
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: A proposta do “salto de qualidade na educação carioca” em discussão (2009-2012)

*Marcio Martins Costa Brigeiro
Luiz Fernando Conde Sangenis*

*[...] foi encontrado nas ruínas de uma escola em construção.
Caetano Veloso, Fora de ordem, 1991.*

INTRODUÇÃO

Durante o primeiro mandato do prefeito Eduardo Paes (2009-2012), o governo do sistema de ensino municipal do Rio de Janeiro se ressignifica ao entrar em consonância tardia com referenciais de um contexto de regulação transnacional e nacional das políticas educacionais locais que impulsionaram, desde a década de 1980, a criação de um novo senso comum em torno da validade de soluções gerencialistas e tecnocráticas para os problemas históricos que afligem nossas escolas. Circulando há vários anos na arena educacional global, esses referenciais proliferaram-se, atualizaram-se e tomaram diferentes formas, segundo as relações de forças implicadas no jogo dinâmico e complexo da sua recontextualização local. A necessidade de ampliação da margem de convergência infranacional expressa, por outro lado, que a manutenção da hegemonia de determinados temas e enfoques na agenda educativa internacional continua sendo considerada essencial para a recomposição econômica das forças políticas neoconservadoras e neoliberais. Nesse sentido, uma das maneiras de analisar a dinâmica política desse processo ainda em curso é compreender, mais especificamente, como, e com quais ações e estratégias de intervenção pedagógica e administrativa, a atual política pública de educação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) contextualizou essas tendências de governança dos sistemas de ensino em modalidades e dispositivos de regulação do trabalho escolar em um âmbito subnacional.

Pensar essas questões exige um exercício de descrição e problematização do Projeto “Salto de Qualidade na Educação Carioca” (SQEC), importante eixo retórico da política educacional¹ posta em movimento, a partir de 2009, na cidade do Rio de Janeiro pela PCRJ. Trata-se, nesse contexto municipal, de um projeto integrado de intervenção no sistema de ensino público e que

¹ Entende-se política educacional na acepção que lhe dá Agnès van Zanten (2011, p. 640) como programas de ação governamental, estruturados a partir de valores e ideias, que se dirigem a públicos escolares e são implementados pela administração e pelos profissionais da educação.

envolve um conjunto de ações formuladas e orientadas pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME/RJ), liderada pela economista Cláudia Costin. Identificamos que o Projeto SQEC em ação tem enfatizado fins instrumentais à escolaridade fundamental, em função de expectativas políticas de melhora, em curto prazo, do desempenho discente do ensino público carioca no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do governo federal. Essas expectativas são convertidas em pressões de cariz neoliberal e tecno-objetivista sobre o sistema de ensino para que a ação educativa obtenha, invariavelmente, “saltos” contínuos nos resultados nas avaliações externas. Tal visão performática, redutora e simplificadora da ação escolar requereu da ação pública a mobilização de novos dispositivos de governança no sentido de induzir reconfigurações na autonomia docente, na rotina escolar e nas prioridades da/na educação pública.

O período foi caracterizado pelo forte investimento em um determinado discurso de qualidade da/na educação, cujo papel estratégico na abertura do território escolar a novas formas de regulação dos sistemas de ensino é fundamental e corresponde em “silenciar a polissemia e invisibilizar os sujeitos”, segundo a pontual expressão de Maria Teresa Esteban (2008). Esse discurso manipula e confisca politicamente a expectativa social da urgência da melhoria da educação pública, exibindo, por isso, a potência legitimadora de enfraquecer e até dissolver resistências sociais em relação a mudanças em processo no governo do ensino público carioca que, em outro momento sócio-histórico, seria objeto de forte desgaste político. Referimo-nos, sobretudo, a duas ações públicas que tentam colonizar os espaços escolares cariocas: o primeiro, a proposição de novos dispositivos de gestão e de regulação do sistema, que atacam frontalmente a autonomia escolar e docente; o segundo, o espaço privado do “salto”, isto é, o deslocamento autoritário de atribuições do Estado para o setor privado, a partir do estabelecimento de “parcerias” e “convênios” a custos elevados e dispensados de licitação, que mal dissimulam o que especialistas chamam de privatização indireta de setores da educação pública, “não necessariamente relacionada com a titularidade do serviço, mas com o funcionamento do mesmo” (ÂNGULO RASCO, 1999, p. 31).

A perspectiva marcadamente recentralizadora, eficientista e produtivista da gestão pública da educação que se quer imprimir de forma tardia na administração da rede pública municipal de ensino é um indicador claro desse cenário sufocante e excludente das alternativas de reforma educacional. Essa tendência hegemônica de política educativa advoga uma “pretensa racionalização das estruturas e das práticas educativas, imposta pela *mercadorização* do direito à educação e que têm na comparação internacional e/ou nacional da avaliação dos resultados escolares o referente legitimador de toda sua ação” (TEODORO, 2001, p. 157-8). À vigência dessa tendência contrapomos a validade social de agendas contra-hegemônicas que visam a atingir a qualidade

da/na educação para além dos parâmetros dos índices quantitativos das avaliações institucionais externas, locais e nacionais, obtidos através da aplicação de exames em larga escala aos alunos da rede municipal. Nesse sentido, interessa-nos, neste artigo, compreender o contexto de produção, influência e atuação que ressignifica tal política educativa em seu processo de efetivar aquilo que repetidamente é expresso nos discursos dos tomadores de decisão como o “salto de qualidade da educação carioca”. Desejamos discutir, à luz da perspectiva da educação como direito, alguns equívocos da lógica que preside a gestão da SME/RJ, em especial, através do ímpeto e ênfase desse projeto nas avaliações externas como eixo central das novas pretensões de multirregular o território educativo, visando coordenar toda a ação escolar para a meta política de “saltar” a todo custo no ranking nacional do IDEB, ambição política partilhada por quase todos os governos subnacionais.

Nessa nova coordenada histórica, a práxis política municipal de reestruturação do sistema de ensino e do seu governo, traduzida em determinadas ações de intervenção pedagógica e administrativa, ultrapassa a soleira da porta de entrada das escolas e estabelece diferentes modalidades e dispositivos de regulação. A SME/RJ investe na lógica de que o sistema educativo tornar-se-ia mais eficaz e equitativo ao ser reestruturado por um modelo transnacional de governo da educação que, com diferentes matizes e graus nacionais e locais, se faz hegemônico entre as forças que atualmente operam na educação. Esse modelo articula metas mensuráveis em educação e maior responsabilização dos atores escolares pela externalização de (obrigação de) resultados, a partir do estabelecimento de multiavaliações alinhavadas por uma standardização curricular. Nesse processo, é aplicado à escola um critério mercantil de êxito, em que uma meritocracia descontextualizada e descolada de toda contingência socioescolar é entronizada como “a única suscetível de conciliar eficácia e justiça social” (DURU-BELLAT, 2009, p. 13). Tais ações de intervenção de caráter invasivo e sem o escrutínio docente expressam estratégias² de atuação política na disputa pelo pedagógico no terreno escolar para alcançar a utopia tecnicista de uma multirregulação do sistema de ensino à prova de escola ou até mesmo à prova de professor.

A POLÍTICA EDUCACIONAL CARIOCA E SUA META: O “SALTO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO CARIOCA”

Em 2009, no marco inicial da gestão Eduardo Paes na prefeitura do Rio de Janeiro, a SME/RJ elabora e coloca em curso políticas públicas de forte teor recentralizador, cujas intenções

² O termo *estratégia* é entendido na acepção elaborada por Michel De Certeau (1998) que a designa como a *arte dos fortes* ou um dispositivo de poder que constituem o espaço (lugar institucional, físico, simbólico e teórico) no qual transitam os sujeitos, em um cálculo (ou manipulação) das relações de força/poder constituídas por ela em um dado momento histórico.

retóricas procuravam, além de servir a contingências políticas ávidas em estabelecer metas para melhorar a nota da educação pública municipal no IDEB, persuadir sociedade e educadores em torno da possível realização do mantra da secretária de Educação Cláudia Costin: “um salto de qualidade na educação carioca”.

A partir de sua gestão a frente da SME/RJ, estudantes, equipes escolares e entidades de regulação intermediárias como as Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) da cidade do Rio de Janeiro relacionam-se, de fato, com uma nova dinâmica no governo da educação pública. Essa relação é mediatizada por novas políticas educativas que concebem a escola como uma organização produtiva orientada para objetivos mensuráveis e implicada em modalidades especiais de regulação institucional do sistema educativo carioca.

