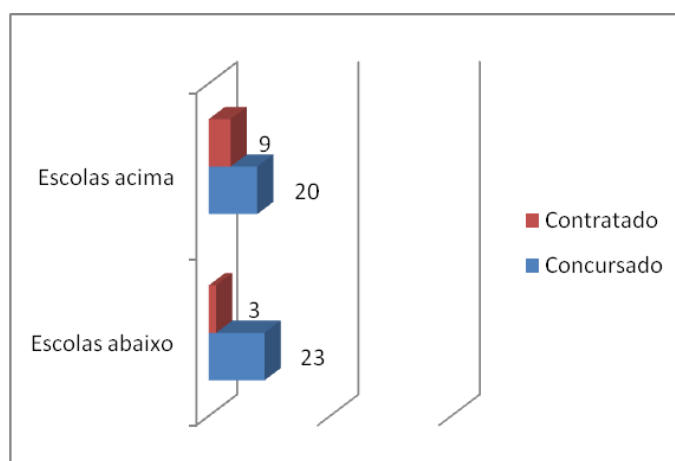
ressaltar que todos os que responderam atuar em outra escola, afirmaram lecionar em apenas mais uma unidade escolar, totalizando duas escolas.

**Gráfico 90 – Leciona em mais alguma escola além dessa?**



Quando a questão é o vínculo com a rede municipal, os dados mostram que as escolas acima da média têm nove professores contratados – o triplo – em relação às escolas abaixo da média, que contam com três. Embora à primeira vista tal resultado possa favorecer a tese de que profissionais contratados trabalhariam de forma mais eficaz por estarem sob as regras da concorrência, é importante ressaltar que a Escola Fernando de Azevedo, a que apresenta melhores resultados dentre as pesquisadas, não tem nenhum professor contratado. O mesmo vale para a tese inversa – a de que professores com estabilidade teriam mais segurança para desenvolver bons trabalhos –, uma vez que a Escola Manuel Bandeira, que esteve abaixo da média do município em todos os índices, conta apenas com professores concursados em sua equipe.

**Gráfico 91 – Vínculo com a rede municipal.**



O tempo de atuação do professor na escola também não ofereceu diferença significativa nos resultados do *survey*, quando realizada análise de variância<sup>50</sup>. Embora a escola com os melhores resultados – Fernando de Azevedo – seja aquela com a maior média, a escola com os piores resultados – Antônio Cândido – ocupa o segundo lugar, com professores que lecionam naquela unidade há 8,2 anos.

**Tabela 48 – Atuação dos professores na escola em anos.**

<b>Grupo</b>	<b>Média</b>	<b>D.- padrão</b>	<b>valor-P</b>	<b>F</b>	<b>F crítico</b>
<b>F. Azevedo</b>	9	4,358899	0,164204	1,649763	2,400409
<b>F. Fernandes</b>	2,857273	4,032181			
<b>P. Freire</b>	5,907692	4,420683			
<b>M. Bandeira</b>	4	1,095445			
<b>M. Andrade</b>	4,55	3,370213			
<b>A. Cândido</b>	7,509091	8,207369			

O mesmo ocorre nos resultados acerca da experiência do professor. É possível afirmar, então, que no cenário investigado essa variável não se configurou elemento determinante.

**Tabela 49 – Dados acerca dos anos de experiência dos professores em anos.**

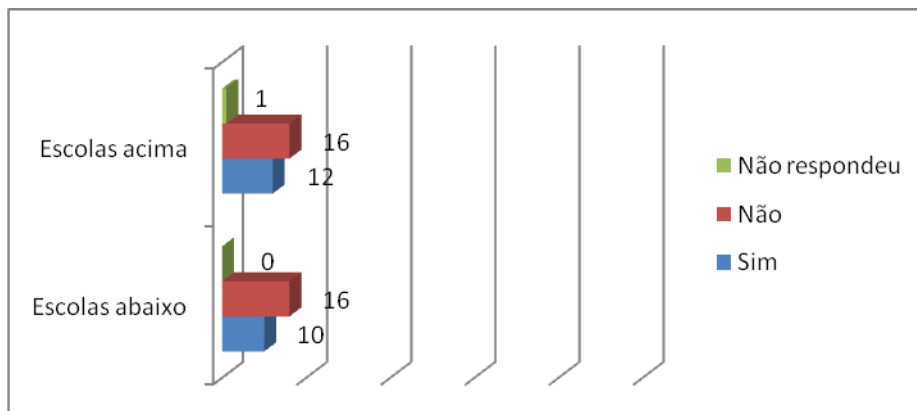
<b>Grupo</b>	<b>Média</b>	<b>D.- padrão</b>	<b>valor-P</b>	<b>F</b>	<b>F crítico</b>
<b>F. Azevedo</b>	16,8	5,357238	0,88373	0,343846	2,404375
<b>F. Fernandes</b>	14,90909	6,833075			
<b>P. Freire</b>	15,84615	10,6211			
<b>M. Bandeira</b>	18,5	12,46996			
<b>M. Andrade</b>	13,3	7,674634			
<b>A. Cândido</b>	14,3	6,766749			

<sup>50</sup> Foi realizada análise de variância do tipo “fator único” com margem de erro estabelecida em 0,05.



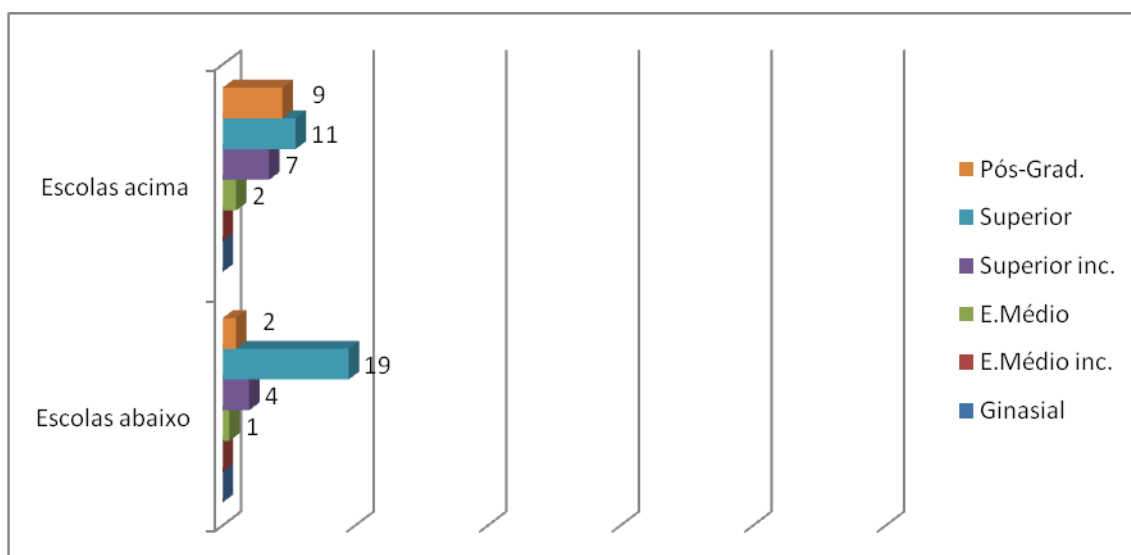
No que diz respeito à participação dos professores na elaboração do projeto político-pedagógico da unidade escolar, houve diferença de dois professores entre os grupos. Enquanto no primeiro 12 professores participaram da elaboração, no segundo grupo dez marcaram a mesma opção.

**Gráfico 92 – Participação na elaboração do projeto político-pedagógico.**



O quadro também parece ficar inconclusivo quando o nível de escolaridade dos professores entrevistados é considerado. Os professores das escolas acima da média apresentam maior grau de formação acadêmica do que os do segundo grupo, conforme o gráfico abaixo mostra:

**Gráfico 93 – Nível de escolaridade.**



Os dados mostram que no grupo das escolas acima da média existe maior distribuição na formação, perdendo em termos percentuais apenas para o segundo grupo no item

relativo aos professores que concluíram o ensino superior, que concentra 19 respondentes. A maior diferença reside no grupo de professores que concluíram a pós-graduação – nove professores no primeiro grupo contra dois no segundo e nesse cenário.

Quando se considera a quantidade de horas de treinamento recebidas pelos professores ao longo do ano de 2013, percebe-se à primeira vista uma média muito maior por parte das escolas abaixo da média do IDEB, todas acima de 30 horas de treinamento. Entretanto, conforme aponta a análise de variância, essa diferença também não apresenta caráter significativo. Na variável que engloba os cursos de qualificação profissional frequentados nos últimos cinco anos, o fenômeno acima se repetiu, conforme os dados apresentados na tabela abaixo.

