

SEÇÃO

1

PESQUISA APLICADA

# Autonomia e Responsabilização: um desafio para a gestão escolar

---

**Márcia Cristina da Silva Machado**

Doutora em Engenharia de Produção; Professora da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora; e do Programa de Pós Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP) /CAED/UFJF.

**Josélia Barbosa Miranda**

Mestra em Gestão e Avaliação da Educação Pública; Economista da Universidade Federal de Juiz de Fora.

## Autonomia e Responsabilização: um desafio para a gestão escolar

### RESUMO:

Buscando elucidar as relações de interdependência que se estabelecem entre a escola e as suas instâncias superiores no processo de construção da autonomia escolar, o presente artigo apresenta a gestão estratégica e participativa como um caminho para a construção da autonomia nos sistemas educacionais, em particular nas escolas. As autoras abordam a importância de se pensar os sistemas educacionais como organizações complexas, nas quais a autonomia de uma unidade é sempre relativa, trazendo para discussão a concepção de responsabilização como consequência do processo de autonomia escolar. Nesse sentido, é destacada a necessidade da utilização do planejamento e da avaliação como instrumentos de gestão.

**Palavras-chave:** Autonomia e Responsabilização, Gestão Estratégica e Participativa, Planejamento e Avaliação.

### ABSTRACT:

Aiming to elucidate the interdependent relationship which is established between the school and its overseeing instances in the process of building school autonomy, the present article presents the strategic and participative management as a path to constructing autonomy in educational systems, particularly in schools. The authors deal with the importance of thinking of educational systems as complex organizations, in which the autonomy of one unit is always relative, bringing to the discussion the concept of *accountability* as a consequence of the process of school autonomy. As such, the necessity of utilizing planning and assessment as management tools is highlighted.

**Key words:** Autonomy and Accountability. Strategic and participative management, Planning and assessment.

## Introdução

A educação pública brasileira vem passando, desde a década de 1990, por mudanças significativas, cujos moventes são os princípios da democratização e da melhoria na qualidade do ensino. No bojo dessas mudanças, a adoção de uma gestão descentralizada, com maior autonomia escolar, tornou-se importante componente das políticas educacionais. Além disso, a busca por melhores resultados na educação colocou a gestão escolar na condição de variável estratégica.

Podemos dizer que, se de um lado assistimos à implementação de políticas de descentralização e autonomia, com ampliação dos espaços de decisão no nível das escolas, de outro, presenciamos o incremento do uso das avaliações externas e a consequente responsabilização dos estabelecimentos de ensino pelo desempenho educacional. Isso significa que, ao mesmo tempo em que o discurso da descentralização e da autonomia se consolida, observa-se uma maior cobrança, por parte dos órgãos centrais, em relação à qualidade do ensino, materializada por metas a serem cumpridas pelas escolas, e a responsabilização dessas pelo seu sucesso ou fracasso.

Contudo, somos da opinião de que as reformas educacionais constituem o ponto de partida das mudanças, que, para serem implementadas e gerarem resultados eficazes, dependem de processos de gestão que integrem os diferentes níveis do sistema educacional: do estratégico ao operacional. Nessa perspectiva, a gestão estratégica e participativa se apresenta como um caminho para o desdobramento e a operacionalização das políticas de autonomia e responsabilização nos sistemas educacionais, em particular, nas escolas.

Cabe deixar claro que não se trata de uma reflexão sobre as políticas ora vigentes na educação brasileira. Nossa preocupação passa pelos processos de gestão que possam permitir a aplicação dessas políticas nas redes de ensino, de modo a viabilizar a construção da autonomia e da responsabilização nas escolas.

Além desta introdução e das considerações finais, o texto está dividido em três partes que abordam a concepção e as dimensões da autonomia e da responsabilização na educação; a gestão estratégica e participativa na gestão educacional; e a construção da autonomia da escola na perspectiva da gestão estratégica e participativa.

### **1. Autonomia e Responsabilização na educação: concepção e dimensões**

A autonomia escolar no contexto da educação brasileira ainda se apresenta como uma questão controversa. Embora possamos afirmar que

esteja consolidada no discurso, entendemos que ela permanece como um conceito obscuro para alguns gestores de escola pública, principalmente no que se refere à efetivação da sua construção. Essa ideia é corroborada por Lück (2000, p.20), ao afirmar que

[...] trata-se a autonomia de um conceito complexo, com múltiplas nuances e significados, tantos quantos esforços existem para expressá-la na realidade escolar. Algumas vezes, porém, ela é muito mais uma prática de discurso do que uma expressão concreta em ações objetivas; em outras, representa o discurso utilizado para justificar práticas individualistas e dissociadas do contexto.

Definida como “[...] ampliação do espaço de decisão, voltada para o fortalecimento da escola como organização social comprometida reciprocamente com a sociedade, tendo como objetivo a melhoria da qualidade do ensino” (LÜCK, 2000, p.21), a autonomia escolar deve ser vista em múltiplas dimensões, dentre as quais se evidenciam a política, a financeira, a administrativa e a pedagógica. Essas devem ser desenvolvidas de modo simultâneo e interdependente.

Para Lück (2000), merece ser destacada a dimensão política, uma vez que ela se refere à capacidade de tomar decisões compartilhadas e comprometidas, sem as quais as demais dimensões não se efetivam. No exercício da dimensão política da autonomia, o gestor deve usar talento e competência para articular e organizar, de forma conjunta com a comunidade escolar, a solução dos problemas e dos desafios educacionais.

Neubauer e Silveira (2009), por sua vez, sinalizam que a autonomia administrativa e a financeira devem estar a serviço da pedagógica, uma vez que a primeira se refere ao modo da escola gerir sua infraestrutura a fim de promover uma educação de melhor qualidade.

Na visão de Gadotti (2004), a autonomia se constrói através das dimensões pedagógica e política. Se, por um lado, o projeto político pedagógico da escola se apresenta como o caminho para a construção da autonomia, por outro, a gestão democrática, vista como condição *sine qua non* para a construção da autonomia, lhe confere o caráter político. Para esse autor, “a autonomia e a gestão democrática da escola fazem parte da própria natureza do ato pedagógico. A gestão democrática é, portanto, uma exigência de seu projeto político-pedagógico” (GADOTTI, 2004, p. 35).

Defendemos que, sendo a autonomia um meio e não um fim em si mesmo, a dimensão política irá garantir o exercício da financeira e administrativa, cujo objetivo é assegurar a autonomia pedagógica, dimensão na qual a escola realiza as adequações das diretrizes curriculares, de acordo com as suas especificidades locais. Essa afirmação nos remete à ideia de que a autonomia se faz pelo exercício de articulação da comunidade escolar, juntamente com a clareza das relações de interdependência que se estabelecem

entre a escola e as suas instâncias superiores. Nesse sentido, há que se ter claro que a autonomia é

[...] um processo a ser articulado no interior da escola e na correlação de forças com os órgãos centrais e com a comunidade, para que a instituição escolar possa assegurar educação de qualidade. Um processo que exige necessária clareza sobre o que se deseja promover, sobre a identidade – da escola e do sistema educacional – que se pretende construir e os resultados a serem alcançados (NEUBAUER, SILVEIRA, 2009, p.84).

Isso significa dizer que cada unidade escolar deve ter autonomia para adequar as diretrizes e políticas provenientes das instâncias superiores do sistema educacional à sua realidade local, não podendo ser traduzida de modo isolado, sem levar em conta outros domínios das políticas educacionais, como afirma Barroso (2004).

Nessa perspectiva se insere a premissa de que não existe autonomia absoluta: ela é sempre relativa e relacional. Tratar a autonomia escolar como um conceito relacional advém, justamente, do contexto de interdependência e do sistema de relações no qual ela se constrói (BARROSO, 1996). Em outras palavras, a autonomia escolar pressupõe a construção de uma identidade onde os atores interagem entre si e estabelecem um processo de dependências e interdependências dentro da escola e desta com o meio no qual está inserida (MOURA, 1999; NEUBAUER e SILVEIRA, 2009).

Considerando que em organizações complexas, como os sistemas de educação, a autonomia é relativa, as escolas se tornam responsáveis pelo seu desempenho e precisam demonstrar coerência entre metas, planos e resultados e diretrizes globais do sistema educacional como um todo. E mais, têm que prestar contas da utilização e aplicação dos recursos financeiros a elas destinados, o que significa dizer que autonomia acarreta transferência de responsabilidades.

Nesse sentido, cabe dizer que a legitimação e a contrapartida das decisões políticas, na escola, inscrevem as relações que se estabelecem entre autonomia e responsabilização, às quais a gestão das escolas públicas deve estar cada vez menos indiferente (AFONSO, 2010).

Além disso, pode-se afirmar que não há autonomia sem a capacidade de assumir responsabilidades, ou seja, a escola deve responder por suas ações, prestar contas dos seus atos e realizar os seus compromissos, de modo a enfrentar reveses e dificuldades (LÜCK, 2000).

Essa concepção traz à baila a necessidade de repensar a responsabilização como importante aspecto da gestão escolar. Como consequência do processo de autonomia, ela assume o formato de prestação de contas. Ademais, uma vez que as políticas de responsabilização estão atreladas à implementação de avaliações em larga escala, os indicadores produzidos a

partir dessas podem e devem ser utilizados pelas escolas, tanto no que diz respeito ao acompanhamento da gestão como na elaboração de estratégias voltadas para a melhoria do ensino ofertado.

Porém, deve ser citado que, segundo Lück (2009, p.44-45),

a grande escassez de referências bibliográficas sobre monitoramento e avaliação em relação à educação brasileira é um indicador da desconsideração dessa fundamental dimensão da gestão educacional. O que existe diz respeito a sistemas educacionais, sobretudo em relação ao [Sistema de Avaliação da Educação Básica] SAEB, nada havendo de substancial sobre o processo nas escolas ou mesmo na gestão dos sistemas.

Isso significa dizer que, embora os sistemas de educação, em particular as escolas, tenham passado a conviver com desafios de melhoria na qualidade do ensino, expressos em metas de desempenho traçadas a partir da instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2007, os resultados das avaliações externas ainda não são amplamente utilizados pelas escolas públicas. Ao contrário, o que se observa são reações contrárias e resistências por parte dos profissionais da educação (BROOKE, 2006; LÜCK, 2009).

Essas percepções apontam para a necessidade de consolidação de um novo modelo de gestão educacional que, em nosso entendimento, passará pela adoção de novas práticas na gestão dos sistemas de educação e das escolas.

## **2. Gestão estratégica e participativa nos sistemas educacionais**

O desdobramento de políticas de autonomia e de responsabilização em práticas de gestão e em resultados efetivos depende de uma compreensão clara do significado de gestão educacional e das principais características dos sistemas de educação. Podemos entender que a gestão educacional se constitui como

[...] o processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas, para a implementação das políticas educacionais e projetos pedagógicos das escolas, comprometido com os princípios da democracia e com métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo (soluções próprias, no âmbito de suas competências) de participação e compartilhamento (tomada conjunta de decisões e efetivação de resultados), autocontrole (acompanhamento e avaliação com retorno de informações) e transparência (demonstração pública de seus processos e resultados) (LÜCK, 2011, p. 35).