A maior parte da política educacional carioca teve no Projeto SQEC um importante referencial retórico para efetivar um grande projeto integrado de intervenção que envolve múltiplos programas, projetos e ações planejadas para o quadriênio de 2009-2012 que convergem para o objetivo de melhoria da qualidade do ensino oferecido às jovens e crianças matriculados na rede pública de ensino. Para balizar esse projeto e implicá-lo na maior rede pública municipal de ensino da América Latina, novos fundamentos político-administrativos foram adotados pelo atual governo municipal e a *qualidade da/na educação* – um dos conceitos em disputa de maior presença e continuidade no discurso educativo – tem suas dimensões restritas e despolitizadas a partir de marcos híbridos, neoliberais e neoconservadores, que circunscrevem o caminho constitutivo de uma “educação de qualidade”: uma educação que combina mecanismos de correção de fluxo escolar com avanços progressivos nos resultados de testes objetivos de múltipla escolha aplicados em toda rede municipal que atestariam que todo aluno(a) está aprendendo cada vez mais e melhor e na idade adequada ao ano em que estuda.

Essa reapropriação conceitual do ideal de qualidade educacional, sintonizada com os valores mais conservadores em matéria de educação, é publicada como meta política possível de se tornar uma realidade no sistema de ensino carioca. A busca pelo aprimoramento da qualidade educativa das escolas públicas da cidade do Rio de Janeiro, assim esvaziado de seus significados mais progressistas, começava a ser projetado no plano discursivo e nos circuitos burocráticos e escolares de maneira ostensiva. A estratégia buscava legitimar certos cursos de ação das propostas de mudanças instituídas pela SME/RJ, a partir das quais professores, alunos e famílias são chamados a se engajarem nestas ações, de preferência sem nunca chegar a colocá-las em questão.

A defesa da qualidade da educação foi, portanto, um importante expediente para iniciar, a partir de 2009, toda uma reformulação do projeto pedagógico da rede de educação pública do Rio

de Janeiro. Essa reformulação foi enunciada no Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro (2009-2012) (PEPCRJ) ³ para a Área de Resultados – Educação, em que, a partir de um diagnóstico, são definidas, em sequência, as diretrizes, as metas e as iniciativas estratégicas para o setor educativo.

Nesse PEPCRJ foram traçadas as diretrizes da educação, nos seguintes termos:

DIRETRIZES DA EDUCAÇÃO

- Construir um processo pedagógico modelo, estabelecendo um padrão de excelência no ensino fundamental e na educação infantil.
- Ampliar o atendimento em creches e pré-escolas, proporcionando um ambiente adequado à criança em seus primeiros anos de vida, com reflexo em seu desenvolvimento físico e mental.
- Capacitar e treinar os professores da rede pública municipal de ensino, utilizando novas tecnologias e construindo, em parceria com universidades e outras entidades, um ambiente moderno e amigável para o ensino a distância (RIO DE JANEIRO, 2009, p. 45).

O desenvolvimento do PEPCRJ considerou o Projeto SQEC articulador de um “processo pedagógico modelo” para garantir um padrão de excelência no ensino fundamental e na educação infantil. O forte investimento em um discurso de defesa da qualidade do ensino veicularia que a excelência educativa se alcançaria através da ênfase na aprendizagem dos(as) estudantes, no acesso e na permanência e no alcance de índices de desempenho em exames de larga escala. Desde o início do processo de efetivação do Projeto SQEC, a gestão da SME/RJ foi coerente com esses propósitos e direcionou as escolas ações de realfabetização, reforço escolar e de correção do fluxo escolar dos alunos da rede pública de ensino, quase todas delegadas a representantes do mercado, subvencionados com grandes fundos públicos.

³ O PEPCRJ apresenta a visão de futuro da prefeitura para as chamadas “10 áreas de resultados”, sendo a Educação uma delas. O Plano Estratégico estabelece um diagnóstico e define, em sequência, as diretrizes, as metas e as iniciativas estratégicas de cada uma das áreas de resultado. Assim, tal plano foi construído a partir da realização de um breve diagnóstico que identificou os principais desafios e oportunidades das dez áreas de resultado do governo. A partir deste diagnóstico, foram articulados os objetivos centrais do governo e as diretrizes para cada área de resultado. Em seguida, essas diretrizes setoriais foram traduzidas em metas específicas e mensuráveis a serem alcançadas durante o governo. Por fim, as iniciativas estratégicas representam o caminho pelo qual o governo pretende cumprir, de forma efetiva, os compromissos firmados nesse plano com a população. Registra-se que, confiando na hipótese de alcançar um segundo mandato, a partir das eleições de 2012, o prefeito Eduardo Paes, lançou o PEPCRJ (2013-2016), em que anuncia a segunda etapa do Projeto SQEC.

As metas da educação, orientadoras do Projeto SQEC, foram enunciadas no PEPCRJ, nos seguintes termos:

METAS DA EDUCAÇÃO

- Obter uma nota média (entre as escolas públicas municipais) igual ou superior a 5,1 para os anos iniciais e a 4,3 para os anos finais no IDEB em 2011.
- Criar 30.000 novas vagas em creches públicas ou conveniadas até 2012.
- Criar 10.000 novas vagas em pré-escolas públicas até 2012.
- Garantir que pelo menos 95% das crianças com 7 anos de idade ao final do ano de 2012 estejam alfabetizadas.
- Reduzir para menos de 5% a taxa de analfabetismo funcional entre os alunos do 4º ao 6º ano em 2012 (RIO DE JANEIRO, 2009, p.47).

Em síntese, a melhoria da qualidade educação se expressa, fundamentalmente, pela elevação do desempenho das escolas públicas no IDEB; pela incrementação da oferta de vagas em creches e em educação infantil e do reforço da equipe destas unidades com a entrada de professores de Educação Infantil; pela garantia da alfabetização das crianças com 7 anos e pela redução das taxas de analfabetismo funcional entre os alunos do 4º ao 6º anos.

Pela confrontação com as diretrizes traçadas para a educação carioca, essas metas seriam alcançadas com a construção de um processo pedagógico considerado modelo, com o estabelecimento de padrões de excelência no ensino fundamental e na educação infantil, com a ampliação do atendimento em creches e pré-escolas em um ambiente adequado e inovador e ainda com a capacitação e treinamento dos professores da rede pública municipal de ensino, utilizando novas tecnologias e firmando parcerias com universidades e entidades privadas.

O Projeto SQEC, entretanto, não se restringiu ao plano da enunciação de metas e diretrizes de ação, mas vinculou a justificativa dessas ações à promoção de uma educação de resultados, que testemunharia que os indivíduos estão se apropriando dos conhecimentos indispensáveis para o desenvolvimento de suas capacidades. A lógica imposta é que o simples alcance das metas estabelecidas seria suficiente para validar e legitimar a eficácia da política educacional na evolução das performances escolares, reforçando um novo senso comum em torno do que seria uma escola ou um(a) professor(a) eficaz e eficiente. Esse modelo de excelência escolar encontraria seu ponto de estabilização quando a ação de seus agentes sociais for coordenada para responder à crítica capitalista da escola que preconiza a necessidade de reverter o que qualificam de “desajuste” entre as demandas contingenciais do aparato produtivo e a formação dos egressos do sistema de ensino.

O objetivo maior é propagar a ideia de que o processo de escolarização de crianças e jovens, submetidas a essas demandas de ajustamento contínuo do âmbito educativo, permitir-lhes-iam alcançar maiores níveis de participação política, social e econômica num instável mundo globalizado.

Tomando a forma como a missão da política educacional do município do Rio de Janeiro é expressa e disponibilizada na apresentação da SME/RJ em seu site institucional, ficam mais claros os pressupostos de base do projeto SQEC.

Com o objetivo geral de dar um salto na qualidade da Educação no Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Educação tem como missão a elaboração da política educacional do município do Rio de Janeiro, coordenar a sua implantação e avaliar os resultados. Dessa forma, a SME vai assegurar a excelência na Educação no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, de maneira a contribuir para formar indivíduos autônomos e habilitados a se desenvolver profissionalmente e como cidadãos⁴.

As expectativas e promessas da política educacional, expressadas nesses termos, apresentava a nova gestão da SME/RJ assumindo-se como vetor essencial no processo de introdução de melhorias da qualidade dos processos e produtos educativos. Nos pronunciamentos públicos, nos expedientes de comunicação internos ao sistema escolar e nos textos jurídico-normativos de tipo injuntivo produzidos em diversas instâncias de órgãos de controle, de coordenação e de comunicação da SME/RJ, a recentralização da política educativa se converte numa modalidade de atuação tecnocrática, caracterizando uma forma de governar a educação marcada por novas pautas de redistribuição de autoridade, de exercício do poder por parte do Estado e de administração da autonomia nos sistemas educativos.

A conduta efetiva de recentralização por parte da SME/RJ ficava evidente no desenho e nos processos de atuação operacional dos seus projetos e ações. Traço distinto na administração das diversas ações e projetos que inundam a arena educacional tem sido, além da pouca interação ao escrutínio local, o próprio ímpeto da reforma, orientado por um ritmo intenso, simultâneo e atribulado das ações e demandas da SME/RJ que se movimentam em direção das escolas sob a pressão de prazos, cujo efeito é, muitas vezes, o aumento do estresse docente e do corpo administrativo e a deterioração das condições de trabalho da equipe escolar. Estas ofensivas tecnicistas e recentralizadoras passam, então, a reconfigurar a rotina escolar das unidades de ensino através de iniciativas como:

⁴ Cf. <<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme>>. Acesso em: 01 jul. 2011.