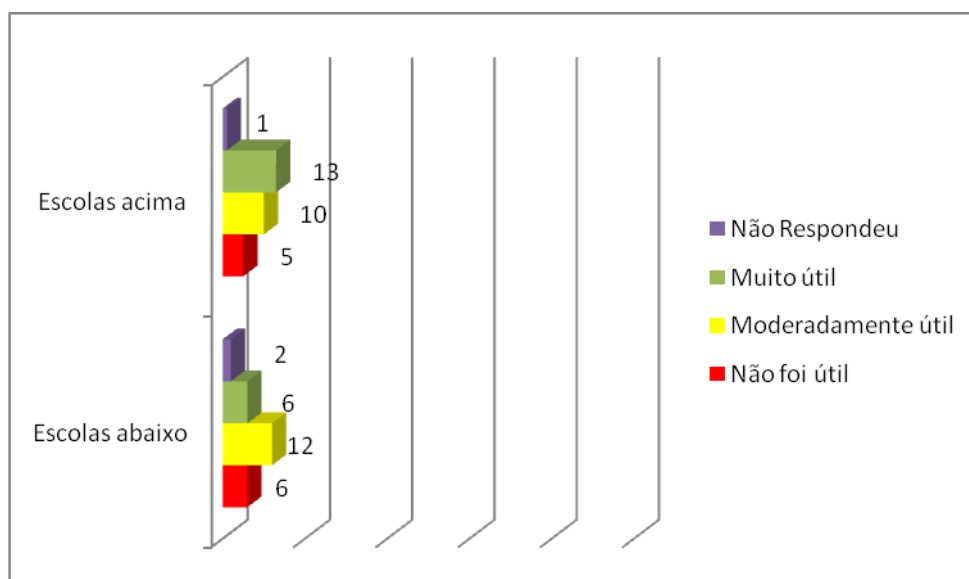
**Tabela 50 – Horas de treinamento recebidas ao longo do ano de 2013.**

<b>Grupo</b>	<b>Média</b>	<b>D. Padrão</b>	<b>valor-P</b>	<b>F</b>	<b>F crítico</b>
<b>F. Azevedo</b>	15	12,56981	0,900311	0,317154	2,404375
<b>F. Fernandes</b>	22,81818	38,02846			
<b>P. Freire</b>	26,76923	25,50214			
<b>M. Bandeira</b>	31,66667	58,46594			
<b>M. Andrade</b>	34,5	37,63347			

**Tabela 51 – Cursos ou programas de qualificação atendidos nos últimos cinco anos.**

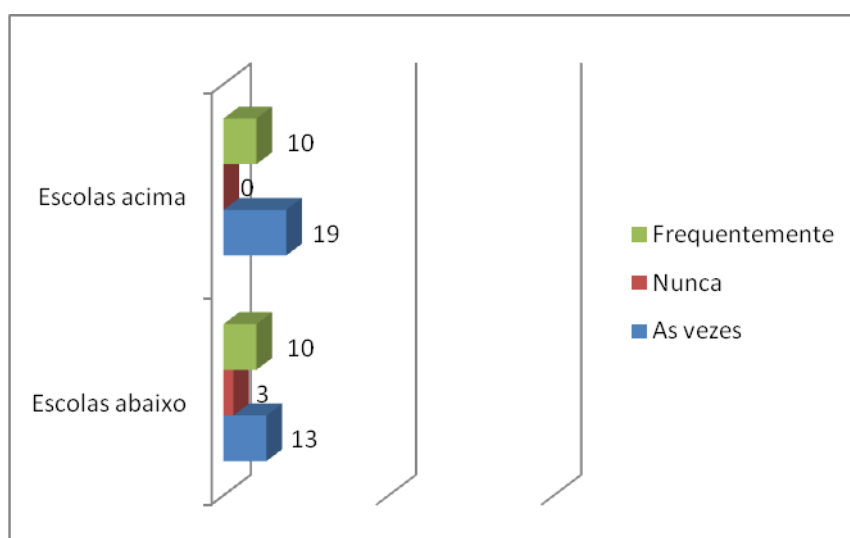
<b>Grupo</b>	<b>Média</b>	<b>D. Padrão</b>	<b>valor-P</b>	<b>F</b>	<b>F crítico</b>
<b>F. Azevedo</b>	4,8	4,868265	0,659539	0,654423	2,404375
<b>F. Fernandes</b>	7,545455	8,835877			
<b>P. Freire</b>	3,153846	2,853248			
<b>M. Bandeira</b>	6,333333	12,02775			
<b>M. Andrade</b>	7,7	15,19539			

Em relação à avaliação dos docentes acerca dos treinamentos é possível observar diferença de 21,7% entre os professores dos dois grupos que os consideraram “muito útil”:

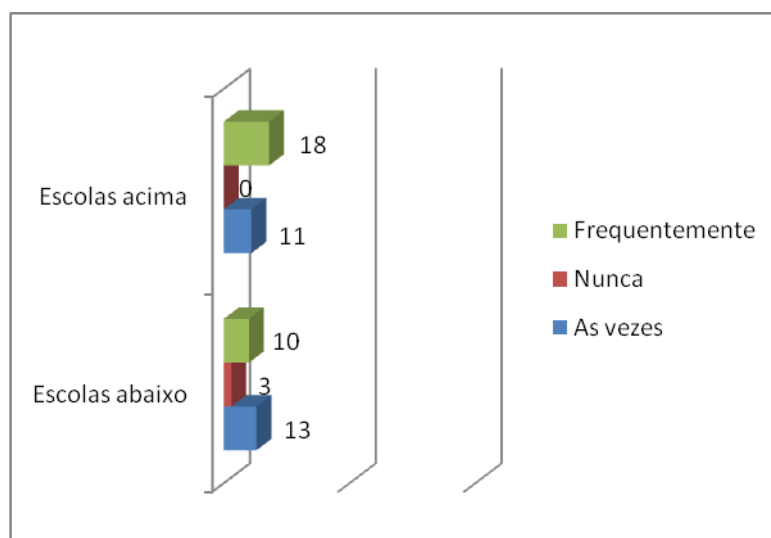
**Gráfico 94 – Opinião acerca do treinamento recebido.**

O fato de os professores das escolas acima da média classificarem os treinamentos em maior grau de utilidade faz coro com os resultados da pesquisa de Barbosa (2011), o que levanta a hipótese de que os professores que conseguem aproveitar melhor os treinamentos e cursos seriam capazes de traduzir essas iniciativas em bons resultados para seus alunos.

Outros dois aspectos analisados foram a convergência de ideias entre professores e direção e a frequência dos aspectos democráticos por parte da gestão da escola:

**Gráfico 95 – Frequência da convergência de ideais entre professor e escola.**

**Gráfico 96 – Frequência dos aspectos democráticos da gestão escolar.**



Pode-se perceber pela análise dos gráficos que nas escolas acima da média a opção “nunca” não foi marcada em ambas as questões, ao contrário do segundo grupo, em que três professores declaram que seus ideais nunca estão de acordo com os da escola. Já no que diz respeito à questão dos aspectos democráticos da gestão escolar, o número de insatisfeitos se repete sendo que a maioria – dois dos três respondentes – encontra-se na Escola Manuel Bandeira.

Chama atenção a diferença entre as respostas positivas na questão sobre os aspectos democráticos: enquanto dez dos professores das escolas abaixo da média afirmam que a gestão é democrática frequentemente, no primeiro grupo esse resultado chega a 18 respondentes, quase o dobro. Quando se considera o gráfico relativo à participação na elaboração do projeto político-pedagógico apresentado anteriormente e a pouca diferença nas respostas entre os dois grupos dentre aqueles que participaram pode-se estabelecer como hipótese a ideia de que, para os professores do grupo pesquisado, o conceito de democracia nesse caso estaria ligado mais à participação em decisões do aspecto cotidiano da escola, como ações disciplinares, estratégias de aprendizado ou uso de uma determinada verba do que a participação na elaboração do projeto político pedagógico.

A tendência para não obtenção de diferenças significativas se mantém quando se analisam as respostas relativas às práticas dos professores, conforme mostra a tabela abaixo sobre as horas semanais gastas em planejamento:

**Tabela 52 – Horas semanais utilizadas no planejamento das aulas.**

<b>Grupo</b>	<b>Média</b>	<b>D. Padrão</b>	<b>valor-P</b>	<b>F</b>	<b>F crítico</b>
<b>F. Azevedo</b>	10,8	5,932959	0,219212	1,462439	2,404375
<b>F. Fernandes</b>	5,272727	3,437758			
<b>P. Freire</b>	5,423077	6,726336			
<b>M. Bandeira</b>	8	6,542171			
<b>M. Andrade</b>	5,3	2,983287			
<b>A. Cândido</b>	4,4	3,470511			

O mesmo fenômeno ocorre com as diferenças obtidas nas respostas sobre as horas semanais utilizadas em atividades de matemática e escrita, conforme tabelas abaixo:

**Tabela 53 – Horas semanais utilizadas em atividades de matemática.**

<b>Grupo</b>	<b>Média</b>	<b>D. Padrão</b>	<b>valor-P</b>	<b>F</b>	<b>F crítico</b>
<b>F. Azevedo</b>	6,4	3,577709	0,116081	1,873841	2,404375
<b>F. Fernandes</b>	6,181818	2,993933			
<b>P. Freire</b>	4,461538	2,961289			
<b>M. Bandeira</b>	4,333333	4,033196			
<b>M. Andrade</b>	4,4	3,50238			
<b>A. Cândido</b>	2,45	2,060879			

**Tabela 54 – Horas utilizadas em atividades de escrita.**

<b>Grupo</b>	<b>Média</b>	<b>D.Padrão</b>	<b>valor-P</b>	<b>F</b>	<b>F crítico</b>
<b>F. Azevedo</b>	9	8,246211	0,324776	1,196495	2,404375
<b>F. Fernandes</b>	10,09091	5,682509			
<b>P. Freire</b>	5	6,506407			
<b>M. Bandeira</b>	5,666667	4,802777			
<b>M. Andrade</b>	7,4	7,011102			
<b>A. Cândido</b>	4,95	5,035706			

Quando se trata das práticas de sala de aula, o único quesito em que houve diferença significativa foi na quantidade de horas semanais gastas com leitura.

**Tabela 55 – Horas semanais utilizadas para leitura.**

<b>Grupo</b>	<b>Média</b>	<b>D.Padrão</b>	<b>valor-P</b>	<b>F</b>	<b>F crítico</b>
<b>F. Azevedo</b>	8,6	6,8775	0,010175	3,405165	2,404375
<b>F. Fernandes</b>	3,909091	2,736953			
<b>P. Freire</b>	1,615385	1,757767			
<b>M. Bandeira</b>	3,666667	3,50238			
<b>M. Andrade</b>	6,5	5,981453			
<b>A. Cândido</b>	2,75	2,573908			

À primeira vista, esse dado poderia indicar que as horas gastas em leitura poderiam estar diretamente relacionadas ao desempenho da escola nos testes padronizados. Quando os dados relativos às práticas de sala de aula em leitura são agrupados de forma ordinal, entretanto, há alteração em relação à classificação das escolas na Prova Brasil. A Escola Florestan Fernandes, embora desenvolva em média 2,6 horas a menos de atividades de leitura do que a Escola Mário de Andrade, conseguiu ainda assim ficar 12,1 pontos acima da última Prova Brasil de português.