Nesse sentido, ressalta-se que a integração entre as várias instâncias do sistema educacional, desde o nível macro (órgãos superiores do sistema) até o micro (escolas), de forma garantir o desdobramento de políticas e diretrizes e sua operacionalização no contexto da escola, é fundamental para o sucesso da gestão (LÜCK, 2011). Desse modo, os processos de descentralização, autonomia e responsabilização tornam ainda mais complexas a compreensão e a operacionalização das novas políticas, sobretudo para os responsáveis pela gestão das unidades escolares.

A descentralização, que deveria ser vista como consequência natural do processo de democratização da educação e da exigência por participação, pressupõe a distribuição de poder de decisão sobre diretrizes, regulamentos, processos e ações entre os níveis macro e micro do sistema educacional, respeitando a realidade local de cada rede pública de ensino (estadual ou municipal) e da escola. A autonomia, por sua vez, consequência do processo de descentralização, é acompanhada pela ideia de responsabilização. Na medida em que a gestão escolar passa a apresentar maior autonomia para decidir sobre os melhores meios de operacionalizar políticas, criar sua própria normatização, definir metas e os meios para alcançá-las, ela também assume a responsabilidade pelo desempenho e os resultados apresentados pela escola (LÜCK, 2000, 2009 e 2011).

Assim, entendemos que as políticas de avaliação e responsabilização, na medida em que buscam garantir a qualidade do ensino nas redes educacionais, se apresentam como importantes aparatos da gestão educacional, embora aumentem, cada vez mais, as pressões e as exigências por resultados do nível macro do sistema sobre a gestão da escola (nível micro).

Por outro lado, considerando uma perspectiva integrada de gestão, modificam-se os papéis e as responsabilidades tanto da equipe gestora quanto da comunidade escolar. Cabe aos gestores das escolas a mudança de postura para assumirem comportamentos mais proativos, deixando de ser sujeitos passivos no sistema. Desse modo, a possibilidade de melhor desempenho da escola, em termos de qualidade e alcance de metas, depende de um melhor desempenho da sua gestão.

Nesse sentido, a construção da autonomia nas escolas depende da compreensão de que um modo de gestão integrada deve estar apoiado na noção de gestão estratégica e participativa.

Defendemos, por isso, a ideia de que a gestão educacional contempla três modos de gestão não excludentes: a integrada, a estratégica e a participativa. Embora possam ser apresentados de forma separada apenas para efeito de compreensão teórica, na prática, esses três modos de gestão são complementares e formam o que denominamos de *tríade da gestão educacional*.



A gestão integrada aplicada à educação pressupõe as relações de interdependência existentes entre o nível macro (secretarias e órgãos executores) e o micro (escolas) do sistema educacional. Isso significa dizer que as decisões tomadas no nível macro, seja na forma de políticas ou de regulamentações, devem considerar a capacidade das escolas de as operacionalizarem, adequando-as à realidade em que estão inseridas. Da mesma forma, as escolas não funcionam de forma isolada da rede e, por conseguinte, a sua gestão precisa, necessariamente, considerar o desdobramento de diretrizes, políticas e regulamentações na busca por melhores resultados educacionais. Assim, com base nas exigências advindas de um modo de gestão integrada, entende-se que o melhor caminho para essa prática é o da gestão estratégica e participativa.

A gestão participativa atende às exigências próprias do processo de democratização na educação, ou seja, o princípio da democratização aplicado ao processo de gestão educacional se traduz em participação. A ideia de gestão participativa pode ser explicada como sendo “uma filosofia ou doutrina que valoriza a participação das pessoas no processo de tomada de decisões sobre a administração das organizações” (MAXIMIANO, 2002, p. 461). No entanto, o grau de participação de indivíduos, de grupos ou de unidades no processo decisório de uma organização é definido por critérios como competência e distribuição de poder para tal (descentralização).

Desse modo, a adoção de um modelo participativo de gestão, no âmbito dos sistemas de educação, traz implícita a discussão sobre o grau de descentralização, a construção da autonomia e a responsabilização das instâncias constitutivas desses sistemas, inclusive as escolas. Em outras palavras, a possibilidade de participação nos processos decisórios depende do grau de descentralização do poder de decisão nos sistemas educacionais e da autonomia que as unidades escolares possuem para agirem de maneira proativa. Porém, a autonomia nos processos decisórios pressupõe responsabilidade sobre os seus resultados.

As razões que levam as organizações a adotarem estruturas mais descentralizadas estão relacionadas ao crescente dinamismo do ambiente em que operam. O bom desempenho de uma organização depende cada vez mais da sua capacidade de adaptação às mudanças impostas por esse ambiente. Quanto mais dinâmico for o ambiente, maior a necessidade de flexibilidade e maior a capacidade de adaptação que a organização terá. Podemos afirmar que a descentralização propicia essa flexibilidade na medida em que permite que as decisões sejam tomadas em nível local, ou seja, por aqueles que melhor conhecem as atividades, as particularidades e a realidade da organização.

A descentralização no sistema educacional não é muito diferente, tanto que Lück (2000, p.17) observa que esse processo

[...] está relacionado com o entendimento de que apenas localmente é possível promover a gestão da escola e do processo educacional pelo qual é responsável, tendo em vista que, sendo a escola uma organização social e o processo educacional que promove, altamente dinâmico, qualquer esforço centralizado e distante estaria fadado ao fracasso, como de fato, tem-se verificado.

A gestão estratégica, por sua vez, pode ser compreendida como o processo de adaptação contínua que as organizações enfrentam, mudando visão, hábitos, cultura, postura e estratégias, a fim de se adequarem às mudanças do ambiente em que atuam e às tendências futuras para, com isso, criarem valor para o público que atendem. Segundo Machado (2011, p.5), a “gestão estratégica abrange três componentes interdependentes: a visão sistêmica, o pensamento estratégico e o planejamento”. Para a autora, a visão sistêmica pressupõe a capacidade do gestor de compreender as relações de interdependência presentes dentro e fora da organização, ou seja, as relações intra e interorganizacionais. É a partir da visão sistêmica que os gestores de escola são capazes de compreender não apenas como funciona a escola, mas também como funciona o sistema educacional como um todo e a interdependência das suas partes.

Podemos dizer que, aplicada à realidade da gestão de sistemas educacionais, a visão sistêmica se opõe, radicalmente, à visão fragmentada da realidade acerca do processo educacional e da sua gestão. Assim, um modo de gestão integrada se apoia, necessariamente, na capacidade dos gestores possuírem visão sistêmica.

No entanto, a visão fragmentada do sistema educacional ainda está presente, mesmo que de forma implícita, na prática de gestão de um número considerável de redes de ensino ou de escolas. Segundo Lück (2011), é possível encontrar unidades dos sistemas educacionais que agem de forma independente, como se não fizessem parte de um sistema maior e único. A autora explica que,

[...] por exemplo, numa escola, supervisor e orientador educacional separam territórios pedagógicos e, até mesmo, algumas vezes, competem entre si. Em sistemas de ensino é possível identificar a existência de vários departamentos ou unidades de trabalho, cada um com seus focos de ação específicos, exercendo sua influência, de forma desarticulada, sobre as escolas, e até mesmo desorientando e desestimulando, por suas múltiplas demandas, as iniciativas próprias dos estabelecimentos de ensino e a efetivação de seu projeto pedagógico (LÜCK, 2011, p. 67).

Percebe-se com isso que o sucesso de uma gestão estratégica e participativa no sistema educacional depende da superação dessa visão fragmentada da realidade.

O segundo componente da gestão estratégica é o pensamento estratégico, que pode ser compreendido como a capacidade de se pensar a realidade, as necessidades e as ações da organização de forma estratégica (MACHADO, 2011). Em outras palavras, pensar estrategicamente significa compreender, de maneira articulada, a realidade que cerca a organização, as demandas e exigências que precisam ser atendidas, bem como seus pontos fortes e fracos, a fim de definir prioridades de ação nas tomadas de decisão. O pensamento estratégico reflete a concepção que o gestor tem da organização e da sua gestão, baseada no aprendizado e na experiência adquiridos ao longo dos anos. Além disso, cabe dizer que o pensar estrategicamente é decorrente da visão sistêmica, pois, na prática, o gestor que a desenvolve sabe o que é prioritário e estratégico para o desempenho da organização (MACHADO, 2011).

O planejamento, por sua vez, deve ser compreendido como uma ferramenta de apoio à gestão estratégica. Enquanto metodologia, ele é o processo que permite ao gestor conduzir de maneira sistemática e detalhada a sua gestão. De acordo com Machado (2011), a visão sistêmica e o pensamento estratégico são os elementos que permitem ao gestor utilizar o planejamento como ferramenta de apoio. Sem eles, o planejamento torna-se um fim em si mesmo e a gestão estratégica perde o sentido.

Diante dessas considerações, fica claro que, no sistema educacional, a gestão estratégica deve se desdobrar em todos os níveis de decisão e de formação de políticas, desde a instância federal – Ministério da Educação (MEC) – passando pelas instâncias estaduais e municipais – secretarias de educação –, até chegar às unidades escolares. Esse desdobramento deve ser articulado de forma a garantir que a gestão estratégica da escola seja realizada em consonância com as políticas de educação definidas nos âmbitos das demais instâncias.

Dessa forma, entendemos que a gestão estratégica e participativa se coloca como um caminho para a operacionalização das políticas de autonomia e responsabilização nos sistemas de educação.

### **3. A construção da autonomia da escola na perspectiva da gestão estratégica e participativa**

A autonomia escolar é um processo que deve ser construído de forma coletiva e participativa, tendo como premissa o estabelecimento conjunto das decisões, bem como o compartilhar das responsabilidades que essas decisões irão acarretar em relação ao objetivo maior da escola: promover a aprendizagem e a formação dos alunos (AZANHA, 1995; BARROSO, 1996, 2004; LÜCK, 2000, 2009; NEUBAUER e SILVEIRA, 2009; NETO e SILVA, 2004; MOURA, 1999). No entanto, para entender a autonomia como constru-

ção, precisamos ter clareza da relação que se estabelece entre autonomia decretada e autonomia construída.

Segundo Barroso (1996), no processo de transferência de competências dos órgãos centrais para a escola, pode-se distinguir dois momentos denominados como autonomia decretada e autonomia construída. A autonomia decretada deve ser vista no âmbito dos discursos legitimadores das políticas de descentralização e, dessa forma, entendida como os fundamentos e os desdobramentos da sua aplicação prática. Já a autonomia construída reflete a prática dos discursos e, assim, constitui o processo de reconhecimento das estratégias e das ações concretas das escolas. A autonomia construída “[...] corresponde ao jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua acção organizada em função de objectivos colectivos próprios” (BARROSO, 1996, p.10).

Esse aspecto aponta a autonomia como um processo de articulação entre os âmbitos micro e macro da gestão educacional – a escola e sistemas, respectivamente.