-
- a introdução de projetos de reforço e de correção de fluxo escolar que introduzem nova sistemática na rotina administrativa escolar, incidindo fortemente nos processos de (re)enturmação e movimentação discente;
 - a construção de Orientações Curriculares e o estabelecimento de metas e objetivos detalhados e planejados por bimestre, configurados por descritores, indutores de um currículo “mínimo”⁵, de bases cognitivistas, e ao custo de seu alinhamento a testes padronizados, desconectados das opções político-pedagógicas do ainda em vigor, mas desprezado, Núcleo Curricular Básico Multieducação (NCBM);
 - a remessa às escolas de recursos e dispositivos de ensino, pretensamente eficazes em si, como os Cadernos de Apoio Pedagógico e de Exercícios, também planejados por matéria e por bimestre que demandam do docente sua conversão para um trabalho mecânico e acrítico;
 - a ingerência externa sobre/na avaliação escolar com introdução de rotinas de exames externas e internos elaborados ou não pela SME/RJ, superpostos às avaliações externas nacionais e inseridas macivamente no calendário letivo para medir se os estudantes estão atingindo os objetivos curriculares e metas propostas.

Todas essas iniciativas necessitam ser urgentemente objetivadas pela investigação educativa, questionando não só a forma autoritária como estão sendo encaminhadas, mas também analisando os seus múltiplos efeitos no terreno escolar. Expandindo a discussão dessas questões em relação à última iniciativa elencada acima, a SME/RJ não realizou somente uma avaliação externa anual do nível de conhecimento dos alunos da rede municipal, mas introduziu nas escolas dispositivos diversos de avaliação, em diferentes momentos e etapas da escolaridade. Desta forma, examina-se tudo e a todos através de exames com conteúdos alinhavados ao currículo único cobrindo todos os alunos de todos os segmentos e projetos: avaliações “diagnósticas”, provas bimestrais, provões, simulados, Prova Rio, Alfabetiza Rio, Provas dos projetos Acelera, dos projetos Realphabetização e do projeto “Nenhuma Criança a Menos”, além da superposição com avaliações externas federais, como a Prova Brasil e Provinha Brasil, e estaduais, como o SAERJ. Todas essas avaliações não pressupõem unicamente interferências invasivas no trabalho docente, mas assoberbam a rotina das equipes de gestão das escolas que precisam operacionalizar a aplicação febril de exames e

⁵ O chamado currículo “mínimo” quase sempre resulta, no final das contas escolares, em um currículo “máximo”, seja por seu caráter excludente, discriminador, pouco flexível e uniformizador, seja por não ceder espaço à conformação de currículos inovadores (e concorrentes), já que positivado pelos materiais didáticos e dispositivos avaliativos que o corroboram, constringendo os tempos escolares e o(a) professor(a) a se adequarem “ao máximo” ao currículo mínimo.

responder com rapidez as demandas do nível central para o lançamento de notas e das faltas dos alunos que não realizaram os exames, digitalizados em programas de relatório das avaliações. Nessa obsessão em avaliar, a SME/RJ ainda “permite” que o professor ainda administre, se puder, as suas provas para avaliar o progresso dos seus alunos.

O que se nota, a princípio, é que o Projeto SQEC vai se delineando, claramente, no alinhamento contextualizado com as tendências tecno-objetivistas de gestão de sistemas educativos, baseadas em uma espécie de *avaliocracia*, implementadas em muitos países, a partir dos mais desenvolvidos, e tardiamente trazidas para a América Latina, e para o Brasil, especificamente. Baseia-se em um novo desenho da ação pública na efetivação de políticas educacionais para atingir o núcleo duro das reformas educativas: a escola e seus agentes sociais. Nessa reformada ação pública setorial, se observa um ímpeto autoritário de abrir o sistema de ensino e as escolas que o compõem a um sistema de aplicação de provas de medida de rendimentos e adoção de indicadores quantitativos que os testes produzem, geralmente, em forma de notas, para controle e classificação de instituições, professores e estudantes. Segundo Dias Sobrinho, essa prática de provas, que fez fortuna por toda parte, é subsidiária da ideia de racionalização das instituições educacionais para que se tornem mais parecidas com as empresas, com uma incidência clara na ação docente.

O trabalho do professor, na visão objetivista e instrumental, se assemelha ao do técnico, simplesmente. O que fazer educacional vem essencialmente elaborado por agentes externos. A avaliação perde, então, sua função formativa, deixa de ser um mecanismo de reflexão e de questionamento, e se instaura como tecnologia de controle e responsabilização. Assim, é provável que Bernstein esteja certo ao dizer que ‘o prestar conta, a eficiência e a avaliação farão muito pouco por promover uma educação democrática, porém farão muito por colocar as escolas dentro da economia de mercado e de sua base ideológica’ (1990: 142). (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 88).

A SME/RJ, através da aplicação compulsória e maciça de testes a toda a rede de ensino, tem revelado uma preocupação em preparar seus alunos para se submeterem, com mais eficiência, aos testes nacionais, visando atingir o objetivo político extraescolar da política educativa de “avançar em saltos”, sobretudo no IDEB. Essa atenção excessiva aos resultados quantitativos dos dispositivos nacionais e locais de avaliação, como indicadores de qualidade do ensino local é perceptível no objetivo de antecipar as metas do IDEB de 2015, referências para o desempenho dos estudantes das escolas municipais nas avaliações realizadas pelo governo federal em 2011. Para atingir essa situação, as formas tradicionais de regulação da ação dos atores do sistema de ensino precisariam ser revistas.

AS NOVAS FORMAS DE REGULAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO: A EMERGÊNCIA DO ESTADO REGULADOR

Neste cenário da modernização conservadora em educação, é relevante analisar as políticas públicas, a partir do enfoque das novas configurações de sua potência reguladora no âmbito educativo. A difusão atual, no domínio educativo, do termo “regulação” é “associada ao objetivo de consagrar simbolicamente um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas” (BARROSO, 2005b, p. 168). Sem dúvida, a questão da evolução das formas de regulação da educação pública proporciona um importante marco analítico para compreender o processo de recomposição do Estado no contexto atual de globalização neoliberal e restauração conservadora. Nesse contexto, outros atores educativos e os próprios processos educativos também não escapam das tramas desse jogo de recomposição em que se instaura uma nova governança do setor educativo, com espaços, modalidades e dispositivos tradicionais de regulação revistos.

A SME/RJ a partir de 2009 introduz, sem dúvidas, uma descontinuidade importante nas políticas educativas da cidade do Rio de Janeiro. A explicação para essa evolução é complexa e ultrapassa a simples evocação à mudança no governo da prefeitura ⁶ e do novo equilíbrio de forças políticas resultante disso, por certo significativo, levando em consideração a trajetória, os compromissos e as filiações políticas e ideológicas dos novos dirigentes da ação pública na PCRJ. Todavia, partimos da consideração de que essas ações de intervenção local, que sustentam operacionalmente o Projeto SQEC, se realizaram no âmbito de um processo marcado por articulações entre planos transnacional, nacional e municipal. Nessa arena de entrecruzamentos de diferentes lógicas e interesses que se articulam, uma dinâmica nova se instaura nos centros de decisão do plano local, permeáveis a essas influências. Diferentes povos que habitam instituições públicas de ensino, em diferentes latitudes socioculturais, sentem hoje o peso e a pressão do fluxo de políticas educacionais transnacionais pouco eficazes, mas altamente restritivas para as opções de ações nacionais e locais diante dos dilemas da melhora da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Isso significa que essas políticas globais⁷ operam com a potência de redefinir os limites da discussão em torno do tema. Esse poder limitante pretende empobrecer o espaço das traduções e hibridações que ocorrem de diversas formas no âmbito das práticas de diferentes atores políticos

⁶ As eleições para o executivo municipal, realizadas em outubro de 2008, estabeleceram Eduardo Paes, candidato do PMDB, como novo prefeito da cidade do Rio de Janeiro, após um ciclo prolongado de César Maia (PFL, agora Democratas) na prefeitura.

⁷ Acompanhamos Boaventura de Sousa Santos quando defende que o que geralmente é designado por globalização consiste sempre em uma globalização bem sucedida de determinado localismo (2001).

nacionais e locais, ao longo do ciclo de políticas educativas (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994).

A realidade que se instaura é que grandes empresas privadas e organismos internacionais secundarizam os pais e os professores como os agentes fundamentais em educação. Essas instâncias de influência, especialmente as instituições financeiras internacionais, estabelecem referenciais educacionais difíceis de serem desconsiderados no mundo globalizado, sobretudo quando oferecem investimentos às iniciativas de reforma que os favoreçam.