**Tabela 56 – Comparativo da nota na Prova Brasil 2011 – português com as horas semanais utilizadas em atividades de leitura.**

<b>Escola</b>	<b>Prova Brasil 2011 – português</b>	<b>Horas semanais utilizadas em atividades de leitura</b>
<b>F. Azevedo</b>	<b>198,2</b>	<b>8,6</b>
<b>F. Fernandes</b>	<b>196,5</b>	<b>3,9</b>
<b>M. Andrade</b>	<b>184,4</b>	<b>6,5</b>
<b>M. Bandeira</b>	<b>183,4</b>	<b>3,6</b>
<b>P. Freire</b>	<b>178,9</b>	<b>1,6</b>
<b>A. Cândido</b>	<b>174,5</b>	<b>2,7</b>

A hipótese deste trabalho era de que a resposta para a questão que o fomenta – o que gera o bom desempenho escolar? – estaria nas práticas de sala de aula, haja vista a ideia de que as elas seriam as que se traduziriam de forma imediata em resultados nos testes padronizados. O quadro que se parecia desenhar, conforme a tabulação dos dados ocorria, era o do estabelecimento de uma economia das práticas escolares, na medida em que os professores que aproveitam melhor suas horas em sala de aula, conseguem resultados bem-sucedidos nos testes padronizados. Entretanto, a análise de variância sobre os dados relativos às práticas escolares deixa clara a não significância dessas diferenças, exceto nas horas semanais destinadas à leitura, o que, ainda assim, não se configurou em uma relação direta com os resultados obtidos por cada instituição.

### **3.5. “Apesar de você”: notas sobre a atuação da Secretaria Municipal de Educação em Campos**

O conceito de efeito escola, elaborado por Coleman a partir dos resultados de pesquisa realizada em 1966, mostra que existe uma variação entre o desempenho das escolas e que, para os alunos de origem social mais vulnerável, essa variação poderia se traduzir fortemente em seu desempenho. A partir dessa conclusão, há toda uma onda de pesquisadores em busca das variáveis que influenciariam o desempenho e, por consequência, tornariam a escola mais eficaz. No Brasil, tais estudos só se tornam possíveis após a criação de um sistema nacional de avaliação da aprendizagem, que objetiva a sedimentação de uma educação de qualidade.

Embora este trabalho tenha se utilizado do conceito de efeito escola, não considera, de forma alguma, os professores e diretores como elementos unicamente responsáveis pelo desempenho escolar. Pelo contrário, a literatura acerca desse é clara ao afirmar que uma análise objetiva sobre a influência da atuação de professores e diretores só é possível em um contexto em que as condições de trabalho sejam minimamente comuns, claramente o que não acontece em Campos dos Goytacazes, haja vista as informações recolhidas ao longo desta investigação.

No caso das escolas abordadas no presente trabalho, é possível observar a influência da atuação – ou não ação, em alguns casos – da Secretaria Municipal de Educação em diversas das decisões tomadas pelos diretores, independentemente dos resultados de suas escolas. No caso da Escola Fernando de Azevedo, por exemplo, quando se observa a disposição da diretora para ir além dos meios institucionais de forma a garantir o funcionamento de sua unidade; isso significa, além dos aspectos analisados relativos à prática administrativa da diretora, a inépcia do órgão de gestão municipal em garantir os requisitos mínimos para o funcionamento da escola. Dessa forma, a análise do efeito das escolas não estaria completa sem se debruçar sobre os aspectos relativos à sua relação com a Secretaria Municipal de Educação.

Dentre as escolas pesquisadas, dois pontos de insatisfação com a Secretaria se mostraram comuns a todas: o salário dos professores, considerado baixo em relação aos de municípios vizinhos, e o livro didático adotado pela prefeitura, que, produzido no Estado do Paraná, contém informações específicas da região nos conteúdos de história e geografia, assim como elementos da cultura da Região Sul do país.

Em relação ao salário, quando se considera o fato de que Campos tem um dos maiores orçamentos da região disponibilizados para o setor, surgem algumas questões sobre a distribuição dos gastos orçamentários da pasta. Em 2012, por exemplo, a parte do orçamento de R\$ 365.318.378,01 destinada para folha de pagamento foi de R\$ 100.959.588,70, o que totaliza 27,63% do montante. É interessante observar que, em 2007, no governo anterior ao atual, a fatia do orçamento destinada para a folha de pagamento era de 36% (LÔBO, DAMASCENO, DAMASCENO, 2007), ou seja, embora nesse período o salário dos professores possa ter sido aumentado, proporcionalmente houve perda, tornando compreensível a insatisfação com o salário



dos professores assinalada pelas diretoras entrevistadas e as comparações constantes com os municípios vizinhos.

No que diz respeito ao livro didático, a insatisfação externada pelas diretoras entrevistadas se divide em dois aspectos: o caráter arbitrário da escolha, feita verticalmente pela Secretaria, sem qualquer espécie de consulta e a abordagem descontextualizada do material em relação a determinados conteúdos como história e geografia. A questão da falta de diálogo com a SMEC também apareceu em outros contextos além da escolha do livro didático, com quatro das seis diretoras entrevistadas desejando maior autonomia pedagógica. Esse tipo de informação levanta diversos questionamentos acerca das práticas decisórias da SMEC, assim como o funcionamento de suas instâncias de participação, como, por exemplo, o Conselho Municipal de Educação. A política verticalizada da Secretaria de Educação parece desconsiderar a complexidade do processo educacional, cujas mudanças ocorrem de forma incremental, conforme os atores locais se apropriem de significados compartilhados e desenvolvam relações de confiança (cf. BRYK *et al.*, 2010) em suas comunidades profissionais. Além disso, o controle direto sobre as escolas elimina os mecanismos de revisão pública de decisões, necessários em uma democracia para garantir a legitimidade e credibilidade das decisões políticas.

Neubauer e Silveira (2010) apontam que os governos municipais utilizam basicamente duas estratégias de descentralização: a transferência de responsabilidade administrativa e/ou de responsabilidade pedagógica. No primeiro caso, a autonomia se dá por meio da disponibilização de recursos financeiros, com regras de aplicação definidas e prestação de contas ocorrendo no nível local<sup>51</sup>. Com esses recursos, a escola investe em infraestrutura física e na aquisição de material pedagógico. Na autonomia pedagógica, a escola procede às adequações no currículo oficial, de acordo com as necessidades, demandas e especificidades locais, sempre na perspectiva de assegurar aprendizagens significativas e educação de melhor qualidade. Em Campos dos Goytacazes, repete-se o cenário observado por Silva e Lira (2012) de perda da autonomia pedagógica dos professores em diversos âmbitos, assim como da autonomia administrativa, devido à política centralizadora e de caráter vertical da SMEC.

---

<sup>51</sup> Esse modelo é utilizado pelo Governo Federal em programas como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em que os gastos são limitados a material didático ou relativos à infraestrutura do prédio escolar. As decisões devem ser tomadas por um conselho fiscal, implementado na escola, composto por representantes de todos os membros da comunidade escolar.

No caso das escolas pesquisadas, é flagrante o desejo das diretoras por maior poder de decisão e independência em ambos os aspectos. As diretoras argumentam que a unificação da proposta pedagógica elaborada pela SMEC representa um engessamento, por desconsiderar as realidades de cada escola, que possuiriam necessidades específicas, atreladas ao público que atende e às características de seu entorno. Nas palavras da diretora da Mário de Andrade:

(...) muitas vezes a gente fica muito presa aos métodos que fogem da realidade da unidade escolar. Tudo bem que a Secretaria, eu acredito que ela tem que trabalhar com o geral, com um método geral para todas as unidades escolares. Mas a realidade dos alunos, do nosso alunado às vezes é diferente de uma escola na zona rural e outra escola na zona urbana. Se a gente montasse o nosso projeto curricular, levasse a Secretaria e ela analisasse e aprovasse, a gente teria o caminho correto [sobre] como a gente deveria trabalhar com os nossos alunos. Eu acho que cada unidade escolar poderia montar o seu projeto de ensino.

Ainda que a prefeitura municipal decida por dar mais autonomia pedagógica às suas escolas, o que as autoras acima apontam, por meio de estudo sobre as experiências realizadas sobre o assunto na América Latina, é que o sucesso e a consolidação de estratégias de desconcentração de recursos e o fortalecimento da autonomia das escolas exigem “continuidade e consistência das políticas educacionais” (NEUBAUER, SILVEIRA, 2010, p. 92). Em Campos dos Goytacazes, haja vista a troca constante dos integrantes da SMEC, assinaladas pelos professores em entrevista, tais exigências estão longe de acontecer. Como afirma a diretora da Fernando de Azevedo, “essa troca de secretária, eu acho que isso atrapalha muito. Cada prefeito que entra, nenhum segue de bom aquilo que o outro deixou e eu acho que isso aí é uma ruptura”. O mesmo argumento é repetido pelas diretoras da Florestan Fernandes e Antônio Cândido, cuja fala segue abaixo:

(...) a coisa política certas horas fica complicada, porque no momento em que sai a secretária [de educação] todas as coordenações também são mudadas. E aí se você tá engajada no desenvolvimento da coisa, aquela coisa tem que ser retomada todinha do jeito que tá sendo feito agora, com novos coordenadores, e aí fica meio complicado.

Na medida em que as escolas municipais de Campos dos Goytacazes não possuem a autonomia que desejam, estando submetidas às escolhas da gestão administrativa, parece lógico que seja esse mesmo poder público cobrado e responsabilizado pela sociedade civil. Haja vista o presente cenário de engessamento escolar, cabe à gestão municipal criar uma política de pessoal diferenciada que incentive os professores e

diretores a se manterem em suas escolas, especialmente os mais capacitados. Além disso, deve-se cobrar a utilização dos resultados da avaliação escolar como um orientador do processo decisório nas políticas públicas, especificamente no que diz respeito a programas de apoio à formação continuada dos professores, dando prioridade às escolas com avaliações mais negativas.