A “autonomia da escola” resulta, sempre, da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestores, profissionais e pedagógicos) que é preciso saber articular, através de uma abordagem que podemos designar de “caleidoscópica”. A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia, neste caso, é o resultado do equilíbrio de forças, numa determinada escola, entre diferentes detentores de influência (externa e interna), dos quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local (BARROSO, 1996, p.10).

Dentro dessa perspectiva, cabe esclarecer que, embora autores como Barroso (2007), Lück (2000) e Neto e Silva (2004) abordem com maior ênfase a autonomia construída, deixando à margem de seus discursos a autonomia decretada, somos da opinião de que as duas se complementam, no sentido de que algum grau de autonomia deve ser decretado para que a escola possa construí-la por meio da participação da comunidade escolar. Isso significa dizer que não existe a possibilidade de construção da autonomia se não houver, a priori, a sua regulamentação. Além disso, entendemos que a formulação de políticas e regulamentações, definidas no nível macro do sistema educacional, deve estar atrelada à capacidade das escolas de colocá-las em prática. Em outras palavras, a autonomia decretada e a construída carecem de uma gestão integrada dentro dos sistemas educacionais.

Deve-se ressaltar que, no caso brasileiro, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/96) assegura a autonomia das escolas por meio da determinação da construção participativa do Projeto Político Pedagógico (PPP). Os artigos 12 e 13 da referida lei determinam, aos estabe-

lecimentos de ensino, a incumbência de elaborar e executar suas propostas pedagógicas pautadas na participação da comunidade escolar. No entanto, o fato dessa lei determinar a construção do PPP pela comunidade escolar não garante o exercício da autonomia. Segundo Neto e Silva (2004), no atual cenário da educação brasileira, podemos conceber o PPP como elemento facilitador da autonomia escolar.

Para tanto, a gestão escolar assume papel determinante, uma vez que cabe ao gestor a função de liderança: ele deve articular os diversos segmentos da escola, atuando como mediador no processo de construção das ações empreendidas pela comunidade escolar, no sentido de que a proposta da escola esteja em acordo com a do sistema.

Acreditamos, desse modo, que a gestão estratégica e participativa se apresenta como um caminho para a construção da autonomia da escola. Essa afirmação encontra eco nas proposições de Previatti e Castanho (2007), na medida em que consideram que a luta da escola, na atualidade, é contra a burocracia e a centralização. “Na escola burocrática ocorre a dicotomia entre dirigentes e executantes. Fora da escola, os órgãos superiores detêm o poder de decisão e controle, e a escola, simplesmente, executa as tarefas que lhes são impostas” (PREVIATTI; CASTANHO, 2007, p.398).

Assim, cabe apontar que a visão sistêmica, na gestão educacional, deverá permitir que o gestor escolar compreenda a interdependência que se estabelece entre as partes – escola e administração das redes –, de modo que a autonomia decretada seja o ponto de partida para a construção da autonomia escolar. Nesse sentido, as políticas provenientes do nível macro do sistema de educação devem ser compreendidas como diretrizes que orientam as decisões e as ações das unidades escolares em uma direção comum e integrada e que deverão ser adequadas à realidade de cada unidade. Em outras palavras, a autonomia decretada deve se traduzir em diretriz para a ação, e não em burocratização da ação na escola.

O pensamento estratégico, por sua vez, deve propiciar ao gestor escolar a compreensão das demandas colocadas pela rede (instâncias macro do sistema) e da realidade na qual a escola está inserida, bem como a busca por meios de implementação das políticas educacionais, definindo prioridades para a escola. É a partir do pensamento estratégico que o diretor de escola terá condições, por exemplo, de definir metas adequadas à realidade da sua unidade, de estabelecer uma agenda de ações prioritárias para a melhoria do desempenho escolar e de monitorar e agir sobre os resultados apresentados.

Por fim, o planejamento se apresenta como um instrumento de apoio fundamental para a construção da autonomia, permitindo a formulação de

objetivos e estratégias e propiciando que esses se desdobrem em metas e planos de ação.

É fundamental ter-se claro que, para pensar o futuro da sua organização, tomar decisões, inovar, solucionar problemas, propiciando melhor desempenho, o gestor deve utilizar o planejamento acompanhado de controle e monitoramento, vistos como processos intrínsecos ao ato de planejar. Transpondo essa concepção para a gestão escolar, as avaliações externas devem se constituir em parâmetros de controle e monitoramento dos planos de ação desenvolvidos pela escola.

Além disso, o planejamento requer a devida clareza do contexto no qual a escola está inserida, dos seus pontos fortes e fracos e das oportunidades de mudança, que somente podem ser obtidos por meio dos parâmetros fornecidos pelos indicadores educacionais.

Dentro dessa premissa, para que as escolas possam implementar a gestão estratégica e participativa como forma de construção da autonomia escolar, a avaliação deve ser vista como instrumento de gestão, que, juntamente com o planejamento, deve resultar na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e do Projeto Político Pedagógico (PPP).

Enquanto o PDE abarca visão estratégica, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos que deverão ser desenvolvidos pela escola (LÜCK, 2009; FONSECA, 2003), o PPP constitui-se o meio pelo qual a escola adapta as diretrizes nacionais à sua realidade, definindo sua proposta pedagógica.

Entendemos que esses dois documentos se complementam, visto que o PDE deve ser concebido de forma a permitir a realização do Projeto Político Pedagógico da unidade escolar. Nesse sentido, o PDE e o PPP devem abranger a política educacional da escola, suas normas e regulamentos, a partir da definição do cenário e do seu contexto de atuação, do conhecimento dos seus pontos fortes e fracos e das metas pactuadas que irão garantir a efetivação das diretrizes e políticas definidas em nível macro do sistema educacional.

Essas percepções apontam a necessidade de mudança de cultura e de comportamento por parte dos diversos segmentos da comunidade escolar, assim como dos profissionais que atuam na administração central das redes. Desse modo, podemos dizer que a consolidação de um novo modelo de gestão, pautado na premissa das escolas como organizações vivas e dinâmicas, demandará da gestão educacional a implementação da gestão estratégica e participativa como alternativa para a construção da autonomia escolar, assim como de uma nova visão da responsabilização social da instituição escola.

## Considerações Finais

Ao tratar a autonomia escolar como um conceito que vai além da existência de uma regulação jurídica e, desse modo, uma construção coletiva que objetiva a definição de caminhos que possibilitem o delinear de uma identidade institucional e a busca por melhorias no ensino ofertado pelas escolas, este artigo buscou apresentar a gestão estratégica e participativa como alternativa para esse processo.

Entendida como um processo que abarca o nível macro e micro da educação (redes e escolas), a autonomia construída demanda pleno conhecimento das diretrizes curriculares, administrativas e financeiras e a sua adequação à realidade e ao contexto de cada unidade escolar. Essa concepção nos levou a ressaltar a relação de interdependência que se estabelece entre sistemas e escolas, que só poderá ser levada a cabo por meio da visão sistêmica na gestão educacional.

Além disso, ao considerar a responsabilização uma consequência da autonomia, buscou-se explicitar a importância da utilização do planejamento e da avaliação como instrumentos de gestão. Planejar implica, também, em acompanhamento e monitoramento e, nesse sentido, um bom planejamento prevê os meios de controle a serem utilizados.

Dessa forma, consideramos as avaliações em larga escala e os indicadores educacionais como aparatos capazes de auxiliar a gestão por resultados, entendida não como a introdução de “gerencialismo” na educação, mas como meio de se alcançar o objetivo fim da escola, qual seja, a garantia do efetivo aprendizado.

Cabe deixar claro que um caminho como proposto neste artigo só será viável a partir do momento em que houver mudança de cultura e de comportamento por parte dos gestores, tanto nas redes quanto nas escolas. Nesse sentido, se faz mister dizer que os gestores educacionais devem desenvolver, atualizar e rever de forma permanente os conhecimentos que fazem parte do dia-a-dia da gestão, como um processo de capacitação em serviço, de modo que se desenvolva competências para o efetivo desempenho das suas funções. Assim, embora o objetivo deste artigo tenha sido apresentar a gestão estratégica e participativa como caminho para construção da autonomia e da responsabilização, não podemos deixar de mencionar que, para a sua efetivação, faz-se necessário apontar a necessidade de repensar a capacitação dos gestores educacionais nas redes públicas, a fim de vincular a gestão estratégica e participativa aos seus processos de formação.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, A.J. Gestão, Autonomia e Accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v.26, n.1, p.13-30, jan./abril./2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19678/11464>>. Acesso em: 28 ago. 2012.
- AZANHA, J.M.P. *Educação: Temas Polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, J. *O estudo da Escola*. Porto: Porto Ed., 1996.
- \_\_\_\_\_. A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 17, n. 2, p. 49-83. Universidade do Ninho, Braga, Portugal, 2004.
- BRASIL. *LDB nº 9394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/lbd\\_5ed.pdf](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/lbd_5ed.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.
- FONSECA, M. O projeto política-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas da gestão escolar. *Cadernos Cedes*, Campinas, v.23, n.61, p.302-318, dez. 2003.
- GADOTTI, M. Projeto político-pedagógico da escola. Fundamentos para a sua realização. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (orgs.). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 6. ed., São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004.
- LÜCK, H. Perspectivas da Gestão escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. *Em Aberto*, Brasília, v.17, n.72, p.11-33, 2000. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1087/989>>. Acesso em: 23 mai. 2011.
- \_\_\_\_\_. *Dimensões da gestão escolar e suas competências*. Curitiba: Positivo, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MACHADO, M. C. S. *A gestão estratégica e o caminho para a construção da autonomia no sistema educacional*. Mimeo, 2011.
- MAXIMIANO, A. C. A. *Teoria Geral da Administração*. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2002.
- MOURA, R. O conceito de autonomia de escola: algumas reflexões. *Educar*, n.7, p. 85-94, 1999. Disponível em <<http://rmoura.tripod.com/autonomia.html>>. Acesso em: 16 set. 2012.



NEUBAUER, R.; SILVEIRA, G.T. Gestão dos sistemas escolares – Quais caminhos seguir? In: SCHWARTZMAN, S.; COX, C. (eds.). *Políticas Educacionais e Coesão Social. Uma Agenda Latino-Americana*. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

NETO, A.C.; SILVA, T.C. Projeto Político-Pedagógico como mecanismo de autonomia escolar. *Gest.Ação*, Salvador, v.7, n.1, p.7-23, jan/abril 2004.

PREVIATTI, A. H.; CASTANHO, M.E. A autonomia da escola pública: limites e possibilidades. *Educação Temática Digital*, Campinas, v.8, n.3, p.393-409, dez. 2007.

# Avaliação, alfabetização e responsabilização: os casos de Minas Gerais e Ceará.

---

**Marcelo Baumann Burgos**

Doutor em Sociologia; professor da PUC – Rio; e pesquisador do CAED/UFJF.

**Maéve Melo dos santos**

Mestra em Gestão e Avaliação da Educação Pública; Professora Assistente da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF); Coordenadora do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência- PIBID UNIVASF

**Patrícia Valesca Gomes Ferreira**

Mestra em Gestão e Avaliação da Educação Pública; Gerente Regional do Programa de Intervenção Pedagógica – PIP; e Coordenadora Regional do Sistema Mineiro de Avaliação – SIMAVE da Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais.