Assim, as alterações na organização e gestão do sistema de ensino municipal não são exclusivas nem ao âmbito da SME/RJ, nem ao cenário geográfico desta investigação, tratando-se de um processo de diferentes matizes que já está em marcha em diversas regiões do mundo, há mais de três décadas. Elas se aproximam, em muitos aspectos, daquilo que se reconhece no Brasil, desde a década de 1990, como “modernização” ou “reforma do Estado”⁸, operando processos de recomposição do papel do Estado, de mudanças em suas relações com a sociedade civil e na alteração dos seus modos de intervenção governativa, em meio a um quadro de crise da gestão burocrática, de críticas à baixa racionalidade e eficiência do Estado, de questionamentos sobre seus custos elevados e baixa efetividade do gasto e, finalmente, de emergência de novos modelos de regulação, enquanto modelos de “coordenação da ação coletiva” (BARROSO, 2003; 2006), denominados de pós-burocráticos (MAROY, 2009), que tem na configuração de um Estado avaliador (NEAVE, 1998; BROADFOOT, 2000), um de seus principais referenciais.

Esses processos globais de reforma quando especificados para o campo educativo se orientaram fortemente para mudanças dos modelos de gestão tanto das estruturas de condução do sistema educativo, como das instituições escolares. Essas direções se cruzam no sentido de melhor regular mudanças significativas na disposição docente no sentido de alcançar uma normatização de suas práticas mediante dispositivos de regulação que induza melhoria das performances dos alunos em testes de larga escala. A expectativa é que esses dispositivos introduzam uma nova dinâmica institucional no sistema de ensino e nas escolas e opere como legitimador de específicas concepções e finalidades da educação através, sobretudo, da obrigação de resultados.

O termo “regulação”, quando aplicado para iluminar as novas modalidades de ação pública sobre o cenário educativo, se emprega, segundo João Barroso (2003; 2006), para descrever dois

⁸ É revelador, para as análises da nova direção que tomou a ação pública municipal, a partir de 2009, que a pasta da SME/RJ esteja ocupada justamente pela economista Cláudia Costin que esteve à frente do Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE) entre 98 e 99 no governo de Fernando Henrique Cardoso, principal instância da reestruturação neoliberal da administração pública federal no final da década de 90 no Brasil.

tipos de fenômenos diferenciados e interdependentes: (i) os modos como se produzem e aplicam as regras que orientam a ação dos atores; assim como (ii) os modos como esses mesmos atores se apropriam e transformam essas mesmas regras. No primeiro caso, há uma *regulação institucional*, normativa ou de controle, enquanto regras, discursos ou procedimentos de uma autoridade que orienta as ações e interações dos atores; enquanto que no segundo caso nos dirigimos a uma *regulação situacional*, ativa ou autônoma daqueles que são protagonistas.

Esse duplo nível – o institucional e o situacional – tanto possibilita identificar e compreender as configurações, atores e efeitos da ação pública em contextos específicos relevantes, como permite entender o sistema educativo como um sistema complexo, com pluralidade de fontes e formas de regulação, segundo os atores ou instâncias em jogo.

A regulação, definitivamente, não é mais regulamentação. Desde o momento em que as políticas públicas são pensadas em termos de ação pública e não como obra linear de uma vontade política da administração, mas como resultantes de conflitos, de arranjos, de compromissos, onde intervém uma diversidade de atores (públicos e/ou privados), a análise da ação pública adota a noção de regulação como um conceito que permite pensar e nomear as novas formas de intervenção e de papéis do Estado em um contexto de “governança”. [...] Nesse contexto, novas teorias emergem tendendo a pensar a regulação não mais de modo funcionalista, como uma propriedade ou uma função de um sistema, mas como um jogo e como resultante de uma multiplicidade de ações em um campo de ação específico. [...] Nesse sentido, a regulação é sempre ou quase sempre multirregulação. (MAROY, 2011, p. 689).

O aporte dos estudos de João Barroso e Christian Maroy sobre as novas formas de regulação educativa permitem evitar a aceitação do fenômeno da regulação como um processo único e monolítico. Muito pelo contrário, a exploração das políticas de educação como ação pública faz com que sejam cruciais as mediações, articulações e conexões entre processos e cursos de ação reguladores em múltiplos níveis. Trata-se de um processo composto, resultado de uma interação de regulações ou “multirregulações”, acentuado no contexto atual em que se recompõe o papel do Estado e se incrementa a autonomia de outros agentes e instâncias em todos os níveis da ação pública, seja local, intermediário, nacional e transnacional, destacando-se a pluralidade das fontes de regulação.

Como acrescenta Fátima Antunes (2007), em um quadro de relações sociais com certo grau de institucionalização, “cada contexto de ação, seja transnacional, nacional ou local, é fonte e cenário de regulação institucional e situacional” (2007, p. 114). Ou seja, reconhece-se que podem ser múltiplos os planos e escalões em que os processos de regulação se concretizam (TEODORO,

2011). As regulações habituais têm se transformado, tornando-se mais complexas, incorporando níveis cruzados de ação e com mecanismos “pós-burocráticos” de regulação.

A regulação é desse modo um processo dinâmico, incompleto, portadora tanto da ordem quanto de novas tensões. Em definitivo, nesse novo quadro de análise a regulação é pensada [...] como um processo plural e conflituoso de produção de regras do jogo, como entrelaçamento de ações e dispositivos de coordenação, por natureza, situados e em contínua interação (MAROY, op. cit., p. 689).

Nessa evolução nos modos de regulação dos sistemas de ensino, a questão atual é, nas palavras de Antonio Bolivar Bótiá,

[...] se estamos passando de uma regulamentação da educação (com um controle *a priori* e nula preocupação pelos resultados) por um novo modo de regulação: uma maior autonomia para o desenvolvimento dos processos e, em troca, um crescente e rígido controle da eficácia e eficiência nos resultados. Por isso mesmo, comenta João Barroso, em lugar de um Estado regulamentador, se deve começar a falar de um Estado “regulador”. Ao mesmo tempo, se entendermos a regulação do sistema educativo como um “sistema de regulações”, é necessário ter em conta múltiplas instâncias que mediam, traduzem e interatuam nos fluxos reguladores (2008, p. 4).

A vigência desta multirregulação mantém-se dissimulada e atrelada à defesa da concepção neoliberal de qualidade da educação. Nessa concepção, a avaliação externa ganha uma centralidade no processo educativo a partir da montagem de uma nova via ‘administrativa’ de governo do sistema de ensino público, compatível com novas exigências educacionais do capitalismo. Ao sobredimensionar sua relevância nas políticas educativas atuais, a nova gestão da educação pública acaba contribuindo para convertê-la em uma referência quase exclusiva sobre a desigualdade de aprendizagens no sistema educativo, desconsiderando outros aspectos essenciais da educação ou pressupondo ser ela um sucedâneo relevante a estes.

A potencialidade política das avaliações externas reside, justamente, na capacidade de se converterem em dispositivos de fortalecimento do papel regulador do Estado, reverberando na possibilidade de induzir mudanças na prática educativa e de responsabilizar a escola pela qualidade dos ‘produtos’ que é levada a produzir, independentemente se os efeitos de suas ações sejam igualmente condicionados por fatores contextuais mais amplos, englobando, inclusive, a ação / omissão do próprio Estado.

Governos de diferentes contextos nacionais e subnacionais entram em um jogo competitivo de performances onde a avaliação externa é introduzida como um poderoso dispositivo de regulação transnacional das políticas educativas. A partir da produção de avaliações internacionais, esses

dispositivos funcionam como importantes instrumentos de regulação baseados no conhecimento ou em um tipo de conhecimento (COSTA; AFONSO, 2009).

Gradativamente, promove-se um alinhamento global de diferentes contextos nacionais e subnacionais via um sistema de regulações que se ramifica a partir de avaliações externas internacionais (PISA, por exemplo)⁹ que induzem determinadas mudanças educacionais pelo constrangimento à competitividade entre os sistemas educativos nacionais. A adesão é manifestada quando os países, por sua vez, estabelecem planos de desenvolvimento da educação e criam seus próprios sistemas nacionais de avaliação externa (IDEB¹⁰, por exemplo) que se convertem em referências obrigatórias em qualquer debate educativo interno. Os resultados dessas avaliações externas nacionais reverberam, de diferentes formas, para que Estados e Municípios, em regime de ‘cooperação’ com a União, também criem seus próprios sistemas de avaliação das suas redes de ensino (Prova Rio, por exemplo). Por último, uma gestão do educativo local através da obrigação de altos desempenhos mensuráveis em testes de larga escala, em consonância com referências curriculares estandardizadas, é imposta aos atores escolares para que a avaliação externa se transforme, definitivamente, em um mecanismo redutor da educação, vista enquanto direito humano, retroalimentando, por fim, uma *agenda globalmente estruturada de educação*, segundo a expressão criada por Roger Dale (2007).

A ENTRONIZAÇÃO DA MERITOCRACIA ESCOLAR: A APLICAÇÃO À ESCOLA DE UM CRITÉRIO MERCANTIL DE ÊXITO.