Tal como aponta Dourado (2007), a articulação e a rediscussão de diferentes ações e programas, direcionados à gestão educacional, devem ter por norte uma concepção ampla de gestão que considere a centralidade das políticas educacionais e dos projetos pedagógicos das escolas. Além disso, deve considerar também a implementação de processos de participação e decisão nessas instâncias, balizados pelo resgate do direito social à educação e à escola, pela implementação da autonomia nesses espaços sociais e, ainda, pela efetiva articulação com os projetos de gestão do MEC, das secretarias, com os projetos político-pedagógicos das escolas e com o amplo envolvimento da sociedade civil organizada.

O cenário que parece se construir em Campos, em cuja rede municipal pouco mais de 30% das escolas atingiu sua meta nos testes padronizados, é a de unidades que se encontram com pouco ou nenhum apoio do poder público municipal e sem garantias do provimento de infraestrutura ou pessoal para o exercício da função. Isso fica claro quando se considera que quatro das seis escolas pesquisadas têm salas de informática que não funcionam por falta da designação de um professor responsável. Da mesma forma, as diretoras da Paulo Freire e da Antônio Cândido reclamam sobre a falta de espaço físico em sua unidade escolar, o que acaba por prejudicar o funcionamento de atividades escolares.

A Escola Florestan Fernandes apresenta alto índice de rotatividade no seu quadro docente – são os professores com menor tempo de atuação na escola dentre as pesquisadas –, o que acaba por atrapalhar a aprendizagem devido às trocas constantes nos professores contratados pela SMEC. Somem-se a isso as poucas visitas pedagógicas que afirmam receber e é possível entender de forma mais clara os motivos que vêm causando suas quedas no IDEB, assim como a preocupação das diretoras das outras unidades ao afirmar que “o professor está sozinho”.

Os professores de uma rede de ensino são tão bons quanto as condições de trabalho que essa mesma rede proporciona. O desafio, então, será desenvolver ações que busquem

estimular seu melhor desempenho para conseguir boas aprendizagens dos estudantes. Em análise acerca das condições da profissão docente na América Latina, Vaillant (2010) aponta que a solução para o abandono docente estaria a partir da confluência de três elementos por meio de ações articuladas pelo poder público: a existência de condições de trabalho adequadas, uma formação de qualidade e uma gestão e avaliação que fortaleçam a capacidade dos professores em sua prática. Na medida em que o contexto social em que se exerce o trabalho docente representa ponto nevrálgico para seu desempenho, a autora aponta que o desânimo que domina muitos professores teria suas raízes mais nos fatores contextuais do que nas situações concretas da sala de aula, mesmo que elas sejam difíceis. Por isso, a necessidade de contar com condições de trabalho adequadas e promover uma cultura profissional que possibilite maiores níveis de satisfação aos professores e alunos, conclui a autora.

Como sugestões para a reversão desse quadro, podemos apontar, fazendo coro com Vaillant (2010), a implementação de modalidades de promoção dentro da profissão docente, evitando a saída para funções administrativas como a única forma de progresso, prevenindo a evasão dos bons professores para outros cargos. Da mesma forma, faz-se necessário pensar modelos alternativos de avaliação docente, com capacidades e competências elaboradas com a participação dos próprios professores.

Em Campos dos Goytacazes, assim como em outros estudos conduzidos no país (KRAWCZYK, 1999), o panorama é de uma concorrência entre as escolas municipais, fomentada pelo poder público, mas sem qualquer espécie de acompanhamento ou programa específico para as que não conseguem bons resultados. O uso quase exclusivo de princípios baseados nas recompensas, assim como as decisões e metas calcadas em um sistema de dados, passa a se configurar solução por si mesma, deixando de lado a dimensão pedagógica da educação, assim como desconsidera a utilidade dos testes padronizados enquanto instrumentos diagnósticos.

O que torna esse quadro ainda mais grave é o fato de que a SMEC já tentou fechar uma das escolas pesquisadas mais de uma vez, apesar de seus desempenhos acima da média em três das quatro medições do IDEB. Não obstante o fato de lidar com um entorno considerado “difícil”, ao atender uma população vulnerável do ponto de vista social, os funcionários da Escola Fernando de Azevedo ainda precisam se articular politicamente – recorrendo ao vice-prefeito – ou prestar denúncias ao Ministério Público de modo a

continuar exercendo sua atividade naquela instituição. É possível afirmar então que a escola mencionada consegue seus bons desempenhos – IDEB e Prova Brasil – apesar das ações da Secretaria Municipal de Educação.

Da mesma forma, o poder público, ao pensar a responsabilização focada nas escolas, desconsidera os aspectos relativos aos estudantes e suas famílias e a si mesmo enquanto elemento provedor de condições para essas mesmas famílias, especialmente quando se consideram os entornos em situação de vulnerabilidade social. Em contextos como esses, muitas das vezes o trabalho docente fica em segundo plano, haja vista a necessidade de conscientização da população em relação a determinados direitos. Nas escolas Mário de Andrade e Paulo Freire, por exemplo, ambas as diretoras afirmaram realizar diversas ações com a comunidade convidando os pais para matricularem seus filhos na Educação Infantil, que não tem caráter obrigatório. Ao não frequentar esse âmbito de ensino, a criança, quando chega ao primeiro ano do Ensino Fundamental está em desvantagem em relação aqueles que já estão familiarizados com o universo escolar e as estruturas de pensamento que exigem desde a primeira infância.

A realidade encontrada em Campos faz coro com a argumentação de Dubet (2003) de que dois grandes temas podem ser extraídos do conjunto das pesquisas sobre desigualdades educacionais, sem que se pretenda esgotar sua riqueza. O primeiro consiste em evidenciar a diversidade das respostas oferecidas pela escola aos alunos de bairros “difíceis”. Para além da homogeneidade da forma escolar e do caráter às vezes ritualista dos projetos pedagógicos, percebe-se que os professores e os estabelecimentos oferecem, na realidade, quadros educativos bastante diversos. Com frequência também as respostas institucionais concretas são bastante distanciadas dos programas e dos princípios declarados e dependem do grau de mobilização, de coerência e de engajamento das equipes educativas. Isso fica claro nas respostas dos diretores sobre as práticas utilizadas para garantir uma aprendizagem de qualidade. Enquanto a diretora da Mário de Andrade me responde com outra pergunta – “Você sabe que a rede pública é sala de aula, *né?*” – que remete diretamente ao argumento de Dubet sobre a falta de apoio institucional para as equipes escolares, a diretora da Florestan Fernandes responde, emblematicamente “Aqui a gente se vira nos 30”. É a diretora da Antônio Cândido – pior IDEB entre as escolas da pesquisa – que analisa a questão de forma mais profunda:

Alto padrão a gente não tem, *tá?* A escola aqui é uma escola de nível médio entendeu? A gente até sonha, quer chegar, mas não tem esse alto padrão. Também não sei se é uma coisa peculiar nossa ou de toda a rede, mas entendo e até acho que é (de toda a rede). Nós fizemos há coisa de dois meses e meio atrás uma imersão, entendeu? E eram seis escolas por dia e deu pra perceber, pelo menos no dia da minha que os anseios nossos e as dificuldades eram iguais. Eram os mesmos. Eu acho que, não sei se tem escola aqui (no município) que esteja em um alto padrão, a gente tem um nível regular. Médio para regular.

O segundo eixo das conclusões revela o aprofundamento da distância cultural e social que separa os professores e a sua clientela. O acordo latente que ligava a escola à sociedade se desestabilizou muito. As expectativas implícitas das famílias não são mais congruentes com os projetos da escola, provocando assim o sentimento de uma crise de legitimidade da escola. Enquanto diretores entrevistados ainda esperam que os pais participem do cotidiano escolar dos filhos, criticam o fato de esses últimos apresentarem como principais demandas questões pouco relacionadas aos aspectos de sala de aula, como alimentação, por exemplo. Segundo a diretora da Fernando de Azevedo:

[A principal demanda dos pais é] A questão da merenda. Porque tem muita criança que vem pra cá e a primeira coisa que eles perguntam é “Tem merenda tia?”. E quando chegam as férias os pais perguntam: “Vai voltar quando?”, “Vai demorar muito?”. Porque muitos só têm [refeição] aqui. Então, à noite [a escola oferece educação de jovens e adultos no turno da noite] muitos alunos [dos outros turnos] vêm me pedir pra jantar.

Os diretores argumentam que, quando há a preocupação com algum aspecto relativo ao cotidiano escolar, como a frequência de seus filhos, este aparece atrelado à manutenção de sua participação em algum programa de transferência de renda que estabelece a mesma como pré-requisito para o recebimento do benefício. Tal aspecto foi acentuado pela diretora da Manuel Bandeira quando pergunto sobre as principais demandas dos pais:

[Os pais dizem] “Eu quero que o meu filho tenha aula pra ele não perder o Bolsa Família”. A mãe de uma aluna veio aqui ontem, eu tive reunião, não fiquei com a turma. “Mas você vai botar presença [dos alunos], *né?* Porque no final do mês, minha filha, eu quero meu dinheiro”.

Em investigação acerca do aproveitamento escolar dos alunos oriundos de famílias atendidas pelo Bolsa Família em Campos, Baptista (2013) aponta uma visão oposta das diretoras aqui entrevistadas. O autor ressalta que as mães entrevistadas demonstraram uma tendência a preferir a escola da época em que frequentavam ao formato atual,

principalmente quanto à rigidez e frequência dos professores. Foi possível identificar na investigação uma insatisfação entre as entrevistadas quanto à assiduidade do professor na escola, com algumas críticas ao modelo de gestão da SMEC. As mães demonstram consciência de que existem problemas, notadamente em relação ao pagamento aos professores nas escolas municipais da cidade, e isso representaria fator de influência na dedicação que alguns docentes têm em relação à escola que atuam. Considerando a discrepância entre os discursos, cabe questionar os esforços feitos pelas diretoras no sentido de estabelecer uma relação com seu entorno.

Dubet (2003) enfatiza que os estabelecimentos escolares não são homogêneos e que nem sempre produzem os mesmos desempenhos. Para o autor, compreender a diferenciação interna do sistema de ensino é fundamental para distinguir os mecanismos que favorecem a exclusão escolar.