## **Avaliação, alfabetização e responsabilização: os casos de Minas Gerais e Ceará.**

### **RESUMO**

O presente artigo trata do surgimento da política de responsabilização em dois estados brasileiros: Minas Gerais e Ceará, onde as escolas e seus dirigentes estão diretamente envolvidos nos resultados dos alunos. Apresentamos duas experiências exitosas em alfabetização, que têm como pano de fundo a responsabilização de todos os atores sociais que fazem parte do processo de sua implementação, delineando a política de avaliação externa culminando em diferentes formas de responsabilização. Discutiremos o contexto em que se produziram esses dois casos e o surgimento dos sistemas de avaliação nos estados analisados. Para tanto, em um primeiro momento, faremos uma reflexão sobre o contexto em que se iniciou a ampla divulgação do conceito de responsabilização. Posteriormente, apresentaremos a política de alfabetização e responsabilização em Minas Gerais e no Ceará, apontando, nas considerações finais, o que se pôde apreender dessas experiências. Nos dois casos aqui destacados, o resultado não é um fim, mas uma forma de instituir uma gestão de resultados educacionais.

**Palavras-chaves:** Políticas Educacionais – Responsabilização - Avaliação Externa

### **ABSTRACT**

The article deals with the emergence of political accountability in two Brazilian states: Minas Gerais and Ceará, ie states where schools and their leaders are held accountable for student outcomes. We present two successful experiences in literacy that has as its background the accountability of all actors involved in the implementation process of delineating the external evaluation policy that culminates in different forms of accountability. We discuss the context in which these two examples were produced and the emergence of evaluation systems in these two states. To do so, we will start making a reflection on the early widespread dissemination of the concept of accountability. Later introduce literacy policy and accountability of Minas Gerais and Ceará, ending with final remarks, pointing out what we can learn from these experiences. In both cases the result displayed is not an end but a means to establish a management educational outcomes.

Educational Policies - Accountability - External Evaluation

## Introdução

A *accountability*, palavra sem tradução literal para o português, está estreitamente relacionada à *res pública*, a coisa pública, e pode ser interpretada, em linhas gerais, como **prestação de contas**, ou seja, **responsabilização** mediante a publicização das ações e dos resultados das políticas. No entanto, só existe *accountability* quando há uma sociedade interessada em perguntar. Nesse sentido, é possível afirmar que o grau de democracia é determinante para se atingir níveis elevados de transparência pública e participação nas decisões.

A responsabilização está menos relacionada aos procedimentos técnicos e formais de controle dos resultados da administração pública e mais associada ao desenvolvimento político de uma sociedade. É uma questão política que tem relação estreita com o grau de experiência histórica de cada sociedade com a democracia. É uma forma de evitar abusos do poder estatal e de proteger os direitos do cidadão (CAMPOS, 1990).

É preciso compreender que políticas públicas (*res pública*), em oposição ao caráter privado, promovem o bem público e, como tal, exigem transparência e prestação de contas à sociedade civil. Há dois tipos de responsabilização, com consequências reais e/ou simbólicas. Acreditamos, assim, que uma proposta de responsabilização que as integre parece ser mais adequada para atender os objetivos da *accountability*.

Pretendemos neste artigo apontar duas experiências exitosas em alfabetização, que têm como pano de fundo a responsabilização de todos os atores sociais envolvidos no processo de sua implementação: o caso de Minas Gerais e do Ceará. Para tanto, iniciaremos refletindo sobre o início da ampla divulgação do conceito de responsabilização. Em seguida, será apresentado a política de alfabetização e responsabilização de Minas Gerais e do Ceará, finalizando com as considerações finais, destacando as lições que se pode aprender dessas experiências.

### 1. Um ponto de partida: início da divulgação da responsabilização

A ampla divulgação e uso do termo *accountability* data dos anos 1980/90, período que foi marcado pelo desenvolvimento da sociedade global e competitiva, principalmente pelas ideias neoliberais adotadas pelos governos de Margaret Thatcher, primeira-ministra da Inglaterra e do presidente Reagan, nos Estados Unidos (EUA). Essas influenciaram mundialmente diversos setores como economia, educação, política, ciência, arte e instâncias governamentais e não governamentais.

Os EUA, percebendo a supremacia no comércio, indústria, ciência e inovação tecnológica, antes orgulho do seu povo, ser superada por outros países competidores, a exemplo do Japão, Alemanha e Coreia do Sul, clamou a nação para um amplo debate sobre a melhoria da qualidade da educação, vista como a mola mestra para a vida americana. O relatório final da Comissão Nacional para a Excelência em Educação, intitulado “*Uma nação em risco: o imperativo de uma reforma educacional*”, afirma que “se uma potência estrangeira inimiga tivesse tentado impor sobre a América o desempenho educacional medíocre que existe hoje, nós provavelmente teríamos interpretado isto como um ato de guerra” (BROOKE, 2012, p.149).

A partir dessa constatação, é possível perceber a relevância dada à educação para o desenvolvimento dos EUA. Para os americanos, falar em avaliação dos resultados, *accountability*, padrões e currículo eram um imperativo, a ordem do dia. A reforma educacional seria pautada, então, nesses pressupostos.

Após o relatório *Uma nação em risco*, os EUA iniciaram as reformas educacionais, tendo como lema a responsabilização de todos pela melhoria da educação da nação, sendo pauta nas agendas dos governadores dos estados americanos. Os primeiros esforços para essas reformas se concretizaram com a promulgação da Lei de 1994<sup>1</sup>, que exigia das escolas o “progresso anual dos estudantes em direção a um padrão de proficiência educacional determinado pelo estado” (PETERSON, WEST, 2003 apud BROOKE, 2012, p.164). Posteriormente, a lei de responsabilização escolar, aprovada em 2002 e conhecida como NCLB – *No Child Left Behind* (Nenhuma Criança Deixada para Trás) –, instituiu a aplicação, pelos estados, de avaliações anuais de desempenho dos alunos, na 3ª e 8ª série e uma adicional entre a 10ª e 12ª série, a disponibilização dos resultados ao público e a demonstração ao estado de que os estudantes estavam avançando. As escolas que não se desenvolvessem seriam classificadas como “com necessidade de melhoria”, podendo os pais optarem por outra escola para seus filhos. Após cinco anos, caso essas escolas não apresentassem melhoria, seriam reestruturadas pelo distrito (op cit: p.165).

No Brasil, estávamos em um período de transição de uma ditadura e para a redemocratização. Os presidentes brasileiros desse momento histórico recebiam forte influência do “Consenso de Washington”, que sugeria medidas de ajustes, tendo como pressupostos as ideias neoliberais, principalmente para os países com economias periféricas. Essas ideias, à medida que foram sendo implantadas no Brasil, foram duramente criticadas pela “elite intelectual”, que receava, após um longo período em um regime ditatorial, o retorno aos períodos mais duros e, nesse sentido, qualquer tentativa de avaliação da educação e responsabilização seria como voltar à época da censura e do tecnicismo militar.

1. Em 1994, sob a administração Clinton, o Congresso impôs a primeira lei de responsabilização aos estados: a *No Child Left Behind* (NCLB, em português, Nenhuma Criança Deixada para Trás). A legislação exigia que as escolas mostrassem, por meio de avaliações, o progresso anual dos estudantes em direção a um padrão de proficiência educacional determinado pelo estado.

De acordo com Krawczyk (1999, p.115), “a globalização dos mercados e o desenvolvimento de novas tecnologias criaram a necessidade de dar um novo significado à organização escolar para que a escola seja eficiente e democrática no processo de formação do novo cidadão, o cidadão da era globalizada”. Com um mundo globalizado, é preciso formar um “novo” estilo de trabalhador, um “novo” homem que tivesse capacidade de adequar-se a diferentes tipos de atividade para manter-se no mercado de trabalho.

Diante desse contexto surgiu, então a necessidade de implantar sistemas de avaliação externa para a obtenção de informações significativas sobre a realidade educacional das escolas públicas. No ano de 1990 surge no Brasil o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), através do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), que tinha como principal objetivo produzir informações sobre a qualidade e a eficiência da educação nacional, permitindo o monitoramento das políticas públicas brasileiras e o direcionando da implantação de novas políticas, com intuito de garantir a equidade, ou seja, a igualdade de oportunidades educacionais (OLIVEIRA, 2007).

A partir dessa ação do governo federal, através do Ministério da Educação, alguns estados brasileiros começaram a realizar avaliações externas e censitárias com o intuito de direcionar políticas públicas para melhorar a qualidade da educação e promover a equidade. A organização dos seus próprios sistemas de avaliação, cujos resultados fornecem informações para o sistema de ensino, apontando as prioridades educacionais tanto para gestores e professores nas unidades de ensino, quanto para os gestores do sistema, vêm se tornando fundamental na definição de ações para subsidiar políticas públicas para a educação.

Outro ponto importante, criado a partir dos sistemas de avaliação, é a definição de metas de desempenho para as escolas, de modo que as instituições de ensino sejam capazes, a partir desses resultados, de planejar e redirecionar suas ações: projetos, planejamentos e intervenções pedagógicas, com o intuito de promover uma educação com equidade<sup>2</sup>: “uma das formas dos resultados contribuir para a emancipação das escolas é utilizá-los para produzir metas futuras baseadas no desempenho obtido no presente” (HORTA, 2011, p.4).

A produção de informações capazes de fomentar relações significativas entre unidades escolares e órgãos centrais das secretarias, bem como a iniciativa de melhoria dos processos educacionais dentro das escolas, transformou as avaliações em larga escala em uma questão estratégica dos estados democráticos, como forma de conhecer melhor a dinâmica dos processos e resultados dos sistemas educacionais. Além disso, a menor periodicidade entre os ciclos avaliativos, a rapidez no acesso às informações e

2. Este texto trabalha com o conceito de equidade de acordo com o proposto por Brooke (2012, p.394), citando Lima e Rodriguez, que “mostram que o termo pode significar: (a) tratar de forma igual aos desiguais ou (b) tratar de forma desigual aos desiguais. Todos os dois tratamentos buscam a justiça, mas têm pressupostos diferentes. O tipo (a) pressupõe que todos têm direitos iguais e que a essência da igualdade é de garantir que todas recebam o mesmo tratamento, por respeito a esses direitos. O tipo (b), por outro lado, é associado às ações compensatórias ou afirmativas que pretendem corrigir injustiças passadas ou, nas palavras da lei que criou as cotas para negros nas universidades brasileiras, inverter a lógica da estrutura de oportunidades”.

a possibilidade de desenho próprio da avaliação com vistas ao atendimento das necessidades específicas a partir do currículo de cada estado, colaborou para a expansão dos sistemas estaduais de avaliação.

## **2. Avaliação, alfabetização e responsabilização: o caso de Minas**

No final da década de 1990 o governo de Minas Gerais criou o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE), responsável pelo desenvolvimento de programas de avaliação integrados, cujos resultados forneceram informações para o sistema mineiro de ensino, apontando as prioridades educacionais tanto para professores, especialistas e diretores quanto para os gestores do sistema. Ele tornou-se fundamental no subsídio das políticas públicas da educação mineira para a definição de ações estratégicas.