Na lógica do capital, a evidência mais provável da qualidade do processo educativo é a excelência atribuída aos seus produtos. A excelência passa a ser o valor que baliza os processos e as políticas educativas atuais – e de fato parece sê-lo –, em razão do “predomínio de uma racionalidade instrumental que tende a sobrevalorizar indicadores e metas de resultados quantificáveis, sem levar em consideração os contextos e os processos educativos” (AFONSO, 2010, p. 359).

⁹ O PISA, Programa internacional de avaliação comparada, desenvolvido e coordenado internacionalmente pela OCDE, pretende avaliar o desempenho de alunos com 15 anos em Leitura, Matemática e Ciências Naturais. O exame PISA vem se afirmando como um instrumento supranacional de avaliação da qualidade educacional impondo comparações entre diferentes sistemas educativos. A sua incidência em diferentes contextos nacionais, apesar de variar em termos de recepção, uso e circulação, já permite considerá-lo uma ferramenta de legitimação política e um instrumento de regulação à distância do conhecimento (COSTA; AFONSO, 2009).

¹⁰ O IDEB tornou-se, no Brasil, a referência mais utilizada por políticos estaduais e municipais para legitimarem suas políticas educacionais e atestarem para a sociedade a validade dos caminhos e ações tomados para assegurar a melhoria da educação. A PCRJ não é diferente nesse aspecto e constrange toda avaliação da política educacional à melhoria dos índices nacionais de ‘qualidade’ da educação.

Para responder às exigências do fenômeno da mundialização, o discurso ideologicamente hegemônico neoliberal destaca o “princípio da excelência” (LENOIR, 2008) na esfera educativa. Este significante é, segundo Yves Lenoir, acompanhado de outras palavras-chave: o rendimento, a eficácia, a eficiência, as competências, a flexibilidade, a responsabilização, a imputação, a performance, a gestão da qualidade, a prestação de contas etc. A mensagem economicista transmitida é significativa para fundamentar a premissa da aplicação à escola de um critério mercantil de êxito, sobre o qual a escola é entendida como unidade produtiva, cuja eficácia há de ser medida com as mesmas pautas que as utilizadas pelo mercado em outros âmbitos. Em uma época de competição intensa pela escassez de recursos, esse fator redutor da educação a notas de exames e obrigação por resultados instaura as ‘mercadorias’ escolares que serão, agora, valorizadas pelo mercado. Nesse caso, como afirma Michael Apple (2010), as mercadorias são notas mais altas e os recursos são tanto o número de alunos, quanto o reconhecimento público de ser uma ‘boa’ escola.

Da mesma forma como o modelo neoliberal hegemônico de educação reprime a polissemia do conceito de qualidade da/na educação, a profundidade do tema da excelência educativa é restrita o suficiente para nivelá-lo ao desempenho acadêmico a ser alcançado pelo(a) estudante em avaliações externas e à necessidade de atender metas educativas relacionadas à quantidade e não à qualidade. O ideal da igualdade meritocrática, que baseia o acesso a posições de prestígio desigual no valor pessoal e não em posições herdadas ou no dinheiro (ZANTEN, 2011) se impõe e oculta complexidades na compreensão dos fatos educacionais, sobretudo aqueles associados ao fracasso escolar dos jovens oriundos de meios populares. Obstáculos pedagógicos e extrapedagógicos no percurso de escolarização são considerados, às vezes, de forma limitada, através de ações institucionais de compensação e discriminação positiva, como válvulas de escape governamental para a pressão social. Negando a educação como direito, o critério mercantil de êxito escolar dista e muito da mais fundamental evidência de excelência nos processos de formação educativa: a dignidade do indivíduo em ambientes escolares como ser humano, seja o professor, o aluno e outros membros da comunidade educativa. Nos tempos atuais, esse indicador ainda não encontra terreno para se constituir no “insumo” maior, capaz de influenciar e incidir na geração de melhores políticas educativas para a efetiva melhora da qualidade da educação pública. Nesse ponto, o aspecto qualitativo em educação, por sua natureza complexa e de difícil mensuração no curto prazo que exige o mercado, quando não fica secundarizado, é simplesmente esvaziado de sua importância como elemento expressivo da qualidade do processo educativo.

Atualmente, a realidade multirreferencial que concorre para o sucesso de uma escola não impede que o chamado efeito escola seja simplesmente reduzido a um dado que possa ser mensurável pelos instrumentos limitados de exames de múltipla escolha de larga escala, no curto prazo que contenta o mercado. Por essas razões, os discursos que acompanham a ação pública se

aceleram em desdenhar do argumento de que o efeito escola pode ser também medido no impacto que produz no educando e em sua família, em um prazo lato que inclui a vida pós-escolar. A desqualificação é acompanhada da ocultação da existência de meios - caros e processuais de longo prazo - para medir isso. As avaliações externas são um instrumento adicional importante, desde que não excludente das outras variáveis que tecem a experiência educativa realizada nas escolas. Não se questiona o instrumento em si, muito menos a legitimidade dos governos nacionais e infranacionais de aplicá-lo para avaliar os seus sistemas educativos. O problema maior é quando ele é hiperdimensionado como motor indutor de evolução contínua das performances escolares. Restringi-se, com isso, o espaço da escola para que o instrumento possa ser introduzido como dispositivo social de referência para a correção de rumos e de suporte ao projeto pedagógico da escola. Opta-se, por outro lado, pelo seu manejo como um dispositivo moral usado para premiar e punir os segmentos escolares, sem precisar encarar os problemas de precarização dos serviços públicos como um todo.

Sob influência anglo-saxã, o modelo da avaliação/regulação por resultados (*assessment*) e responsabilização (*accountability*) torna públicas as diferenças entre as escolas, embora nem sempre haja divulgação das escolas nas suas diferenças sociais, culturais, de formação de seus profissionais, clima de trabalho, de infraestrutura, enfim, dos antecedentes culturais e históricos que fundamentam as condições e diversas situações de partida entre os estabelecimentos escolares, pouco similares entre si. Para uma administração tecnocrática, esses elementos, que insistem em negar a premissa de uma pretensa homogeneização escolar, se alteram simplesmente por disposições e dispositivos de gestão, ausência ou presença de boas práticas e metodologia inovadora de ensino e que, na contingência de baixos resultados escolares, requer unicamente replanejamento pedagógico e eficaz gestão da disposição docente para superá-los.

O foco nos resultados, presente em muitas políticas educacionais atuais, funciona como um componente básico do modelo de gestão adotado pela SME/RJ. Essa focalização incide na simplificação dos significados das diferenças - tanto entre escolas e professorado, como entre o alunado - que ficam reduzidas a sua mínima expressão meritocrática: ao resultado de esforços escolares locais e pessoais. Em consequência, a política educativa vigente fica exonerada de maiores responsabilidades pelos resultados escolares, isolando-se com a capa pretensamente neutra da instância avaliadora externa dos mesmos. É de Tomaz Tadeu da Silva (1999) uma das críticas mais agudas sobre essa “nova” estratégia de gestão da educação, ao argumentar que os jovens e crianças têm sua qualidade de vida e de educação diminuída não por falta de meios para medi-la, mas porque essa qualidade lhes é negada, subtraída e confiscada. Segundo este autor, “é irônico,

paradoxal e revoltante que os mesmos grupos que lhes negam essa qualidade se concentrem em desenvolver procedimentos para medi-la e avaliá-la (p.188)”.

A imagem do efeito escola que uma avaliação tecnoburocrática e empírico-racionalista gera é, assim, demasiadamente estreita e redutora diante daquilo que uma avaliação formativa, democrática, participativa (SOBRINHO, 2003) pode proporcionar. A condição de externalidade não tem, necessariamente, que excluir a escola desse processo de dar valor ao que acontece ou deveria acontecer dentro dela. Citemos, por exemplo, a autoavaliação das escolas por um Conselho de Escola realmente representativo da comunidade escolar que tenha claro as prioridades formativas da escolarização e as condições que precisam ser instauradas para a sua real efetivação.

É nesse sentido que a meritocracia e seu peculiar senso de justiça são redimensionados no terreno educativo carioca. Enquanto sistema de governo centrado no critério de mérito, e, portanto, no merecimento relacionado ao desempenho, a meritocracia conforma um determinado modelo de sociedade que aloca hierarquicamente os atores escolares e legitima desigualdades, como justas. Registra-se que os critérios de mérito não são em si um problema, mas a hipertrofia de suas dimensões escolares e a meritocracia seletiva, como princípio e como dispositivo coercitivo que desconsidera contextos de partida e condições de trabalho, sim, na medida em que conforma uma sociedade obcecada pela medida, pela avaliação e pela classificação descontextualizada que seleciona certas qualidades julgadas meritórias em detrimento de muitas outras.