O primeiro mecanismo de diferenciação é o desenvolvimento de percursos construídos muito mais de acordo com os critérios de desempenho que segundo escolhas de orientação verdadeira e com os “gostos” dos alunos. De maneira relativamente precoce, esse jogo inscreve os alunos em percursos escolares de desempenho desigual e, ao longo dos cursos, as diferenças aumentam. Numa escola de massa cada vez mais complexa e cada vez menos legível, esse mecanismo de tratamento e de aprofundamento das distâncias é reforçado por todos os processos implícitos que organizam o “mercado” escolar. Às desigualdades formais, cujo jogo é explícito, somam-se os efeitos das decisões tomadas ao redor do jogo, incluindo aí as escolhas dos órgãos de gestão pública, que têm o poder de aumentar ou diminuir as mesmas distâncias.

Uma escola de massas cria necessariamente o que Dubet chama de “vencidos”, alunos fracassados, alunos piores e menos dignos. Mesmo que o nível geral dos alunos melhorasse muito, o problema continuaria igual, pelo simples fenômeno da elevação do nível a partir do qual se julga a excelência. Assim sendo, a busca de uma escola justa deve suscitar uma nova pergunta: como ela trataria os alunos mais fracos? Reconhece-se uma escola justa pelo fato de que ela trata bem os vencidos, não os humilha, não os fere, preservando sua dignidade e igualdade de princípio com os outros. Nesse sentido, observar as decisões da SMEC e como sua atuação dificulta o desempenho das escolas tem caráter esclarecedor. Os vencidos serão mais bem tratados quando se pensar que a

escola deve educar todos os alunos independentemente de seu desempenho escolar, quando os alunos e suas famílias se associarem à vida da escola, quando os alunos forem tratados como sujeitos em evolução e não apenas como alunos engajados em uma competição.

O que se debate aqui, em última instância é a ideia do acesso a uma educação de qualidade enquanto direito social inalienável para todos. Gvirtz e Beech (2010) em debate acerca da relação entre educação e coesão social apontam que os direitos sociais geram uma obrigação ao Estado, que deve prover e garantir certos benefícios à população, que em caso de não cumprimento, poderia ser exigida judicialmente. Além disso, a distribuição equitativa desses direitos é fundamental para a geração de coesão social, já que, se as condições e oportunidades sociais são distribuídas de maneira desigual, surgem nos grupos correspondentes distintos tipos de valores e expectativas. O que é considerado vantagem para uns é entendido como desvantagem por outros e, por isso, surge um fenômeno oposto ao da coesão: a fragmentação ou desintegração social.

Se considerarmos, conforme os autores, que a fragmentação social é o oposto da coesão e aceitarmos também que a escola funciona como um microcosmo do sistema social e como o lugar privilegiado no qual se aprende a conviver com os outros, fica evidente que um sistema de ensino público de má qualidade redundaria em um dos tipos de fragmentação mais nocivos para nossa sociedade. Com a permanência das desigualdades mesmo com o aumento do acesso ao sistema de ensino, o desencantamento com a educação propiciou que emergissem teorias que buscaram compreender as relações entre a escola e a estrutura social, dentre elas o “paradigma da reprodução” de Pierre Bourdieu.

Formulada em meados dos anos 1960 por Bourdieu, a Teoria da Reprodução surgiu como uma análise original da problemática das desigualdades escolares e constitui-se em um dos principais marcos da sociologia política da educação. Bourdieu contrariou a visão otimista sobre a escola, que a considerava instituição neutra e meritocrática, capaz de promover a mobilidade social dos indivíduos independente de sua condição social. Para ele, o sistema de ensino legitima as desigualdades sociais, pois, sob a aparência de neutralidade e imparcialidade, contribui para reproduzir a estrutura social, mantendo a



distância entre as classes sociais. Em oposição à ideologia do dom<sup>52</sup>, o autor demonstrou a relação entre cultura e desigualdades escolares, evidenciando que o sucesso escolar está relacionado a competências ou habilidades adquiridas no meio familiar. De acordo com o sociólogo, os teóricos clássicos – como Durkheim, por exemplo – dissociam a função de reprodução cultural da função de reprodução social. Segundo eles, a escola e a família colaboram de forma harmoniosa para transmitir um legado cultural que pertence a toda humanidade. Bourdieu, diferentemente, considera que o sistema de ensino contribui para reproduzir as estruturas das relações de força e das relações simbólicas entre as classes, colaborando para a reprodução da estrutura de distribuição do capital cultural entre elas. A instituição agiria de forma dissimulada e se apresentaria como neutra, mas:

(...) Na realidade, devido ao fato de que elas correspondam aos interesses materiais e simbólicos de grupos ou classes diferentemente situadas nas relações de força, essas ações pedagógicas tendem sempre a reproduzir a estrutura da distribuição do capital cultural entre esses grupos ou classes, contribuindo do mesmo modo para a reprodução da estrutura social: com efeito, as leis do mercado em que se forma o valor econômico ou simbólico, isto é, o valor enquanto capital cultural, dos arbitrários culturais reproduzidos pelas diferentes ações pedagógicas e, por esse meio, dos produtos dessas ações pedagógicas (indivíduos educados), constituem um dos mecanismos, mais ou menos determinantes segundo os tipos de formações sociais, pelos quais se encontra assegurada a reprodução social, definida como reprodução da estrutura das relações de força entre as classes (BOURDIEU, 1975 p. 25).

O desempenho dos estudantes pertencentes aos diferentes meios sociais seria então desigual, devido à diferença na posse de capitais que influenciam o destino escolar, tais como o capital cultural e o econômico. Central para o entendimento da reprodução das estruturas das relações de classe, efetuada pela escola, o conceito de capital cultural “(...) impôs-se primeiramente, como uma hipótese indispensável para dar conta da desigualdade de desempenho escolar de crianças provenientes das diferentes classes sociais, relacionando o ‘sucesso escolar’ (...) à distribuição do capital cultural entre as classes e frações de classe” (BOURDIEU, 2001, p. 73). Dessa forma, pressupõe uma ruptura da visão do sucesso escolar como consequência do mérito individual. Ao desenvolver o conceito de capital cultural, Bourdieu contribuiu para a desmistificação

---

<sup>52</sup> Quanto à ideologia do dom, segundo os fundamentos teóricos de Pierre Bourdieu, pode ser interpretada como uma justificativa para a criação de estereótipos em relação à atuação e ao êxito dos alunos nos processos escolares, consequentemente, mascarando as condições de acesso à cultura e aos bens culturais, identificando a capacidade criativa como atributo natural.

da ideia de que o sucesso escolar está ligado ao dom, às capacidades individuais, ao enfatizar que as condições objetivas interferem nessa relação. O sociólogo destaca que a “transmissão” do capital cultural arbitrário cultural legitimado, traduzido na forma de disposições duráveis do organismo, bem como na posse de bens culturais socialmente valorizados e também de certificados escolares, assenta-se na perpetuação das desigualdades sociais.

Como em um círculo, o capital cultural retorna ao capital cultural, privilegiando aqueles indivíduos cujo meio familiar se caracteriza pela antiguidade no acesso aos títulos escolares bem como na posse de bens culturais. Entre as dimensões escolarmente rentáveis do capital cultural figurariam as informações sobre o sistema educacional e as trajetórias escolares, bem como saberes e preferências relacionados à cultura dominante, assim como a elegância “natural e desinteressada” no trato com a língua culta. As habilidades e competências valorizadas pela escola seriam bem próximas da cultura transmitida pelas famílias das classes dominantes. Sem possuir esse capital cultural implicitamente exigido pela escola, mas por ela não difundido, parte dos estudantes oriundos das classes populares abandona a instituição ou então vivencia uma exclusão intramuros, constituindo o que Bourdieu denominou de “os excluídos do interior”. Essa situação que coloca em desvantagem os estudantes pobres intensificar-se-ia durante o decorrer do período de escolarização até os níveis mais elevados do sistema de ensino, como a educação superior:

(...) Os mecanismos objetivos que permitem às classes dominantes conservar o monopólio das instituições escolares de maior prestígio (ainda que aparentemente tal monopólio seja colocado em jogo em cada geração), se escondem sob a roupagem de procedimentos de seleção inteiramente democráticos cujos critérios únicos seriam o mérito e o talento, e capazes de converter aos ideais do sistema os membros eliminados e os membros eleitos das classes dominadas, estes últimos os “milagrosos” levados a viver como “milagroso” um destino de exceção que constitui a melhor garantia da democracia escolar (BOURDIEU, 1974, p. 31, aspas do autor).

Dessa forma, a ascensão social de alguns dos estudantes oriundos dos meios populares não seria conflitante com a permanência estrutural e até mesmo colaboraria para a manutenção da estabilidade social e para a perpetuação da estrutura de relações de classe. Bourdieu aponta, entretanto, que se a escola usasse de todos os seus recursos pedagógicos com vistas a atender a todos os estudantes ela poderia colocar em

condições de igualdade, ou menos desiguais, aqueles que chegam até ela desprovidos ou, talvez, menos providos de capital cultural.

Nesse contexto, família e escola representam, portanto, duas maneiras de transmissão de herança econômica e cultural. São duas instituições estruturadas para tal transmissão e que possuem uma relação de interdependência, na qual uma se alimenta da outra e vice-versa. Assim, diz Bourdieu (2003), quanto mais a escola abandona à família sua tarefa, mais consagra as desigualdades existentes:

Quanto mais a tarefa de transmissão cultural for abandonada pela Escola à família tanto mais a ação escolar tenderá a consagrar e legitimar as desigualdades prévias, já que seu rendimento depende da competência – prévia e distribuída de forma desigual – dos indivíduos sobre os quais ela se exerce (p. 107).