A proposta de instituição de um sistema de avaliação de resultados teve origem na mesma matriz de ideias e concepções que orientaram a formulação das diretrizes de política educacional de Minas Gerais a partir do início dos anos 1990 (GREMAUD et al, 2009). Consultores, técnicos e membros das equipes dirigente da secretaria, na época, já vinham sustentando a necessidade de se avaliar os estudantes do Ensino Fundamental nas escolas do estado.

Em 2000, foi reestruturado o programa de avaliação existente, sendo instituído o SIMAVE, com o propósito “de um conhecimento mais exaustivo da realidade educacional de Minas Gerais” (GREMAUD et al, 2009, p.45). Para isso, a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais contou com o apoio do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), da Universidade Federal de Juiz de Fora.

O programa decorre do reconhecimento da importância das avaliações na produção de informações que são utilizadas para a formação continuada dos professores como também para a elaboração de políticas públicas por parte dos gestores do sistema. Os objetivos e a importância da avaliação externa foram discutidos com o sindicato dos professores e com diretores e superintendências regionais de ensino de Minas Gerais buscando esclarecer que ela não deveria ser vista como ameaça aos professores, mas como ferramenta para o conhecimento e dimensionamento da rede de ensino do estado (GREMAUD et al, 2009).

O SIMAVE, para conhecer a realidade educacional de Minas Gerais, é composto por três programas de avaliação em larga escala: o Programa de Avaliação da Rede Pública da Educação Básica (PROEB), o Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (PAAE) e o Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA).

O PROEB avalia em Língua Portuguesa e Matemática, os alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio, anualmente e de forma censitária: “seu foco é a unidade escolar, e não cada aluno, individualmente” (GREMAUD et al, 2009 p.47). O PAAE, os alunos do 1º ano do Ensino Médio, em todas as disciplinas (com exceção de Educação Física, Filosofia e Sociologia), de forma censitária, no início, meio e final do ano letivo. A 1ª e a 2ª avaliação têm por objetivo produzir diagnóstico em relação à aprendizagem dos alunos concernentes aos Conteúdos Básicos Comuns (CBC) e a 3ª avaliação, verificar o conhecimento agregado ao aluno após a intervenção realizada a partir do diagnóstico da 1ª e 2ª avaliação. Esse terceiro momento objetiva a verificação da evolução da aprendizagem dos alunos, “numa abordagem diagnóstico-formativa, [...] oferecendo subsídios para fundamentar pedagogicamente planos de intervenção que promovam a melhoria da prática docente e da aprendizagem” (GREMAUD et al, 2009 p. 46).

Já o PROALFA avalia, de forma censitária, todos os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental e, de forma amostral, os alunos do 2º e 4º ano. Participam, ainda de forma censitária, os alunos que, na avaliação do ano anterior, apresentaram baixo desempenho em relação à sua proficiência média. Segundo Gremaud et al (2009), as avaliações censitárias, juntamente com as amostrais, produzem um retrato da alfabetização no estado.

Em que pese os diversos programas desenvolvidos por Minas Gerais, através do SIMAVE, o presente artigo tem como objetivo circunscrever especificamente o PROALFA, que tem sido objeto de especial atenção diante da repercussão social dos dados estatísticos da educação na sociedade, cujos índices de alfabetização têm revelado ser ferramenta importante na construção de metas para a superação dos níveis de analfabetismo no estado.

Através do PROALFA, a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE/MG) realiza diagnósticos educacionais da alfabetização nas escolas mineiras, identificando necessidades e demandas do sistema, das escolas, dos professores e dos alunos, objetivando, com isso, alcançar a meta estabelecida pelo estado na qual toda criança deve ler e escrever até os 8 anos de idade. A partir dos resultados identificados pelo programa, a SEE/MG estrutura políticas e ações para a melhoria da qualidade de ensino nas escolas públicas do estado.

Diante dos resultados do PROALFA aplicado no ano de 2005 e divulgados em 2006, que revelavam que apenas 46% dos alunos do 3º ano do ciclo de alfabetização estavam no nível recomendável para aquela etapa de ensino, ou seja, quase metade dos alunos dessa etapa não estava plenamente alfabetizados após os três primeiros anos do Ensino Fundamental, a SEE/MG apresentou, em 2007, como estratégia para reverter esse quadro, o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), que apresenta como lema: “Toda



3. Dados coletados por meio de entrevista gravada e análise de documentos.

criança lendo e escrevendo até os oito anos” (MINAS GERAIS, 2008, p.9), uma política pública que visa melhorar o nível de desempenho dos alunos, alfabetizando-os no tempo adequado e possibilitando que esses alunos sigam, com êxito, até as últimas séries do Ensino Fundamental.

Quando assumiu a secretaria de educação, no início de 2003, a professora Vanessa Guimarães<sup>3</sup> tinha clareza de onde deveria partir para promover a mudança do quadro educacional mineiro: começar a melhorar o processo de alfabetização. O fato de que apenas 46% das crianças estavam alfabetizadas aos oito anos, de acordo com os dados da avaliação geral que se tinha do sistema na época, sinalizava que nada podia ser construído se não fosse a partir da elevação dos índices de alfabetização. De acordo com a Secretária de Educação de Minas, em entrevista concedida durante a pesquisa, foi preciso reorganizar o sistema de ensino com conceitos muito claros, pois havia certa confusão na legislação do estado. Nesse processo, o Ensino Fundamental de nove anos era outra peça fundamental a ser inserida no sistema e, em 2004, a matrícula em todo o estado contava com alunos de seis anos no 1º ano do Ensino Fundamental, a fim de garantir um ciclo de três anos no primeiro período da alfabetização. Atualmente, a rede estadual trabalha com a ideia de que já nos dois primeiros anos do ciclo as crianças devem ter um domínio adequado da alfabetização.

Os quatro primeiros anos de gestão da secretaria foram de aperfeiçoamento do instrumento e de discussão e movimentação de todos os envolvidos com a educação para elevar o padrão da alfabetização, estruturando as seguintes ações:

- realização de fóruns, treinamentos e congressos de alfabetizadores;
- definição de metas por escola e metas regionais;
- assinatura dos gestores escolares, superintendente da SRE e representantes do colegiado da escola do “Termo de Pactuação de Metas”,
- envio de materiais didático-pedagógicos para as escolas;
- espaço físico da escola organizado para receber as crianças;
- revisão do plano de carreira dos professores;
- construção do PROALFA, um teste para a alfabetização, criado em parceria com a Universidade Federal de Juiz de Fora/ CAED.

Os resultados do PROALFA revelaram um avanço impressionante. De acordo com o Relatório do Programa PIP: Alfabetização no Tempo Certo, em 2006, 49% dos alunos estavam no nível de proficiência recomendável, passando para 73% em 2008. Apesar das melhorias, os resultados estagnaram durante um período de dois anos e a Secretaria de Educação percebeu que não avançariam se não fosse dado um “salto” na estratégia. Os resulta-

dos das avaliações do SIMAVE sinalizavam que o sistema estava “cansado”, tendo chegado ao máximo do crescimento que as ferramentas de trabalho utilizadas permitiam chegar. Para que o programa pudesse alcançar os resultados pretendidos, a alternativa seria envolver outros profissionais especializados em alfabetização em contato direto com as escolas.

Já havia um entendimento entre os envolvidos com esse programa de que as ações desenvolvidas por agentes externos à escola ajudavam aquelas que já estavam preparadas para as mudanças que se iniciariam com a implementação do programa. No entanto, havia um conjunto de escolas que não estavam avançando e, por isso, a Secretaria deveria fazer uma visita *in loco* para ajudar o professor na sua prática cotidiana, a fim de que continuassem a melhorar os resultados alcançados na avaliação externa. Em seu depoimento, a professora Vanessa tentou motivar a sua equipe com o seguinte incentivo:

“Essa guerra de jogar bomba já passou, agora é preciso ir andando pelo chão, é guerra de chão. Vamos ganhar centímetro por centímetro, metro por metro. Devemos conquistar escola por escola, preparar professor por professor. É um trabalho penoso, um trabalho pesado, mas que produz resultado em dois, três anos. Resultados fantásticos”<sup>4</sup>. E foi o que aconteceu.

4. Comunicação pessoal durante a entrevista realizada.

Partindo desses debates, chegou-se à decisão de que a Secretaria teria que buscar aqueles que estudavam a alfabetização para remontar a lógica do sistema de avaliação. Reuniu, então, esses estudiosos para ensinar aos professores que ainda não conheciam em toda a sua complexidade os anos iniciais de aprendizagem. De acordo com o Relatório do Programa de Intervenção Pedagógica: Alfabetização no Tempo Certo, “esta nova equipe central foi tão bem aceita pelas regionais e tão bem sucedida em seu trabalho que em seguida a estrutura foi expandida para o todo o Estado, criando a Equipe Central do programa” (MCKINSEY, 2009, p. 10).

Basicamente, o trabalho dos analistas consistiu em analisar o plano de aula do professor discutindo com esse docente sobre as estratégias necessárias para as crianças avançarem planejando-as em conjunto, observar as aulas e dar uma aula-demonstração para o professor, além de ajudá-lo na elaboração do primeiro teste. Essa prática foi constatada também por Carnoy (2009), em um estudo sobre as escolas cubanas que, de modo geral, possuem um sistema educacional mais focado no ensino do que no Brasil e Chile. Em Cuba, os professores estão acostumados à prática da observação das aulas pelos gestores escolares. Estes, por sua vez, são preparados para serem líderes pedagógicos, não meros diretores administradores e burocráticos.

O ponto forte do programa, entretanto, foi o trabalho com os resultados das avaliações. Foi instituído o **Dia D: Dia da Avaliação**, no qual todas as escolas pararam para ler, analisar e trabalhar os dados produzidos pela ava-

liação. Nesse dia sem aula, os professores discutiram sobre os resultados da sua escola no PROALFA, o que permitiu à SEE/MG a definição e a priorização dos esforços nas escolas e regiões com piores resultados e a elaboração de um plano de ações para a superação das metas. É um momento em que a responsabilização simbólica está fortemente presente.

Analisar os resultados das avaliações externas, estudar os boletins pedagógicos, conhecer as metas propostas e planejar as intervenções adequadas, com o intuito de promover e melhorar a aprendizagem dos alunos é tarefa coletiva que envolve toda a comunidade escolar: direção, especialistas, professores alfabetizadores e pais (MINAS GERAIS, 2008). Outra forma de responsabilização adotada na política educacional mineira é a implementação da política de incentivos salariais por meio do uso da avaliação externa e o pagamento de prêmio por produtividade para os servidores que, através dos seus gestores, assinaram o Acordo de Resultados, um instrumento de pactuação de resultados que estabelece, por meio de indicadores e metas, quais os compromissos devem ser entregues pelos órgãos e entidades do poder executivo estadual às autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico. Em contrapartida, são concedidas aos acordados autonomias gerenciais e, em caso de desempenho satisfatório, pagamento de prêmio de produtividade aos servidores como incentivo.