Uma das características da meritocracia é que o critério de desempenho por resultados é excludente de outros critérios. A partir disso, o mérito corporificado por notas se erigiu como o único critério de julgamento para valorar a qualidade do serviço educativo prestado por professores e professoras em termos da distância verificada entre os resultados alcançados pelos atores do sistema e as metas estabelecidas pelas autoridades governamentais. Todavia, a operação regulatória que compreende é simplista e oportunista: joga-se a responsabilidade pelos resultados das avaliações de aprendizagens dos alunos(as) nas costas de equipes escolares que ficam obrigadas a cumprir metas e prazos dentro de um ambiente de trabalho onde não há motivação nem condições materiais e pedagógicas para alcançá-las de modo sustentável.

Aplicar a meritocracia nestes ambientes é, no mínimo, atitude leviana por pelo menos duas razões. Em primeiro lugar, por admitir a tese da possibilidade de captar tecnicamente o mérito, isolando os seus índices de desempenho das variáveis do ambiente de trabalho que interferem, de diferentes formas, na produção da desigualdade educativa. Em segundo lugar, porque boas condições de trabalho para equipes diretivas, funcionários de apoio, professores e alunos(as) na maioria das redes de ensino público no Brasil são negadas historicamente por aqueles que agora se empenham na

disponibilização dos recursos públicas para financiar caros dispositivos de ensino e de avaliação dos resultados do trabalho educativo. A apologia do mérito excludente, enquanto dispositivo coercitivo e indutivo para a eficiência da equipe docente, estimula muito mais uma competição insana entre o professorado e entre escolas, ameaçando o trabalho colaborativo que deve estar presente nas escolas. Além disso, esse dispositivo, ao estimular a fragmentação e a individualização, levanta obstáculos para que o coletivo escolar desenvolva uma real imagem do processo político em curso: enquanto os(as) professores(as) competem entre si, não lhes sobra tempo tanto para questionar as prioridades políticas que se quer imprimir na educação pública, como para pressionar os gestores da educação por melhores condições de trabalho.

Portanto, dificilmente a qualidade educativa se alcançaria por essa tecnologia meritocrática neoliberal em que se transfere para a instituição a competitividade do mercado, premiando os melhores e responsabilizando os derrotados à deriva no sistema de ensino. Nesse sistema de ensino, agora ressignificado como um sistema padronizado de produção escolar,

[...] os perdedores já não são os oprimidos, os explorados, os que foram expulsos, são aqueles que jogaram e perderam, aqueles que não conseguiram ou não souberam jogar, os que, dadas as oportunidades, não conseguiram tirar proveito (CANELLOTTO, 2011, p. 7).

A educação pública deve se manter resguardada de toda essa visão redutora do mercado. Sala de aula não é linha de produção e o(a) professor(a) não trabalha como um autômato despersonalizado que possa ser descartado se apresentar sinais de não conformidade com a lógica meritocrática do mercado. O trabalho docente em situação escolar é um ofício complexo em que se trabalha *com* jovens e crianças e não *nos* ou *sobre* os jovens e crianças. Esses seres humanos têm uma história de vida singular sob contingências socioeconômicas particulares que tornam as experiências de sala de aula muito distintas umas das outras e irredutíveis aos pressupostos da educação e da avaliação bancárias. Garantidas as condições de igualdade, a escola pública deve ser um refúgio de produção do intelecto e da crítica social para justamente gerar as bases sociais e epistemológicas alternativas à selva do mercado exterior à escola e à extração da mais-valia dos futuros trabalhadores.

Ressituar o mérito na ação escolar e sua pretensa mensuração em um conjunto mais amplo de referências permite ver com mais clareza a necessidade de questionar as evidências superficiais dessa época de celebração do mérito descontextualizado, ajudando-nos a revelar as relações mais complexas entre mérito e justiça social. Fica, nestes termos, incompreensível falar em meritocracia quando o que interessa não são destaques isolados e sim a melhoria de qualidade de um conjunto.

O DESEJO DO “SALTO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO PÚBLICA CARIOCA” E AS SEDUÇÕES DO ABISMO: AVALIANDO A NOVA GOVERNANÇA EM EDUCAÇÃO

Desde 2009, a educação pública do município do Rio de Janeiro passou (e passa) por uma experiência, diga-se de passagem, tardia, de imersão em um modelo já desacreditado em muitas nações que a contextualizaram em determinados terrenos escolares, sem alcançar as promessas de melhoria real da qualidade da educação, entendida no seu sentido mais complexo. A imersão tardia pode ser interpretada como um sinal de que a educação continua sendo um dos campos que mais resistência tem mostrado face aos processos de transnacionalização. Tal convergência da política de educação municipal com essas agendas de políticas educativas transnacionalizadas, que continuam a preconizar a melhoria da qualidade educacional via receituário neoliberal e neoconservador, se expressa no propósito maior de induzir mudanças de comportamento de equipes escolares, através de novas formas de regulação pela obrigação de resultados.

Contatou-se um alinhamento tardio entre as políticas educativas traçadas por organismos internacionais e a recente política para a educação, desenhadas e postas em circulação nas escolas públicas da cidade do Rio de Janeiro. O enfoque mercantilizador, articulado às necessidades e demandas do sistema econômico, se expressa em concepções utilitaristas visíveis na ação pública da PCRJ e fortalece tendências conservadoras na educação pública. Esse enfoque pode mesmo significar, nas palavras de Almerindo Janela Afonso, um retrocesso considerável, sobretudo, “porque favorece a desvalorização da multirreferencialidade dos processos avaliativos” (AFONSO, 2001, p.24).

Os possíveis efeitos dessa *avaliocracia* unidimensional e sua ênfase em aplicar uma série de exames em diferentes momentos e etapas da escolaridade não são de pouca repercussão nos destinos da escola pública. Essas multiavaliações estão sendo encaminhadas de forma que não se visualize a problemática global que padece o ensino público há algum tempo. O ritmo avassalador com que intervêm nos assuntos antes restritos à autonomia docente faz com que, em cada território escolar, as energias se dissipem nas demandas pontuais, perdendo a perspectiva das lutas que se devem travar, de forma mais ampla, em torno dos projetos políticos e pedagógicos que reinventem a educação e a escola pública.

A experiência carioca compreendeu, assim, um grande investimento na reestruturação da gestão da SME/RJ para encaminhar uma série de ações: construção de novos prédios para creches e educação infantil; elaboração de textos apostilados e materiais de apoio curricular; drenagem de recursos públicos para que instituições privadas e ONGs colocassem em marcha todo tipo de

programas e projetos; logística complexa para introduzir multiavaliações na rotina cotidiana das escolas; standardização curricular; formação de gestores escolares; tentativas de instauração de uma nova divisão do trabalho escolar, entre outras medidas que solicitam uma meta-avaliação capaz de, ao final, questionar: *vale a pena?*

- Vale a pena o fato de as escolas públicas municipais se sentirem particularmente submetidas a fortes pressões e desconfianças externas, quer da parte do governo, quer da parte da sociedade, como exigem muitos críticos neoconservadores?
- Vale a pena reduzir a escola a um sistema de performances de resultados gerenciais e pedagógicos em contínua melhora, considerando-a como uma organização produtiva, orientada para objetivos mensuráveis?
- Vale a pena aumentar a pressão por resultados dos níveis centrais para os níveis intermediários e destas para as escolas, fiscalizando e controlando a gestão de diretores(as) que passam a ser “gerentes” representantes mais da administração central na escola do que da comunidade escolar?
- Vale a pena o “retorno ao básico” em matéria curricular e a um controle mais firme, em nome de sua “claridade” para a equipe docente saber o que “deve” ensinar e os jovens e crianças saberem o que “devem” aprender?
- Vale a pena reforçar práticas tradicionais em avaliação, em que multiexames de efeito placebo¹¹ empobrecem a relação pedagógica e se consagram como guia maior do ensino, do currículo e, por redução, da “melhora” da educação?
- Vale a pena, em resumo, a política educacional carioca continuar a se alinhar a experiências de políticas internacionais fracassadas que, transcorridas mais de três décadas de implementação, não têm aumentado substantivamente os níveis de conhecimento dos seus estudantes, nem contribuído para a tão desejada melhoria da qualidade na educação?

A avaliação do cenário educativo carioca, a partir das indagações, aqui, explicitadas, pode ter diferentes respostas, dependendo da ótica do avaliador e do campo em que se situa. Pensamos, todavia, como professores, que a negativa a todos esses questionamentos é uma resposta plausível no sentido da defesa da escola pública.

¹¹ O efeito placebo é uma propensão a utilizar uma substância inócua como remédio eficaz em um tratamento determinado. Esta ficção terapêutica é a metáfora sobre o real alcance da rotinização de multiavaliações na escola pública.

Os custos sociais e implicações negativas no mundo escolar das reestruturações atuais da educação são importantes de serem assinalados e diversos autores tentam produzir compreensões sobre eles. Díez Gutiérrez (2009), por exemplo, destaca que a dinâmica neoliberal procurou adaptar a educação às novas exigências da economia capitalista e aos princípios e práticas do mercado, insistindo no rompimento da concepção de educação como direito social que tem que ser protegido e garantido pelo Estado. Para o autor,

[...] é abandonada, de fato, (ainda que não se reconheça) a ideia de que a educação deve estar prioritariamente a serviço do desenvolvimento integral das pessoas e da formação de cidadãos e cidadãs críticos, capazes de intervir ativamente em seu mundo e transformá-lo. Frente a isso se promove um modelo educativo cuja prioridade passa a ser o alcance da eficácia e da eficiência no duplo sentido de ser útil para responder a “necessidades do mercado”, bem como para homogeneizar e integrar a quem se educam em um pensamento pragmático, “realista”, acrítico, aceitável socialmente. (2009, p. 204).