Ao descortinar o funcionamento do sistema de ensino e possibilitar a crítica à ideia de dom natural, Bourdieu demonstrou que o mérito não é o mero fruto de uma aptidão superior inerente aos estratos dominantes, mas que consiste em competências e habilidades socialmente produzidas. Por seu alcance e relevância, a obra de Bourdieu permanece como um dos principais referenciais para a análise das relações entre escola e sociedade. Os resultados da presente investigação, na medida em que apontam para a ausência de diferenças significativas nas práticas escolares dos professores das escolas pesquisadas, reforçam a teoria de Bourdieu acerca da transferência do capital cultural enquanto elemento determinante para a participação no jogo escolar, especialmente ao se considerar a importância dada pelos diretores entrevistados, da participação dos pais na vida escolar dos filhos.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas nacionais de avaliação da Educação Básica, mais do que um instrumento de controle ou cerceamento da autonomia das instituições escolares, foram construídas buscando estabelecer um padrão de racionalização ao sistema educacional brasileiro dentre outros diversos possíveis. O objetivo aqui seria tornar mensurável – e por consequência mais confiável – o processo de melhoria da qualidade do ensino, direito social qualitativo garantido pela Constituição. A escola de boa qualidade nesse contexto seria aquela que teria capacidade de cumprir suas tarefas, não relegando, por serem primárias, as coisas escolares, aqui entendidas como ensinar a ler, escrever, lidar com conceitos matemáticos e científicos elementares.

Conforme visto neste trabalho, diversos municípios – Campos inclusive – parecem enxergar os testes como instrumentos isolados que impulsionariam os resultados por meio da competição entre as escolas. Ou seja, as metas estabelecidas pelo Governo Federal seriam o suficiente para que os professores trabalhassem mais e melhor, o que desconsidera as articulações necessárias para a obtenção de uma educação eficaz e, por consequência, de qualidade. Esse argumento fica evidente no discurso da prefeita, ao afirmar que “não está nas salas de aula”, assim como nas medidas que toma como forma de atingir as metas – a distribuição de premiações em dinheiro, em vez do investimento em infraestrutura ou apoio pedagógico para os professores, que se encontram “sozinhos” e “desmotivados” de acordo com todas as diretoras entrevistadas neste trabalho. Na medida em que os resultados dessa investigação apontam para a inexistência de diferenças significativas entre as práticas escolares dos professores de ambos os grupos de escolas – acima e abaixo da média – pode-se concluir que o estabelecimento de metas por si só não garante o bom desempenho escolar.

Iniciativas como a Prova Brasil e o IDEB têm por intenção se tornar instrumentos de auxílio para que os entes responsáveis por cada segmento de ensino tenham informações claras e a partir das mesmas tomar as decisões que melhor se encaixem no contexto local. A ideia do desenvolvimento de políticas educacionais particulares à realidade de cada município representa o estabelecimento de autonomia decisória estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em vigor desde 1996, muito embora o repasse de verbas federais para as escolas não seja realizado pelas gestões municipais. Isso fica claro nas entrevistas realizadas com os diretores, que se mostraram muito

incisivos em relação ao fato de não terem autonomia de qualquer espécie. A frustração apresentada por muitos deles está diretamente ligada aos meios disponibilizados pelo poder público municipal para atingir os objetivos cobrados.

A falta de autonomia reduz drasticamente o escopo da atuação dos gestores escolares, o que acaba por limitar seu papel aos aspectos burocráticos, dificultando o estabelecimento de uma liderança eficaz, calcada na promoção de participação e provimento de recursos para que a equipe escolar possa realizar seu trabalho de maneira adequada. Ao não garantir às escolas as estruturas básicas de funcionamento o poder público municipal transforma as escolas de bom desempenho em casos excepcionais, que atingem seu sucesso ao pautar sua rotina na adoção de meios extrainstitucionais, na tentativa de garantir alguma forma de aprendizado.

As dificuldades em estabelecer um modelo de responsabilização eficaz em Campos estão diretamente ligadas à indefinição sobre o papel e a responsabilização tanto dos órgãos intermediários como da Secretaria de Educação no processo de melhoria da qualidade da educação. Além disso, há a questão da falta de continuidade nas políticas relativas à melhoria do desempenho, situação amplamente assinalada pelos professores entrevistados e que transparece mais claramente na troca de funcionários da SMEC. Quando isso acontece, acaba se consolidando o discurso de responsabilizar unicamente diretores e professores pelo desempenho insuficiente das escolas e de seus alunos nos testes padronizados.

Ao se transferir o mesmo discurso de eficácia e eficiência para a gestão pública municipal, percebe-se claramente a sua incapacidade perante ambos os indicadores. Em quatro medições do IDEB, Campos só atinge sua meta em metade delas, o que se configura longe de um modelo eficaz. Da mesma forma, quando se considera o montante gasto com educação no município nos intervalos entre as medições de 2009 e 2011, por exemplo, pode-se inferir que cada ponto da nota 3,6 atingida em 2011, custou para os cofres públicos R\$ 181.465.001,36, pouco mais que o dobro do orçamento do município de São João de Barra – com quem divide a última posição no IDEB estadual – para o ano passado. Pensada por essa perspectiva, não se pode considerar a gestão da educação municipal como eficiente.

Ao estabelecer modelos de responsabilização que se restringem ao âmbito escolar, o poder público municipal parece desconsiderar que a atuação desse mesmo âmbito –

medida tanto em termos de eficácia e eficiência, quanto em qualquer outra escala – depende do bom funcionamento do órgão público que a gere, especialmente em um contexto onde esse órgão centraliza suas decisões, oferecendo pouco espaço para o exercício da autonomia de cada instituição. Como resultado há a manutenção da escola enquanto espaço reprodutor das desigualdades sociais em vez do cumprimento de seu papel original – o de promover a equalização das oportunidades através do amplo acesso a ensino de qualidade.

A permanência dessa relação é ainda mais agravante quando se considera a população atendida pelas escolas que compõem essa investigação – moradores de aglomerados subnormais – e o contexto de privação em que estão inseridos. A situação de vulnerabilidade social em que se encontra essa população diz respeito não só às condições de moradia, mas também ao acesso à educação, na medida em que depara com a impossibilidade de conseguir usufruir ou possuir ativos materiais ou imateriais – no caso, a escola e as oportunidades que proporciona – que permitiriam lidar com a pobreza. Considerando que o sucesso no jogo social depende do capital acumulado em suas diferentes espécies, a não absorção desse mesmo capital em uma determinada etapa do ciclo de vida de um indivíduo acarretará em uma maior dificuldade de acumular outros futuramente e assim sucessivamente.

Os resultados da presente investigação se aproximam fortemente das variáveis definidas pela pesquisa como as pertencentes às “boas escolas”. Em primeiro lugar, a presença de liderança nas escolas, por meio do direcionamento a um planejamento específico e adoção de uma postura participativa por parte dos diretores, assim como o desenvolvimento de estratégias para motivar seus professores. Tais variáveis, embora não estivessem presentes em todas as escolas acima da média, estiveram ausentes em todas as escolas que não obtiveram bom desempenho, com diretores que não se abriam para o diálogo, não debatiam a proposta pedagógica da escola ou até mesmo responsabilizavam diretamente os professores pelos resultados da mesma, se eximindo de qualquer participação nesse processo.

A segunda variável, ligada à atuação do professor e às características necessárias para que ela pudesse ser classificada enquanto eficaz se concentrou na gestão do tempo por parte deles, tanto no que diz respeito ao planejamento quanto às práticas de sala de aula. Nesse item os resultados se mostraram com maior grau de diferença, evidenciando a

separação entre os dois grupos de escolas – acima e abaixo da média – com os professores do primeiro grupo designando mais horas semanais para as atividades descritas no questionário. A relação entre esse investimento e os resultados parece flagrante na medida em que a classificação das escolas segundo seus desempenhos nos testes padronizados se assemelha e muito com a classificação pela média de horas gastas com as atividades.

A terceira variável, relativa à criação de uma cultura escolar positiva, por meio da elaboração do projeto político pedagógico em conjunto com a comunidade, chamou a atenção por um aspecto particular: das seis escolas pesquisadas, apenas metade havia elaborado o projeto. Em um dos casos, isso se justifica pela alta rotação de professores na escola, o que inibe a criação do mesmo por parte da diretora. Em outra escola, a diretora afirma abertamente que vai elaborá-lo com a ajuda de dois pedagogos que compõem sua equipe, sem a participação dos professores. Esse aspecto, embora não tenha se configurado enquanto elemento-chave na explicação das diferenças de desempenho, chamou a atenção para o quanto as políticas da SMEC afetam o cotidiano escolar e a maneira pela qual elas proporcionam aprendizado aos seus alunos, seja pela indicação de diretores, pela contratação temporária de professores ou pela imposição de parâmetros de ensino.

Essa relação fica mais evidente com a análise da quarta variável, relativa às expectativas em relação ao rendimento tanto dos professores, por parte dos diretores, quanto dos alunos, por parte dos professores, assim como a relação com a SMEC. O que chamou a atenção foi o discurso de cinco dos seis diretores que apontava para uma descontextualização dos treinamentos oferecidos pelo órgão de gestão municipal. De fato, os dados do *survey* mostram que os professores do grupo das escolas de bom desempenho foram os que tiveram menos participação nos cursos e oficinas organizados pela Secretaria. Da mesma forma, os diretores se mostraram muito incisivos em relação ao fato de não possuírem autonomia pedagógica e reclamam abertamente do livro didático adotado pela prefeitura, com uma das diretoras afirmando inclusive que, ao assumir uma turma, não soube trabalhar o conteúdo do livro.

A tão almejada qualidade no ensino será tão real quanto o nível de integração entre as diversas políticas públicas incrementais no âmbito da garantia de condições para a gestão da educação, assim como do seu exercício cotidiano em sala de aula. Os sistemas

educacionais irão se aproximar desse objetivo ao promover ações que incentivam a participação nas escolas, quebrando a lógica vertical e centralizadora vigente, além de criar mecanismos claros e específicos para a transferência de poder e de recursos, passando do plano das intenções para a ação.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M.V. *Contributo para a construção da qualidade na escola*. Conselho Nacional de Educação, Lisboa, 2000.

ABRUCIO, F.L. *Gestão escolar e qualidade da educação: um estudo sobre dez escolas paulistas*. Estudos & Pesquisas Educacionais – Fundação Victor Civita, São Paulo, Editora Abril, 2010.

ADRIÃO, T. GARCIA, T. *Oferta educativa e responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas*. Cadernos de Pesquisa, v.38, n.135, p.779-796, set./dez. 2008.