Dentre os objetivos do Acordo de Resultados, podemos elencar: a) a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade; b) o alinhamento do planejamento e das ações do acordado a o planejamento estratégico do governo, viabilizando a implementação da estratégia; c) a transparência às ações das instituições públicas envolvidas e a facilitação do controle social sobre a atividade administrativa estadual; d) o auxílio na implementação de uma cultura voltada para resultados, estimulando, valorizando e destacando servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram suas metas e atinjam os resultados previstos.

O acordo acontece em duas etapas complementares: a primeira é entre o governador do estado e as secretarias/entidades e a segunda entre as secretarias e entidades que estabelecem metas por equipe. No caso de Minas Gerais, as superintendências regionais de ensino e as escolas estaduais, incluindo os colégios militares. Na 1ª etapa, em 2011, foram avaliados os seguintes itens:

- Indicadores Finalísticos: constituídos pelos resultados das avaliações externas tanto estaduais como nacionais, que vão desde a proficiência média dos alunos nas avaliações até a quantidade de alunos que se encontra em cada nível de desenvolvimento (baixo, intermediário ou recomendável).

- Projetos Estruturadores: aceleração da aprendizagem do norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce; desempenho e qualificação de professores; Ensino Médio Profissionalizante; Escola em Tempo Integral; novos padrões de gestão e atendimento da educação básica; PROMÉDIO: melhoria da qualidade e eficiência do Ensino Médio; sistemas de avaliação do ensino e das escolas; Escola Viva - Comunidade Ativa;
- Agenda Setorial do Choque de Gestão: implantação da diretoria de pessoal em todas as superintendências regionais de ensino; Ensino Fundamental: aprimoramento do PIP dos anos iniciais e implantação do PIP dos anos finais; formação e valorização dos profissionais da educação básica: implantação da Escola de Formação (MAGISTRA).
- Indicadores de Qualidade do Gasto: são indicadores que perpassam desde o limite de gastos com despesas operacionais, índice de compra eletrônica (pregão), elaboração e acompanhamento do planejamento anual de compras públicas até o desempenho do planejamento.

Cada objeto de pactuação tem suas notas preliminares e um peso diferenciado, gerando uma nota ponderada que, somadas, nos indicam o resultado da primeira etapa do acordo. Na 2ª etapa, os cálculos dos valores por escola são definidos a partir das metas de proficiência média estabelecidas para cada uma delas. As metas de cada SRE são as médias ponderadas das metas das escolas estaduais da sua jurisdição.

Para calcular a nota final de cada SRE e de cada escola estadual, o primeiro passo é a avaliação dos indicadores. Cada indicador possui seis elementos, mostrados no quadro a seguir:

**Quadro 1. Avaliação dos Indicadores**

Cada indicador possui 6 elementos:
1. <b>Peso:</b> quanto a nota do indicador representa na nota final.
2. <b>Valor Referência:</b> valor apurado do indicador no ano anterior. É a partir desse valor que se projeta a meta da escola/SRE.
3. <b>Meta:</b> valor que se espera que a escola/SRE alcance no ano presente para aquele indicador.
4. <b>Valor Observado:</b> valor realmente apurado para aquele indicador no ano presente, conforme dados oficiais.
5. <b>Cálculo:</b> cálculo do desempenho, conforme a fórmula matemática adotada.
6. <b>Nota do Indicador (Desempenho):</b> avaliação do indicador, conforme o cumprimento da meta estabelecida.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. Disponível em: [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br)

Figura 1. Cálculo do Desempenho

$$\text{Cálculo} = \frac{\text{Valor Observado (VO)} - \text{Valor Referência (VR)}}{\text{Meta} - \text{Valor Referência (VR)}}$$

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. Disponível em: <www.educacao.mg.gov.br>.

Calculado o desempenho de cada indicador, calcula-se a nota final de cada SRE e de cada escola estadual, conforme a seguinte fórmula:

Figura 2. Cálculo da Nota Final

$$\text{NOTA FINAL} = \sum (\text{Notas dos Indicadores} \times \text{Peso}) * 10$$

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. Disponível em: <www.educacao.mg.gov.br>.

A nota final representa o desempenho final da SRE ou da escola estadual na 2ª etapa do Acordo de Resultados. No caso da escola não ter todos os indicadores avaliados, realiza-se regra de três nos indicadores, mantendo a proporcionalidade dos pesos originais. As escolas cujos indicadores não são passíveis de mensuração, como as de Educação Especial, de Educação de Jovens e Adultos – EJA, infantis, de Educação Profissional, de atendimento de jovens infratores, de línguas estrangeiras, indígenas, multisseriadas, e Conservatórios Estaduais de Música serão consideradas como parte das SREs às quais pertencem.

O prêmio de produtividade pago a cada servidor é calculado multiplicando a nota de cada equipe a qual o servidor está vinculado pelo valor da remuneração do servidor e pela porcentagem (%) de dias efetivamente trabalhados.

Figura 3. Prêmio por produtividade

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{Nota da Equipe na 2ª} \\ \text{Etapa do Acordo de} \\ \text{Resultados 2011} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{Valor da} \\ \text{Remuneração} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{Dias efetivamente} \\ \text{trabalhados (\%)} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{Montante do Valor a} \\ \text{ser distribuído para} \\ \text{cada servidor} \\ \hline \end{array}$$

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. Disponível em: <www.educacao.mg.gov.br>.

Vale ressaltar que na composição dessa nota final 55% pertence à nota da SEE/MG na 1ª etapa do Acordo de Resultados e 45% da equipe na 2ª etapa do Acordo de Resultados. Para Brooke e Cunha (2011, p.54),

o aspecto mais interessante do Acordo de Resultados é o procedimento para a fixação das metas. Esse processo culmina na assinatura de um termo de compromisso por parte das SRE e das escolas após a consulta ao sistema online, em que as metas estão listadas escola

por escola. (...) No caso de a escola não concordar, existe um procedimento para a sugestão de nova meta e para o julgamento do pleito da escola.

Segundo esses autores, apesar de apresentar algumas deficiências, tanto os técnicos como os gestores da Secretaria atribuem uma parte do avanço nos resultados das escolas durante os últimos anos à incorporação de um regime de metas e incentivos. Diante desse contexto, o papel das escolas na análise dos resultados do PROALFA é de fundamental importância, pois, a partir deles, professores alfabetizadores e gestores podem definir estratégias de atuação junto a alunos, ou grupos de alunos, possibilitando a ampliação dos seus níveis de aprendizagem, considerando as metas estabelecidas para aquela escola no final do ciclo da alfabetização.

Dentre os objetivos dessa política de responsabilização, é importante destacar a melhoria na qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade, o alinhamento do planejamento e das ações do acordado com o planejamento estratégico do governo e o auxílio na implementação de uma cultura voltada para resultados, estimulando, valorizando e destacando servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram suas metas e atinjam os resultados previstos.

Os dados revelam que o PROALFA tem apresentado um expressivo crescimento nos seus resultados, principalmente no que diz respeito à quantidade de alunos que passaram a pertencer ao desempenho recomendável que, de acordo com a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais – SEE/MG –, em 2006, apresentava-se em torno de 46%, elevando-se para 89% em 2010. Além disso, no IDEB de 2011 do 5º ano, Minas Gerais ficou em primeiro lugar dos estados brasileiros, com o índice de 5,9, resultado bastante expressivo, fruto de uma política educacional com foco na garantia do direito de aprender de cada estudante. Vale ressaltar que tal programa, então, precisa de continuidade, sendo ampliado para os anos finais do Ensino Fundamental, de forma a assegurar que todas as crianças, não apenas se alfabetizem no tempo certo, mas avancem juntas, dando continuidade aos seus estudos e concluindo o Ensino Médio com êxito.

### **3. Avaliação, Alfabetização e Responsabilização: o caso do Ceará**

O Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) inscreve-se em um marco institucional de cooperação federativa entre estado e municípios, com o apoio do governo federal, tendo como foco a elevação dos resultados da escola pública cearense. Destaca-se que, em termos de metas e definição de prioridade, o foco é a alfabetização no período correto de escolarização.

A rede estadual do Ceará praticamente não matricula alunos nas séries iniciais, o que não o desobriga da responsabilidade ou da corresponsabilidade com relação a essa questão, já que a Secretaria considera ser esse o caminho para colocar a educação do estado em outra rota e, portanto, ter resultados melhores, progressivamente, na educação básica como um todo.

O ponto de partida do PAIC foi dado pelo Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), criado em março de 2004, e presidido pela Assembleia Legislativa do Ceará. O CCEAE, coordenado tecnicamente pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), teve o apoio da União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (Undime-CE), da Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (Aprece), da Secretaria de Estado da Educação do Ceará (Seduc) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), além de outros colaboradores que foram sensibilizados a apoiá-lo, inclusive, financeiramente. Além de sete audiências públicas e dois seminários sobre alfabetização, o CCEAE realizou, em 2004 uma pesquisa amostral com 48 municípios. Seus resultados foram publicados no *Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar: educação de qualidade começando pelo começo* (CEARÁ, 2012), e, de modo geral, ficou evidenciado que:

- a) Pesquisa I - 39% das crianças da 3º ano não leram o texto, 42% leram sem fluência, reproduzindo letras ou soletrando sílabas, e apenas 20% leram com fluência de forma artificial (11%) ou adequada (9%).
- b) Pesquisa II – as escolas não organizam o trabalho educativo e não priorizam o tempo de aprendizagem para os alunos, bem como os seus espaços escolares. Apesar de quase todas os professores terem Ensino Superior, havia dificuldades de compreensão sobre o processo de alfabetização. Além disso, os materiais pedagógicos eram utilizados de modo inadequado e o acompanhamento pedagógico era insuficiente.
- c) Pesquisa III - os currículos dos cursos de pedagogia, apesar de terem disciplinas relacionadas à alfabetização inicial, não são adequados à real necessidade requerida. Além disso, como o estágio não é obrigatório nas turmas de alfabetização, alguns alunos poderiam sair desse curso sem jamais ter estado em uma sala de alfabetização.

A Aprece e a Undime-CE, juntamente com o Unicef, aproveitando a mobilização social em torno da alfabetização, criaram, em 2005, o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), visando apoiar os municípios no enfrentamento desse desafio educacional e social. Sua primeira etapa teve como propósito convocar os prefeitos a assumirem a responsabilidade pela alfabetização de todas as crianças em seus municípios, ficando, portanto,

sob a responsabilidade da Aprece, a organização dos processos de capacitação da comunidade escolar do município. Em 2007, o programa entrou na agenda do governo do Ceará com grande destaque e a Seduc assumiu a execução do programa, transformando-o, por uma decisão do governador, em política pública do estado, em regime de colaboração com os municípios.

Baseado nos resultados apontados no relatório da CCEAE, na experiência do Unicef e de Sobral<sup>5</sup>, o PAIC foi estruturado em cinco eixos<sup>6</sup>:

**1. Eixo de Gestão Municipal da Educação:** promover o fortalecimento institucional dos sistemas municipais de ensino, envolvendo assessoria técnica para a estruturação de modelo de gestão focado no resultado da aprendizagem.