Para os objetivos de chegada, são importantes algumas considerações sobre a concepção de educação que presidiu nossas análises neste trabalho. Inscrito na perspectiva crítica da educação como direito¹², direito esse irreduzível, destinado a alcançar o pleno desenvolvimento da personalidade e da dignidade humana, esse trabalho se inspirou em muitas referências de educadores como Paulo Freire, Michael Apple, João Barroso, Pablo Gentili, Enrique Díez Gutiérrez e Orlando Pulido Chaves, entre tantas outras vozes combatentes que defendem o direito à educação e a educação como direito, onde a qualidade é um atributo inerente desse direito. Um atributo que, se vivêssemos em um outro mundo possível, não precisaríamos escutar a insistência - suspeita - do qualificativo “de qualidade”, daqueles que contraditoriamente o aprisionam com as amarras das imperantes lógicas racionais, eficientistas e tecnocratas das propostas neoliberais e neoconservadoras para a educação, reduzindo-o a um conceito neutro, universal, técnico e contábil. Orlando Pulido Chaves convoca a atenção dos educadores a essa “nova” dinâmica internacional que enfatiza as virtualidades da “defesa da qualidade da/na educação, como se fosse possível um acordo social em torno da ideia de uma educação que não seja de qualidade ou que seja de má qualidade” (2009, p.1).

A perspectiva de direitos, que hoje se impõe como tendência contra-hegemônica frente às tendências privatizadoras e mercantilistas em matéria de educação, expõe seus questionamentos

¹² Compromisso à educação enquanto um direito, como prevê a Declaração de Direitos Humanos, parágrafo 26, da Organização das Nações Unidas, reforçado na Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigo 13 e na Convenção do Direito da Criança, artigo 28.

sobre a apropriação e privatização neoliberal da polissemia dos conceitos de avaliação e qualidade. Nesse sentido, a perspectiva de direitos em educação, segundo Orlando Pulido Chaves:

[...] forma parte da disputa de sentidos que enfrenta concepções distintas e contraditórias sobre o tipo de educação que deve vigorar em nossas sociedades, sobre os seus fins e objeto, sobre suas modalidades, sobre os projetos pedagógicos que o sustentam e sobre os tipos de cidadanias requeridas para a construção de modelos de sociedade que superem o enfoque de desenvolvimento concebido como crescimento econômico. Em outras palavras, o enfoque de direitos em educação deve produzir críticas radicais aos conceitos, às categorias, aos indicadores, às variáveis e aos sistemas de informação que servem para acompanhar às políticas educativas e monitorar o cumprimento das obrigações que tem o Estado para garantir a plena realização e vivência desse direito por todas as pessoas, sem exclusões de qualquer tipo (2012, p. 10).

Torna-se imprescindível, hoje, defender a escola pública e proteger esse espaço coletivo do encontro e do diálogo (FREIRE, 1997). E defender a dimensão pública da educação é expressar uma ruptura radical com o modelo neoliberal de avaliação e uma coerência com uma concepção educativa mais democrática e emancipadora (GENTILI, 2012). É este o grande desafio que se coloca a todos os que, como complementa João Barroso, continuam a acreditar na necessidade de provermos coletivamente um serviço público que garanta o pleno direito à educação, protestando contra a apropriação do mercado.

Neste sentido, a “defesa da escola pública” passa, por um lado, em desmontar o caráter pretensamente “neutro” da introdução de uma lógica de mercado na educação, denunciando a sua “ética” perversa e a sua intencionalidade política e, por outro, fazer da definição e regulação das políticas educativas um processo de construção coletiva do bem comum que à educação cabe oferecer, em condições de igualdade e justiça social, a todos os cidadãos (BARROSO, 2005a, p.747).

Esse propósito norteador de nosso estudo nos levou a denunciar, em todas as oportunidades, as tendências mercantilistas que definem a educação carioca como uma mercadoria, um serviço negociável e gerenciável em vez de um direito social garantido pelo Estado. Um direito de que gozam todas as pessoas, dado a sua condição de cidadãs, cuja expressão mais substancial é a pessoa no exercício, em coletividade, de sua cidadania, voltada para a sua transformação emancipadora. Um processo educativo capaz de forjar seres humanos potencializados de uma conscientização e de um agir crítico e participativo em sociedade (FREIRE, 1997).

Inclui-se nessa perspectiva da educação como direito a premência de politizar a concepção de gestão educacional em vigor nos tempos atuais. Para Nora Rut Krawczyk (2008), isso significa

[...] chamar a atenção para a compreensão de como a nova governabilidade educacional afeta as escolas e os estudantes e a necessidade de submeter a gestão a critérios não mercantilistas para que seja possível conceber e concretizar uma governabilidade democrática pensada a partir dos desafios da educação escolar transformadora (p. 73).

O que observamos na atual administração da educação pública carioca são ações e disposições que se distanciam desses propósitos, embora dissimulem atendê-los na defesa pública da “qualidade” educativa. Longe de ser um direito exercido por nossas crianças e jovens, a gestão da educação pública carioca coloca a educação no campo das *oportunidades*. A oportunidade, como princípio da educação, não evoca direitos, uma vez que funciona como mais um espaço na arena de lutas desiguais do mercado meritocrático, árbitro legitimador das desigualdades de partida que são simplesmente negadas, em nome da proclamada equidade nas oportunidades dos meios, pretensamente oferecidos e aberto ao *acesso* de todos(as). Como pondera Marie Duru-Bellat (2009) em uma sociedade que nega as derivas sociais da meritocracia, “a igualdade das chances consiste, antes de tudo, em organizar uma justa desigualdade de resultados” (p. 114). O mundo oferecido pela educação como oportunidade é o da *adaptação* a um mercado cada vez mais dinâmico, flexível e hipercompetitivo dos tempos atuais. Uma tendência autofágica e instável que exige, ciclicamente, competências plásticas, à altura dos futuros usuários realizados como suportes fundamentais das condições de reprodutibilidade e ajustes contínuos, requeridos pelo sistema capitalista. Concordando com Michael Apple (2010), esse princípio nega a “desmesurada desproporção evidente entre as promessas da escolarização e a criação real de empregos na suposta gloriosa economia do livre mercado” (p. 19).

Os eventos atuais podem atingir as escolas públicas municipais de diferentes formas, mas o mais perigoso é contribuir para a reconversão do sentido das prioridades sociais da educação pública aos ditames econômicos do mercado e suas políticas “baseadas na culpabilização”, nas quais as políticas são sempre soluções e nunca parte do problema. “O problema está predominantemente “na” escola ou “no(a)” professor(a), mas nunca “nas” políticas” (BALL, 2006, p. 20).

Para contrastar com esse perigo, seguimos os argumentos de João Barroso:

No contexto atual da crise do Estado Providência (e do modelo social a que deu origem), se torna necessário reforçar a dimensão pública da escola pública, o que obriga a reafirmar os seus valores fundadores, perante a difusão transnacional de uma

vulgata neoliberal que vê no serviço público a origem de todos os males da educação e na sua privatização a única alternativa (2005, p. 746).

O mundo não é. O mundo está sendo. Essa mensagem de Paulo Freire (1997, p. 76) resume sua fé no ser humano e na sua capacidade criadora de intervenção no mundo. Tal mensagem converte-se também em um poderoso brado para não aceitarmos o mundo como um dado inevitável. O trabalho que originou esse artigo foi motivado, assim, pela necessidade de mobilizar interrogações vigilantes sobre as debilidades da atual política pública de educação da cidade do Rio de Janeiro pela perspectiva crítica da educação como direito, justamente porque esse direito está sendo desvirtuado por intencionalidades políticas e econômicas inconfessáveis por parte do governo municipal. E uma das primeiras formas de resistir a esses eventos é compreendê-los e destacar os altos custos sociais e educacionais do Projeto SQEC, justamente para alcançar os seus objetivos maiores: a melhoria da qualidade do ensino oferecido às crianças e jovens cariocas. Que essa leitura em situação possa contribuir para o debate e para a análise da política pública local, empenhada em um projeto de “melhoria da qualidade” do sistema de ensino público, a partir de sua peculiar e tardia imersão ao atual contexto educativo global. Um processo de imersão que ressignifica, em contexto local, elementos como privatização indireta, standardização curricular, multiavaliações, obrigação de resultados e responsabilização dos atores escolares, que circulam no cenário educativo mundial desde os anos finais do século XX, sem dar sinais claros de declínio. Até quando nos contentaremos com a melhoria induzida das estatísticas educacionais brasileiras ao preço do agravamento da precarização das condições de trabalho escolar e da persistência das desigualdades sociais do país?