AFONSO, A.J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2002.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. *Efeito-escola e estratificação escolar: o impacto das práticas de enturmação por nível de habilidade dos alunos*. Educação em Revista, UFMG, Belo Horizonte, n. 45, 2007.

\_\_\_\_\_. *Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.39, n.1, p.177-194, jan./mar. 2013.

ALVES, M.T.G.; FRANCO, C. *A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidência sobre o efeito das escolas e fatores associados a eficácia escolar*. In: BROOKE, N. SOARES, J.F. (orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ARRETCHE, M. *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, 11 (31) p. 44-66, 1996.

\_\_\_\_\_. *Tendências no estudo sobre avaliação*. In: RICO, E.M. (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

BANCO MUNDIAL. *Educação municipal no Brasil – recursos, incentivos e resultados*. Departamento de Desenvolvimento Humano. Brasil: Unidade de Gerenciamento do País, dois volumes, janeiro de 2003 (Relatório n. 24413-BR), 2003.

BAPTISTA, J.R.D. *Aproveitamento escolar de alunos oriundos de famílias beneficiadas pelo programa Bolsa Família na rede pública de Ensino Fundamental de Campos dos Goytacazes*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política para obtenção do título de mestre, 2013.

BARBOSA, M. E. F.; FERNANDES, C. *A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em matemática dos alunos da 4ª série*. In: FRANCO, C. (org.) *Promoção, ciclos e avaliação educacional*. Porto Alegre: ArtMed, 2001. p.155-172.

BARBOSA, M.L. *Desigualdade e desempenho: uma introdução à sociologia da escola brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

BONAMINO, A. FRANCO, C. *Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB*. Cadernos de pesquisa número 108, p.101-132, novembro de 1999.

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

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

BOURDIEU P.; PASSERON, J.C. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1974.

BOURDIEU, P. *A Escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura*. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (orgs). *Escritos de educação*. Petrópolis, Vozes, 2001.

BOURDIEU, P. *As categorias do juízo professoral*. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (orgs.). *Pierre Bourdieu - Escritos de educação*. Petrópolis. Editora Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. *A miséria do mundo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

BRASIL. *Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.394 de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 23 de Dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) para vigorar de 2011 a 2020*. Texto enviado pelo Governo Federal ao Congresso. Brasília: Ministério da Educação, 15 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Projeto BRA/96/026 –PNUD*. Brasília, DF, 1997.

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

BROOKE, N. CUNHA, M.A.A. *A avaliação externa como instrumento de gestão educacional*. Estudos & Pesquisas Educacionais – Fundação Victor Civita, São Paulo, Editora Abril, 2010.

BROOKE, N. *As novas políticas de incentivo salarial para professores: uma avaliação*. In: FONTOURA, H.A. (Org.). *Políticas públicas, movimentos sociais: desafios à pós-graduação em Educação em suas múltiplas dimensões*. Rio de Janeiro, ANPED Nacional, 2011. P. 163-188.

BROOKOVER, W.B. et al. *School social systems and student achievement: schools make a difference*. New York: Praeger, 1979.

BRYK, A.S. et al. *organizing schools for improvement: lessons from Chicago*. Chicago: University of Chicago, 2010.

CARVALHO, J.S.F. *A qualidade de ensino vinculada à democratização do acesso à escola*. Estudos Avançados 21 (60), 2007.

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

CID, G.S.V. *Segregação urbana e segmentação escolar: efeitos do lugar num equipamento público de ensino no interior de um condomínio fechado no bairro da Barra da Tijuca*. Dissertação de Mestrado, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

COELHO, M.I.M. *Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios*. Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais, Rio de Janeiro, v.16, n.59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

COELHO, I. SARRICO, C. ROSA, M.J. *Avaliação de escolas em Portugal: que futuro?* Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão, abr./jun. 2008.

COLEMAN, J. S. CAMPBELL, E.Q. HOBSON, C.J. MCPARTLAND, J. MOOD, A.M. WEINFELD, F.D. YORK, R.L. (orgs.). *Summary report: Equality of educational opportunity*. Washington D.C.: Office of Education, U.S. Department of Health, Education and Welfare, 1966.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Diretrizes nacionais para a organização curricular do Ensino Médio*. Relatora: Guiomar Namó de Mello. Brasília, 1998.

COSTA, A. N.; ALVES, M. G. *Monitoramento da expansão urbana no município de Campos dos Goytacazes – RJ, utilizando Geoprocessamento*. Anais XII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Goiânia, Brasil, 16-21 abril 2004, INPE.

CUNHA, L. A. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

\_\_\_\_\_. *A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

D'ATRI, F. *Municipalização do Ensino Fundamental da rede pública: os impactos sobre o desempenho escolar*. Dissertação apresentada a Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do título de mestre, 2007.

DAVIES, N. *FUNDEB: A redenção da Educação Básica?* Educação e Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 753-774, out. 2006.

DELORS, J. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez; Brasília. DF: MEC: UNESCO, 1998.

DOURADO, L.F. *Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas*. Educação e Sociedade. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007

DUBET, F. *A escola e a exclusão*. Cadernos de Pesquisa, n.119, p.29-45, Julho/2003.

\_\_\_\_\_. *O que é uma escola justa?* Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 123, p. 539-555, set./dez. 2004

ÉRNICA, M.; BATISTA, A.A.G. *Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole: um caso na periferia de São Paulo*. São Paulo: CENPEC, nov. 2011. (Informe de Pesquisa, n.3)

FARIA, C.A.P. de; FILGUEIRAS, C.A.C. *As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.;

MARQUES, E. (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2007.

FORQUIN, J. C. *Sociologia da Educação: dez anos de pesquisas*. Petrópolis: Vozes, 1995.

FREITAS, D.N.T. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Reunião Anual da ANPED, 28., 2005, Caxambu Anais. Caxambu, MG.

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

GOUVEIA, A.B.; SOUZA, A.R. de; TAVARES, T.M. *O Ideb e as políticas educacionais na região metropolitana de Curitiba*. Estudos em Avaliação Educacional, Rio de Janeiro, v.20, n.42, p.45-58, 2009.

GVIRTZ, S. BEECH, J. *Micropolítica escolar e coesão social na América Latina*. In: SCHWARTZMAN, S. COX, C. (Orgs.) *Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Disponível em: <[www.inep.gov.br/basica-censo](http://www.inep.gov.br/basica-censo)>. Acesso em: 8 de Janeiro de 2012.

JENKS, C.S. *The Coleman Report and the conventional wisdom*. In: MOSTELLER, F.; MOYNIHAN, D.P. *On equality of educational opportunity*. New York: Vintage Books, 1972.

KATZMAN, Ruben. *“Marco Conceptual Sobre Activos, Vulnerabilidad Y Estructura de Oportunidades.”* In: *Apoyo a la implementación del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Montevideo: CEPAL, 1999.

\_\_\_\_\_. *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Borrador para discusión. 5 Taller regional, la medición de la pobreza, métodos e aplicaciones. México: BID-BIRF-CEPAL, 2000.

KRAWCZYK, N. *A gestão escolar: um campo minado. Análise das propostas de 11 municípios brasileiros*. Educação & Sociedade, ano XX, nº 67, Agosto/99.

LAHIRE, B. *Sucesso escolar nos meios populares: as razões do improvável*. São Paulo. Editora Ática, 1995.

LEVINE, D. LEZOTTE, L. *Unusually effective schools: a review and analysis of research and practice*. Madison: National Center for Effective Schools Research and Development, 1990.

LÔBO, Y. DAMASCENO, D. DAMASCENO, R. *Exame das ações educativas do poder público municipal para atender a educação de crianças de zero a cinco anos em Campos dos Goytacazes*. XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. Porto Alegre, 2007.

- MACHADO-SOARES, T. Et al. *A gestão escolar e o Ideb da escola*. Pesquisa e Debate em Educação, Juiz de Fora, v.1, n.1, p.45-68, 2011.
- MADAUS, G.F. *School effectiveness: a reassessment of the evidence*. New York, McGraw-Hill Book Company, 1980.
- MELLO, G.N. *Escolas eficazes: um tema revisitado*. Brasília, MEC/SEF, 1994.
- MENEZES-FILHO, N.; RIBEIRO, F.P. *Os determinantes da melhoria do rendimento escolar*. In: VELOSO, F.; PESSOA, S.; HENRIQUES, R.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.) *Educação Básica no Brasil: Construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009.
- MORTIMORE, P. *School Matters: The Junior Years*. Wells: Open Books, 1988
- MOSER, C. *Confronting crisis: a comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*. Environmentally Sustainable Studies and Monograph Series, n.8, Washington DC: World Bank, 1996.
- \_\_\_\_\_. *The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies*. World development, v.26, n.1, 1998.
- NEAL, D. SCHANZENBACH, D.W. *Left behind by design: proficiency counts and test-based accountability*. Review of Economics and Statistics, Cambridge, Mass., v.92, n.2, p.263-83, 2010.
- NEUBAUER, R. SILVEIRA, G.T. *Gestão dos sistemas escolares – Quais caminhos perseguir?* In: SCHWARTZMAN, S. COX, C. (Orgs.) *Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- NEVES, C.E.B. *Estudos sociológicos sobre educação no Brasil*. In: MICELI, S. (org.) *O que ler na ciência social brasileira 1970-2002*. São Paulo, Editora Sumaré, 2002.
- NOGUEIRA, M. A. *A Sociologia da Educação do final dos anos 60/início dos anos 70: o nascimento do paradigma da reprodução*. Em Aberto, v. 46, p. 49-59, 1990.
- OLIVEIRA, R.P. de. *Da universalização do Ensino Fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica*. Educação e Sociedade, Campinas, vol.28, n.100 – Especial, p.661-690, out. 2007.
- OLIVEIRA, S.B.; MENEGÃO, R.C.S.G. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Resenha do livro de autoria de Diane Ravitch. Educação & Sociedade, Campinas, v. 3, n.119, p.647-660, abr.-jun. 2012.
- PADILHA, F. *As regularidades exceções no desempenho do Ideb dos municípios*. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v.23, n.51, p.58-81, 2012.
- PLOWDEN REPORT. *Children and their Primary Schools*. London, HMSO, 1967.
- RAVITCH, D. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2011
- REYNOLDS, D. TEDDLIE. C. *The International Handbook of School Effectiveness Research*. London/New York: Falmer Press, 2000.