**2. Eixo de Alfabetização:** oferecer assessoria técnico-pedagógica aos municípios, no sentido de promover a implementação e a implantação de propostas didáticas de alfabetização eficientes, focais e intencionais, que garantam a alfabetização das crianças matriculadas na rede pública de ensino até o 2º ano do Ensino Fundamental.

**3. Eixo de Avaliação Externa:** difundir uma cultura de avaliação educacional nos municípios cearenses, de modo que estes tenham uma equipe nas SME consciente dos seguintes fatores: (i) importância de avaliar o processo de aprendizagem de seus alunos; (ii) responsabilidade de conduzir o processo de avaliação de forma apropriada e responsável; (iii) necessidade de utilizar os resultados das avaliações adequadamente e eticamente sempre visando promover mudanças no processo de ensino e aprendizagem.

**4. Eixo de Literatura Infantil e Formação de Leitores:** assegurar o direito da criança e do professor ao desenvolvimento humano, à formação cultural e à inclusão social, com o acesso à literatura, promovendo a aquisição, a distribuição, a dinamização do uso de acervos e a formação contínua e permanente do educador, com foco na importância da literatura infantil no processo de letramento. O governo, através da secretaria de educação, garante um canto de leitura em cada sala de 1º e 2º ano e da pré-escola.

**5. Eixo de Educação Infantil:** visa contribuir para a promoção da qualidade do atendimento oferecido às crianças e às suas famílias nas instituições de Educação Infantil dos municípios participantes do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC).

Por entender que o Eixo da Gestão Municipal possibilitaria a execução dos demais, a Seduc criou um arranjo organizacional que viabilizasse a cooperação entre estado e municípios: instituiu a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem), ficando o PAIC lotado nessa Coordenadoria; implantou os Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios (NRCOMs) nas 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes), compostos por um gerente e um ou mais assessores,

5. A atual Secretária de Educação do Estado do Ceará foi, também, a Secretária Municipal de Educação de Sobral e uma das responsáveis pela implantação de Política de Alfabetização de Sobral que rendeu a melhoria dos indicadores do município, comprovados nacionalmente pelo INEP e Prova Brasil.

6. Disponível em: <<http://www.idadecerta.seduc.ce.gov.br/index.php/o-Paic/eixos-do-programa/eixo-de-alfabetizacao#>>. Acesso em: 03 de junho de 2012



que trabalham exclusivamente no programa e são responsáveis pelo apoio e acompanhamento dos municípios de abrangência da Crede; constitui a equipe municipal do PAIC, composta pelo gerente municipal do programa e mais duas ou três pessoas, a depender do tamanho do município e da estrutura da secretaria municipal de educação. Para estimular a estruturação e a organização das equipes municipais do PAIC, a Seduc instituiu uma bolsa no valor de R\$ 1.000,00, viabilizada via programa de transferência tecnológica da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico (Funcap) (CEARÁ, 2012).

Toda essa estrutura organizacional tem um objetivo central: assegurar a alfabetização das crianças do Ceará até os sete anos de idade. Apesar de praticamente não ter crianças matriculadas na rede estadual nos anos iniciais (de acordo com o Censo de 2010 havia apenas 6.381 alunos nessa etapa de ensino), o estado toma esse desafio como prioridade do governo, colocando-se como corresponsável, e convoca, também, todos os prefeitos a assumirem as suas responsabilidades, apoiando-os tecnicamente e financeiramente em um regime de colaboração entre os entes federados.

O relatório da CCEAE apontou que os professores das séries iniciais do ensino fundamental, inclusive os que tinham nível superior, apresentavam dificuldades em alfabetizar. Apontou, também, que os cursos de Pedagogia e Magistério não preparavam o professor para esse ofício. Nesse sentido, no Eixo de Alfabetização, foi priorizada a utilização de um material estruturado<sup>7</sup> específico para as turmas do 2º ano, elaborado por editoras e selecionado pela Seduc, composto por livros para os alunos, a serem utilizados na sala de aula e em casa, e para os professores, como manual, orientação e cartazes, joguinhos e livros de literatura para serem usados em sala de aula. Junto com a aquisição desse material, já está incluída a formação em serviço sobre a forma da sua utilização em sala de aula. Nesse caso, quando o município recebe o material, recebe também um programa de formação continuada, ofertado pela editora selecionada, para a boa utilização desse recurso didático. A secretaria do estado adquire o material para cada aluno e professor e os municípios assumem a logística de organização das formações e do acompanhamento do programa nas escolas. O material estruturado ajuda a escola a acompanhar as suas turmas e a secretaria municipal a monitorar as escolas. A secretaria já esclareceu aos municípios que o PAIC não deve ser entendido como um apêndice: é algo que precisa ser assimilado e internalizado na gestão como um programa da gestão municipal.

O processo avaliativo para esse programa ocorre por meio de dois tipos de avaliação: Provinha Paic e Spaece-Alfa. A Provinha Paic é diagnóstica e ocorre durante o primeiro semestre. Tem o objetivo de proporcionar uma análise da alfabetização dos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental e de subsidiar o planejamento das intervenções pedagógicas pelos muni-

7. Conjunto de materiais diversificados destinados a professores e alunos que, com base em metodologias de alfabetização, propõem uma rotina diária de atividades para sala de aula e para casa, além de uma articulação entre o tempo e as atividades indicadas. Apresenta uma pedagogia explícita, com conceitos bem estruturados, na qual o professor sabe o que está ensinando e o aluno sabe o que está aprendendo (CEARÁ, 2012).

cípios e escolas (CEARÁ, 2012). A Seduc assegura as condições para que as SMEs implementem essa avaliação nas escolas municipais, garantindo os instrumentos e a formação dos técnicos quanto à aplicação e disponibilizando o sistema *on-line* para a digitação dos dados das provas vinculadas à avaliação. Também é garantido a cada município um kit de informática para quem vai operar as ações, a fim de evitar problemas de ordem estrutural. O estado realiza, também, uma avaliação externa ao final do ano, o Spaece-Alfa, desenvolvido pela Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação. Seu objetivo central é servir de parâmetro para a avaliação dos esforços do estado e municípios na alfabetização das crianças. Diferente da Província Paic, o município não é envolvido na execução da avaliação. A elaboração, aplicação dos testes e consolidação dos resultados é de responsabilidade do CAEd/UFJF.

Vale destacar que, além da responsabilização com consequência simbólica presente no regime de colaboração entre estado e municípios, clamando toda a sociedade e demais instâncias governamentais na garantia da alfabetização na idade certa, o PAIC apresenta uma responsabilização com consequências mais reais: a vinculação da distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a indicadores municipais e o Prêmio Escola Nota Dez. O presente estudo revelou que um dos fatores que contribuiu para a adesão maciça dos prefeitos ao programa foi a vinculação desse imposto aos resultados educacionais (CEARÁ, 2012). De todo o ICMS arrecadado no estado, 25% vai para os municípios. Desses 25%, 75% são distribuídos para o município em função do que ele produz, ou seja, da riqueza de cada um. Isso é constitucional. Os outros 25% são repassados para os municípios através da legislação estadual que estabelece alguns critérios. Até 2007, estes critérios dividiam os 25% em três partes: 5% eram distribuídos proporcionalmente, de acordo com a população de cada município; 7,5% eram equitativamente distribuídos a todos os municípios e 12,5%, relativos à proporção dos gastos em educação sobre a receita municipal. Da forma como foi feita a distribuição, Fortaleza e os municípios maiores sempre ficavam com a grande fatia, e aos municípios menores restava muito pouco. Com a alteração da lei estadual, essa regra mudou: a partir de 2008, esse recurso foi calculado em função de três índices criados pelo governo cearense: o Índice de Qualidade da Educação (IQE), que responde por 18% da composição do repasse; o Índice de Qualidade da Saúde (IQS), que responde por 5% e o Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM), com 2%. Quando os prefeitos começaram a perceber a repercussão dessa alteração, o PAIC teve um avanço significativo.

A outra medida foi o prêmio Escola Nota 10. Instituído em 2009, é destinado às escolas públicas que obtêm melhores resultados de alfabetização, expressos por meio do Índice de Desempenho Escolar - Alfabetização

8. De acordo com (CEARÁ, 2012, p.88), a fórmula de cálculo do IDE-Alfa é:  $\left( \frac{\text{Proficiência média} - \text{limite inferior}}{\text{Limite superior} - \text{limite inferior}} \right) \times 10$  x percentual de participação. A participação é mensurada subtraindo-se o número de alunos presentes do número de alunos no censo oficial. É considerada como limite superior a proficiência de 200, o qual representa o recorte para a alfabetização na escala geral de avaliação do Spaece, que vai de 0 a 500, indicando que o aluno tem as habilidades desejadas para leitura. O limite inferior é o zero, já que estamos considerando uma série inicial.

(IDE-Alfa). O estado destina em torno de R\$ 30 milhões por ano para o prêmio. São premiadas até 150 escolas que tenham alcançado pontuação entre 8,5 e 10 no índice<sup>8</sup> e que tenham, pelo menos, 20 alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental e, no mínimo, 90% dos alunos informados no Censo como participantes da avaliação. Esse procedimento visa evitar que as escolas induzam ao não comparecimento de crianças com baixos níveis de proficiência, elevando artificialmente os seus resultados. Há, também, um corte das 150 escolas que ficaram com os resultados mais rebaixados, chamadas de Escolas Apoiadas. O prêmio estabelece uma regra: as 150 Escolas Premiadas se responsabilizam e apoiam as 150 Escolas Apoiadas. A ideia é que o regime de colaboração não ocorra apenas entre estado e município, mas entre as escolas.

O *per capita* do prêmio é R\$ 2.500,00 por aluno para as Escolas Premiadas e R\$ 1.225,00 por aluno para as Escolas Apoiadas. No primeiro momento, a Escola Premiada recebe 70% do valor do prêmio a que tem direito, assumindo a responsabilidade de estabelecer uma relação de cooperação técnico-pedagógica com uma das 150 escolas que ficaram com os piores resultados. Na avaliação seguinte, se essa Escola Apoiada tiver crescido para um IDE-Alfa de pelo menos 5,0, e a Escola Premiada tiver mantido o seu bom nível de resultado, recebe a outra parte do recurso. Da mesma forma a Apoiada: a princípio, recebe metade do recurso do prêmio e a outra metade quando mostrar, na avaliação seguinte, que obteve avanços. Para a secretaria de educação, essa medida de incentivo tem estabelecido uma relação de cooperação entre as escolas de forma muito positiva e significativa.

Além disso, existe a dimensão política e a dimensão técnica do uso desses resultados. Quando eles chegam, são objetos de muitas discussões e análises. A Seduc, através das suas instâncias regionais, as Credes, promove reuniões entre prefeitos e secretários municipais de educação e gerentes do programa e equipe municipal, em um trabalho intenso de leitura e interpretação dos resultados. Isso tem mobilizado, inclusive, o gestor maior, o prefeito. Percebe-se que, em geral, eles acompanham e estão, de fato, assumindo a prioridade proposta pelo governo do estado: o sucesso do programa depende diretamente do seu compromisso em assegurar a alfabetização de todas as crianças cearenses na idade certa.