Lutemos, enfim, para que esse debate revalorize a educação pública para além de uma defesa de sua melhoria mediante avanços em notas de avaliações externas que, no final das contas, acaba, somente, legitimando políticas públicas ávidas por “saltos” retóricos na educação.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo J. Reforma do Estado e Políticas Educacionais: Entre a Crise do Estado-nação e a Emergência da Regulação Supranacional. *Educação e Sociedade*. 2001 ago.; XXII (75): 15-32.

_____. Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. *Estudos em Avaliação Educacional*. 2010 mai. / ago.; 21(46): 343-62.

ANGULO RASCO, Félix. El neoliberalismo o el surgimiento del mercado educativo. In: ANGULO RASCO et al. *Escuela Pública y sociedad neoliberal*. Madrid: Miño y Dávila, 1999. p. 17-37.

ANTUNES, Fátima. *A nova paisagem educativa: leituras em torno da habilitação profissional para a docência. A página da educação*. 2007a abr.; 16 (166): 1-2. Disponível em: <<http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=166&doc=12267&mid=2>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

APPLE, Michael. *Endireitar a educação*. Mercados, padrões, deus e desigualdade. Mangualde: Pedago, 2010.

-
- BALL, Stephen. J. *Education reform: a critical and post structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.
- _____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*. 2006 jul./dez.; 6 (2): 10-32. Disponível em: <www.curriculosemfronteiras.org>. Acesso em: 20 ago. 2010.
- BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: _____. (Org.). *A escola pública – regulação, desregulação e privatização*. Porto, Edições ASA, 2003. p. 19-48.
- _____. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*. 2005a out.; 26 (92): 725-751.
- _____. Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulations. In: Dutercq, Yves. (Org.). *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2005b. p. 151-171.
- _____. *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa / Universidade de I & D de Ciências de Educação, 2006.
- BOLIVAR BÓTIA, Antonio. Resenha de João Barroso (Org.). A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e actores. Professorado. *Revista de currículum y formación del profesorado*. 2008; 12 (2): 1-4.
- BOWE, Richard; BALL, Stephen J.; GOLD, Anne. *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. London: Rotledge, 1992.
- BRIGEIRO, Márcio Martins Costa. *Políticas públicas para a melhoria da qualidade da educação em tempos de regulação transnacional de políticas educativas: o caso das novas modalidades de regulação do sistema de ensino municipal do Rio de Janeiro (2009-2012)*. 2012. 220 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação - Processos Formativos e Desigualdades Sociais. Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, RJ, 2012.
- BROADFOOT, Patricia. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur. *Revue Française de Pédagogie*. 2000 jan./mar.; (130): 43-55.
- CANELLOTTO, Adrián. Introducción. Discutir la calidad: elementos para desmontar un discurso. In: ROSEMBERG, Diego. (Ed.) ¿Qué significa calidad educativa? Entrevistas y Testemonios. *Cuadernos de Discusión* nº 3. Buenos Aires: UNIPE – Editorial Universitaria, 2011, p. 3-9.
- CERTEAU, Michel. *A invenção do cotidiano*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COSTA, Estela; AFONSO, Natércio. Os instrumentos de regulação baseados no conhecimento: o caso do PISA. *Educação e Sociedade*. 2009; 30 (109): 1037-55.
- DALE, Roger. Los efectos de la globalización en la política nacional. In: BONAL, Xavier; TARABINI-CASTELLANI, Aina; VERGER, Antoni (Orgs.). *Globalización y educación: Textos fundamentales*. Buenos Aires: Mino y Dávila, 2007. p. 87-114.
- DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.
- DÍEZ GUTIÉRREZ, Enrique Javier. *Globalización y educación crítica*. Bogotá: Desde Abajo, 2009.
- DURU-BELLAT, Marie. *Le mérite contre la justice*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009.
- ESTEBAN, Maria Teresa. Silenciar a polissemia e invisibilizar os sujeitos: indagações ao discurso sobre a qualidade da educação. *Revista Portuguesa de Educação*. 2008; 21 (1): 5-31.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia. Saberes necessários á prática educativa*. 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- GENTILI, Pablo. Examen a la evaluación educativa. In: SVERDLICK, Ingrid. *Qué hay de nuevo em evaluación educativa?* Políticas y prácticas em la evaluación de docentes y alumnos: propuestas y experiencias de autoevaluación. Buenos Aires: Noveduc, 2012.
- KRAWCZYK, Nora R. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org.). *Política e gestão da educação*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008, p. 61-74.
- LENOIR, Yves. Pour une éthique de l'évaluation des résultats en éducation: quelles compatibilités entre les attentes néolibérales et les visées éducatives. In: LESSARD, Claude; MEIRIEU, Philippe (Org.). *L'obligation de résultats en éducation. Évolutions, perspectives et enjeux internationaux*. 2. ed. Bruxelles: De Boeck, 2008. p. 257-78.

MAROY, Christian. Convergences and Hybridization of Educational Policies Around Post-Bureaucratic" Models of Regulation. Compare. *A journal of comparative and international education*. 2009 ; 39(1) : 71-84.

_____. Regulação dos sistemas educacionais. In: ZANTEN, Agnès van (Org.). *Dicionário de educação*. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 688-93.

NAZARETH, Henrique Dias Gomes de; SOUSA, Renata da Silva. *Políticas de avaliação: alguns reflexos na rede escolar do município do Rio de Janeiro em 2009*. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada9/_files/pUKUg26.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2011.

NEAVE, Guy. The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*. 1998; 33 (3): 265-84.

PULIDO CHAVES, Orlando. La cuestión de la calidad de la educación. Referências. *Boletín del Foro Latinoamericano de Política educativa*. 2009 abr.; (26): 1-11.

_____. Calidad de la educación y evaluación en perspectiva de derechos. *Novedades Educativas*. 2012 jun.; 24 (258): 10-14.

RIO DE JANEIRO (RJ). Secretaria Municipal de Educação. *Projeto Salto de Qualidade na Educação Carioca*. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme>>. Acesso em: 01 jul. 2011.

_____. *Plano Estratégico da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2009-2012)*. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web>>. Acesso em: 22 jan. 2012.

SANTOS, Boaventura S. *As tensões da modernidade*. In: Fórum Social Mundial. Porto Alegre, 2001.

SILVA, Tomás T. O projeto educacional da nova direita e a retórica da qualidade total. In: _____.; GENTILI, Pablo. (Orgs.). *Escola S. A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. 2. ed. Brasília, DF: CNTE, 1999. p. 167-88.

TEODORO, António. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: A emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In: STOER, Stephen R; CORTESÃO, Luiza; CORREIA, José A. (Orgs.). *Transnacionalização da educação: Da crise da educação à "educação" da crise*. Porto: Afrontamento, 2001. p. 125-161.

_____. *A Educação em tempos de globalização neoliberal*. Os novos modos de regulação das políticas educacionais. Brasília: Liber Livro, 2011.

ZANTEN, Agnès van. Políticas Educativas. In: _____. (Org.). *Dicionário de educação*. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 640-5.

RESUMO

O artigo problematiza o Projeto "Salto de Qualidade na Educação Carioca", eixo retórico da política educacional posta em movimento na cidade do Rio de Janeiro a partir de 2009. Na análise da ação pública local durante o primeiro mandato de Eduardo Paes na Prefeitura, identificamos a sua tardia e peculiar imersão num projeto político-educacional arcaico que insiste em qualificar a educação pública com base em valores neoliberais e tecno-objetivistas. O texto procura evocar a reflexão sobre os custos sociais da práxis política municipal, traduzida em determinadas ações de intervenção pedagógica e gerencial, que vem estabelecendo diferentes dispositivos de regulação do terreno escolar em função de expectativas políticas de melhora do desempenho dos alunos do ensino público carioca no IDEB.

Palavras-chave: Política educacional municipal. Qualidade em educação. Regulação educativa. Avaliação institucional.

PUBLIC POLICIES TO IMPROVE THE QUALITY OF EDUCATION: THE PROPOSAL OF "QUALITATIVE LEAP IN RIO DE JANEIRO EDUCATION" UNDER DISCUSSION (2009-2012)

ABSTRACT

The article discusses the project "Salto de Qualidade na Educação Carioca", rhetorical axis of educational policy set in motion in Rio de Janeiro from 2009. In the analysis of local public action during the first term of Eduardo Paes as Mayor, we identify a late and peculiar immersion in an archaic political educational project that insists on qualify public education based on liberal and techno-objectivist values. This work seeks to evoke the reflection on the social costs of the municipal political praxis, translated into certain actions of pedagogical and managerial intervention, which has established different devices to regulate the school ground in function of political expectations of public school students performance improvement at IDEB.

Keywords: Municipal public education. Quality in Education. Educational Regulation. Institucional Evaluation.

Submetido em: 08/02/2013

Aceito em: 27/11/2013