RIBEIRO, L.C.Q. KOSLINSKI, M. C. *Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais*. Trabalho apresentado na ANPOCS, 2008.

\_\_\_\_\_. *A metropolização da questão social e as desigualdades de oportunidades educacionais no Brasil*. In: RIBEIRO, L.C.Q. KOSLINSKI, M.C. ALVES, F. LASMAR, C. (orgs.). *Desigualdades urbanas, desigualdades escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.

RUTTER, M. et al. *Fifteen Thousand Hours: Secondary Schools and their effects on children*. London, Open Books, Cambridge, Harvard University Press, 1979.

SILVA, A.F. LIRA, P.R.B. *IDEB, as mudanças na organização escolar e no trabalho docente em uma escola municipal de Campina Grande/PB*. Revista Exitus, Volume 02, Número 1, Jan./Jun. 2012.

SOARES, J. F. et al. *Escola eficaz: um estudo de caso em três escolas da rede pública do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Game/FAE/UFMG, Segrac, 2002.

SOARES, J.F. COLLARES, A.C.M. *Influences of family background on academic achievement: evidence from Brazilian Schools*. International Sociological Association Research Committee on Social Stratification and Mobility. Rio de Janeiro, 2004.

SOUSA, S.Z. *Avaliação, ciclos e qualidade do Ensino Fundamental: uma relação a ser construída*. Estudos avançados, 21 (60), 2007.

SOUSA, S.Z.; OLIVEIRA, R.P. de. *Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil*. Educação & Sociedade, Campinas, vol. 24; n.84, p.873-895, Setembro de 2007.

\_\_\_\_\_. *Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v.40, n.141, p. 793-822, 2010.

STOCCO, S. ALMEIDA, L.C. *Escolas municipais de Campinas e vulnerabilidade sociodemográfica: primeiras aproximações*. Revista Brasileira de Educação v.16, n.48, set.-dez. 2011.

TEDDLIE, C.; STRINGFIELD, S.; *Schools do make a difference: lessons learned from a 10-year study of school effects*. New York: Teachers College Press, 1993.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Resultados do IDEB com foco na equidade e na qualidade das redes públicas do país: nota técnica dos dados e análises complementares*. Disponível em:

<[http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/2010\\_08\\_13\\_documento\\_tecnico\\_equidade.pdf](http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/2010_08_13_documento_tecnico_equidade.pdf)>. Acesso em: 12 Jun. 2011.

TORRES, H.G.; FERREIRA, M.P.; GOMES, S. *Educação e segregação social: explorando as relações de vizinhança*. In: MARQUES, E.; TORRES, H.G. (orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade*. São Paulo: Editora Senac, 2005.

TORRES, H.G.; BICHIR, R. M.; GOMES, S.; CARPIM, T. R. P. *Educação na Periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais?* In: RIBEIRO, L.C.Q.; KAZTMAN, R. (Orgs.). *A cidade contra a escola?: segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital: FAPERJ, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Estudos socioeconômicos dos municípios – Campos dos Goytacazes*. Rio de Janeiro, 2011.

VELOSO, F. *Experiências de reforma educacional nas últimas duas décadas: o que podemos aprender?* In: VELOSO, F.; PESSOA, S.; HENRIQUES, R.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.) *Educação Básica no Brasil: Construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009.

VAILLANT, D. *A profissão docente*. In: SCHWARTZMAN, S. COX, C. (Orgs.) *Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

WISE, A.E. *Student welfare in the era of school reform: legislated learning revisited*. In: BACHARACH, S.B. (org.). *The dynamics of organizational change in education*. Berkeley: McCutchan, 1983.

**ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO PARA PROFESSORES**

1. Idade: \_\_\_\_\_

2. Gênero:

Masculino.

Feminino.

3. Leciona em mais alguma escola além desta?  
Quantas? \_\_\_\_\_

4. Natureza do seu vínculo com a rede municipal:

Concursado.

Contratado.

Outros. Quais? \_\_\_\_\_

5. Qual o seu nível de escolaridade?

Ginásial.

Ensino médio incompleto.

Ensino médio completo.

Universitário incompleto.

Universitário completo.

Pós-graduação.

6. Quantos anos você tem de experiência como docente? \_\_\_\_\_

7. Por quantos anos você lecionou NESTA escola? \_\_\_\_\_

8. Para qual série leciona atualmente nesta escola?

\_\_\_\_\_

9. Quantos alunos estão regularmente matriculados em sua turma?

\_\_\_\_\_



10. Quantos alunos foram matriculados após a primeira semana de aula?

---

11. Quantas crianças, dentre as que estavam matriculadas no início do ano, deixaram de frequentar a escola?

---

12. Quantas crianças de sua turma estão em situação de distorção idade/série?

---

13. Quantas horas por semana você gasta na preparação de aulas?

---

14. Quantas horas por semana são usadas para leitura em sala de aula?

---

15. Quantas horas por semana são usadas para leitura de livros não didáticos no período escolar? \_\_\_\_\_ (Zero (0), se nenhuma.)

16. Com que frequência você usa livros da biblioteca, jornais e/ou revistas?

Nunca.

Pouco.

Frequentemente.

17. Esses livros podem ser emprestados para a criança levar para casa?

Não.

Sim.

18. Quantas horas por semana são usadas para escrita em sala de aula?

---

19. Quantas horas por semana são usadas para exercícios práticos de matemática?

---

20. Quantas vezes, neste ano, seus alunos fizeram uma redação?

---

21. Quantas horas por semana são usadas, em sala, para a correção dos exercícios?

---

22. Você pode mudar a ordem em que os itens do programa são apresentados?

Não.

Sim.

Sim, e fiz isso neste ano.

23. Você participou na elaboração do projeto ou plano escolar?

Não.

Sim.

24. Quantos cursos ou programas de formação ou qualificação você frequentou nos últimos cinco anos? \_\_\_\_\_

25. Quantas horas de treinamento você recebeu neste ano? \_\_\_\_\_

26. Na sua opinião, o treinamento recebido:

Não foi muito útil para melhorar meu trabalho em sala de aula.

Foi moderadamente útil para melhorar meu trabalho em sala de aula.

Foi muito útil para melhorar meu trabalho em sala de aula.

27. Seus ideais enquanto professor estão de acordo com a proposta pedagógica da escola?

Nunca.

Às vezes.

Frequentemente.

28. A gestão da escola é democrática e aberta à participação de todos os profissionais nas decisões importantes?

Nunca.

Às vezes.

Frequentemente.

**ANEXO 2 – QUESTIONÁRIO PARA DIRETORES**

1. Gostaria de saber sobre suas origens familiares e se elas influenciaram a escolha da sua profissão.
2. Há quanto tempo você trabalha no magistério e na rede pública municipal?
3. Quais cursos você fez e por que os escolheu?
4. Como você vê o ensino da escola pública hoje, especialmente o da rede pública municipal?
5. Se você tivesse a oportunidade de fazer qualquer mudança para melhorar a qualidade do ensino da sua escola, o que você faria?
6. O que seria necessário para você implantar essas ideias?
7. Você poderia me falar um pouco do projeto pedagógico de sua escola? Você participou da elaboração desse projeto? Você poderia apontar algum conflito entre a proposta e a realidade?
8. O projeto político-pedagógico se encontra em qual fase do processo de implementação?
9. Existe na sua escola, por parte dos professores e da direção, uma revisão dos programas?
10. A escola discute propostas metodológicas sugeridas pela SMEC?
11. A escola participa de algum programa do MEC? Como ele funciona aqui?
12. A escola realiza semanalmente atividades extraclasse para seus alunos?
13. Quem são hoje os alunos que procuram a sua escola? Como é trabalhar com esses alunos?
14. Como é feito o registro e acompanhamento da avaliação dos alunos e como ele é usado para reformular o planejamento das aulas?
15. O que fazem com os alunos de baixo desempenho e/ou que não aprenderam o conteúdo no período para que não fiquem para trás?
16. De que modo você encara a responsabilidade dos resultados da sua escola?  
De quem é essa responsabilidade?
17. Como você vê a Prova Brasil?
18. Quais são as principais demandas dos pais em relação à escola, além da garantia das vagas?
19. A escola possui conselho escolar implantado e em funcionamento? Quem participa?

20. Quais meios você utiliza para incentivar e motivar as práticas dos professores?
21. Na sua opinião, na avaliação que você faz da prática dos seus professores, poderia apontar o que está funcionando e o que não está?
22. Sendo a escola a principal responsável pelo desempenho de seus alunos, como ela recebe ou o que faz com os resultados da Avaliação Nacional?
23. O que a escola faz para aumentar as expectativas dos pais de alunos, dos alunos, dos professores?
24. De que modo a escola municipal proporciona um ambiente de aprendizagem com autonomia pedagógica, administrativa e financeira e como agência comunitária de serviço educacional público?
25. O que a escola faz para garantir aos alunos alto padrão de aprendizagem?
26. Como a escola supre a questão da alimentação, livros didáticos, uniformes, sala de aula e vivência escolar?
27. Como é o modelo administrativo da sua escola?
28. Que técnicas você usa para administrar o dia a dia da sua escola?
29. Que recursos multimídia a escola têm e usa? Que atividades complementares e projetos são desenvolvidos pela escola?
30. A escola possui quadro informativo em local adequado onde disponibiliza sua agenda de atividades, por turno, e as cumpre?
31. Como a escola monitora a frequência dos alunos? Que providências são tomadas junto às famílias e autoridades para regularizar a frequência do aluno faltoso?
32. Você poderia explicar a jornada diária mínima de atividades que a escola assegura aos seus alunos?
33. A escola oferece aos alunos com problemas de aprendizagem atividades de educação suplementar na própria escola?
34. Na sua opinião, como você vê o papel de coordenação geral de ensino da SMEC?
35. Que tipo de assessoramento pedagógico contínuo a SMEC oferece à sua escola?