## Algumas considerações

Compreendendo a *accountability* como um mecanismo de desenvolvimento da prática democrática por meio da publicização dos resultados e da responsabilização dos envolvidos na busca de eficiência e eficácia dos serviços públicos educacionais, as políticas de alfabetização dos estados de Minas Gerais e Ceará apresentam uma proposta de reforma mais ampla da

educação, tendo como eixo o pacto social, por meio da disseminação dos resultados educacionais e da mobilização política e social em torno da problemática da alfabetização. Uma política de responsabilização deve primordialmente ser promotora de consequências simbólicas capazes de mobilizar o reconhecimento social e de fortalecer o compromisso de todos os atores com os propósitos da educação.

Apesar das funções mercadológicas e de controle serem inerentes ao processo de avaliação em larga escala e de servirem à necessidade do estado de controlar a qualidade da educação e de prestar contas sobre os financiamentos das políticas educacionais, entendemos, também, que essas avaliações externas e os mecanismos de responsabilização trazem contribuições para se pensar e planejar políticas públicas em busca do aumento dos níveis de qualidade da educação. Uma avaliação consistente e sistemática do ensino permite aos gestores nas diferentes esferas, sejam federais, estaduais ou municipais, amplas e detalhadas informações que podem conduzir a um aprofundamento da eficácia e da equidade da escola pública. É o que foi feito nas políticas de alfabetização dos estados brasileiros de Minas Gerais e Ceará.

Destacamos que o desenho de uma proposta de responsabilização que preconize consequências reais como as de bonificação devem levar em consideração algumas variáveis como o contexto socioeconômico em que a escola está inserida, o esforço da escola para realizar a aprendizagem, a diversidade étnica, dentre outras. O que nos move para uma nova investigação sobre os impactos das políticas de responsabilização com consequências reais nos respectivos estados.

Fazendo uma análise comparativa entre as duas políticas de alfabetização, PIP – Programa de Intervenção Pedagógica (Minas Gerais) – e Paic – Programa de Alfabetização na Idade Certa (Ceará) –, e os processos de avaliação e responsabilização, destacamos alguns pontos em comum:

- Entendimento de que a melhoria da educação deve começar pela alfabetização, mobilizando, dessa forma, a sociedade em torno do desafio de alfabetizar na idade certa.
- Pactuação de metas de alfabetização: por escola e regionais (MG) e meta municipal (CE).
- Definição de um indicador de proficiência dos alunos do 2º ano (CE) e 3º ano (MG), medido através de uma avaliação externa anual.
- Instituição da avaliação da alfabetização: PROALFA (MG) e Spaece-Alfa (CE).
- Instituição de políticas de incentivo: prêmios (MG e CE), vinculação da distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a indicadores municipais (CE);.

- Criação de ferramenta de acompanhamento on-line (MG e CE).
- Formação dos gestores e coordenadores pelas equipes regionais com foco no acompanhamento dos resultados da escola (MG e CE).

De modo geral, as políticas de alfabetização de Minas Gerais e do Ceará possuem mecanismos de responsabilização simbólicas e reais, apresentando uma visão sistêmica do processo de implantação de políticas públicas e foco em resultados. Este pode ser traduzido como o propósito em mudar a realidade educacional dos estados, priorizando a alfabetização e tendo como ações estruturantes a definição de compromissos e metas educacionais por escola, regional, município e estado, pactuados entre os atores diretamente envolvidos com a educação dos estados (professores, diretores, coordenadores pedagógicos, analistas, especialista, gerentes das regionais, superintendentes, prefeitos, secretarias municipais de educação e alunos e pais) e os indiretamente envolvidos (organizações não governamentais, universidades, poder legislativo, movimentos sociais, conselhos e comitês, organismos internacionais e outro). As medidas das metas são feitas por meio de sistemas de avaliações externas existentes nos dois estados e são publicizados e discutidos no âmbito escolar e no nível dos sistemas de ensino municipal e estadual. A visão sistêmica das duas políticas é facilmente percebida quando compreendem e demonstram que a melhoria dos indicadores educacionais do estado implica atuar em diversas frentes simultaneamente, não apenas em um ou outro aspecto.

## REFERÊNCIAS

BROOKE, N. CUNHA, M.A. A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. In: *Estudos & Pesquisas Educacionais*, São Paulo, n. 2, novembro 2011.

\_\_\_\_\_ (org.). *Marcos históricos na reforma da educação*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando devemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.24, n.2, 1990.

CARNOY, M. *A vantagem acadêmica de Cuba: por que seus alunos vão melhor na escola*. São Paulo: Ediouro, 2009.

CEARÁ. *Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC)*. Fortaleza: SEDUC; UNICEF, 2012.

GREMAUD, A. P. et al. *Avaliação Continuada: Apropriação e utilização dos resultados: Minas Gerais*. Juiz de Fora: FADEPE, 2009.

HORTA, J. Os resultados das avaliações externas. In: INEP (org.) *Avaliações externas e seu uso na gestão educacional*. Textos para consulta. Congres-

so Internacional Educação: Uma Agenda Urgente. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

KRAWCZYK, N. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. In: *Revista Educação e Sociedade*, ano XX, n. 67, agosto, 1999.

MCKINSEY & COMPANY. *Relatório do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP): alfabetização no tempo certo*, Minas Gerais, 2009.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. *Guia de Reorganização e Implementação do Plano de Intervenção Pedagógica 2008*. Minas Gerais, 2008.

OLIVEIRA, L.K.M. *Três investigações sobre escalas de proficiência e suas interpretações*. Projeto de Qualificação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

# Processos de responsabilização e o PROGESTÃO: direcionamentos a partir de um estudo de caso na SRE/Diamantina



## **Lana Rogéria da Silva**

Graduada em História pela Faculdade de Filosofia e Letras de Diamantina; pós-graduação Lato Sensu em Metodologias Inovadoras Aplicadas à Educação - Especificidade: Ciências Humanas e suas Tecnologias pela FACINTER e em Geografia e Meio Ambiente pela FINOM/PROMINAS; pós-graduação Stricto Sensu em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela UFJF; Funcionária Pública Estadual da SEE/MG atuando como Analista Educacional.

## **Kelmer Esteves de Paula**

Doutor em Ciência da Religião; suporte de orientação do Núcleo de Dissertação do PPGP.

## Processos de responsabilização e o PROGESTÃO: direcionamentos a partir de um estudo de caso na SRE/Diamantina

### Introdução

Neste artigo apresenta-se um estudo de caso referente à Superintendência Regional de Ensino Diamantina/MG e sua apropriação do Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (PROGESTÃO). Foi verificado pela pesquisa com os cursistas, tutores e servidores desta superintendência que, ao terminarem o curso, estes não agregavam o conteúdo ministrado às suas práticas gestoras. A proposta foi criar, ao final do programa, certificação e responsabilização aos cursistas.

Este trabalho é a síntese da investigação desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública – Caed/UFJF e que resultou na dissertação intitulada “A Superintendência Regional de Ensino Diamantina e o PROGESTÃO: Apropriações de uma Política de Formação Continuada”. O modelo dissertativo do Programa inclui a elaboração de um Plano de Ação Educacional (PAE), visando a aplicabilidade de proposições interventivas no contexto estudado. Portanto, a apropriação da política pela Regional foi a tônica que direcionou a investigação sobre os processos de responsabilização correspondentes. A questão investigativa foi adaptada à realidade laboral, com vistas a conseguir agregar, pós-pesquisa, direcionamentos mais plausíveis e acertados para o PROGESTÃO, sob a percepção de que o êxito do aluno também está subordinado ao avanço da gestão escolar.

Nota-se, atualmente, nos contextos educacionais a atenção para com a gestão democrática do ensino público, em atendimento à determinação constitucional exposta no Artigo 206, inciso IV, da Constituição Federal (1988) que destaca os princípios de como o ensino deverá ser ministrado. Logo, uma das preocupações do sistema público de ensino é assegurar políticas públicas que atendam a esses preceitos.

Portanto, na nova conjuntura da educação, derivada dos novos modos de condução da Administração Pública, dos processos de descentralização gerencial das redes de ensino e das escolas, das demandas sociais que começam a ser percebidas nas unidades escolares e dos novos paradigmas do processo ensino-aprendizagem, a gestão escolar passa a ter importância ímpar no que se refere à condução dos processos escolares e exige uma nova postura na atuação dos gestores. Como ressalta Krawczyk (1999),

a gestão escolar é uma peça fundamental do processo de transformação educativa. Constitui um espaço de interação com os alunos e o local onde se constroem as condições objetivas e subjetivas do tra-



balho docente – ainda que sob as múltiplas determinações do sistema educacional e da própria sociedade (KRAWCZYK, 1999, p.35).

Uma vez que não existem no país habilitações específicas para atuação no cargo de gestor escolar, as redes de ensino se preocupam em manter cursos de formação continuada e em serviço que deem a esses servidores subsídios para a sua atuação profissional. Neste contexto, o PROGESTÃO, em vigência na rede estadual de ensino do estado de Minas Gerais, objetiva manter um banco de profissionais capacitados para atuar no cargo de diretor escolar, visando à melhoria do sistema de ensino. Esse programa, adquirido, por meio de atividade consorciada, junto ao Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), seguiu em desenvolvimento com os ordenamentos e desdobramentos necessários para adaptação à rede pública estadual de educação mineira e incrementado por meio de intermódulos de estudos<sup>1</sup>, que referenciam as especificidades da rede pública estadual de ensino.

Assim, a investigação acerca da apropriação que a Superintendência Regional de Ensino Diamantina faz do programa coloca em foco os processos de responsabilização subseqüentes, lançando novos olhares sobre o PROGESTÃO e sua efetivação na regional pós-capacitação oficial. Nesse sentido, o tema da responsabilização ganha proeminência e requer um aprofundamento. De acordo com Alves, a responsabilização (*accountability*), pode ser “definida como uma política na qual a informação sobre o trabalho das escolas é tornada pública e os gestores e outros membros da equipe escolar são colocados como co-responsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição” (ALVES, 2008, p. 426).

Nessa condição, a pesquisa se atém a lançar novos olhares sobre a prática de responsabilização na política de formação de gestores escolares a partir do PROGESTÃO, uma vez que, na realidade detectada pela análise não foram constatados melhoramentos concretos ou avanços em prol da educação, seja nas escolas ou mesmo na regional pesquisada.

De modo conseqüente, e para tentar dar uma solução ao achado de pesquisa, foi proposto no Plano de Ação Educacional (PAE) um monitoramento dos gestores capacitados. Tal monitoramento atingiria tanto os servidores que participaram do PROGESTÃO quanto a própria superintendência de ensino, na certeza de que tornam-se necessárias práticas que conquistem das políticas em vigor a sua aplicabilidade real, em proveito da melhoria educacional e do respeito ao investimento público.

## O CONSED e o PROGESTÃO

O Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED – se destaca como uma das organizações que se dedicam a estudos dos proble-

1. Os intermódulos de estudo foram criados como adendos ao material oficial do PROGESTÃO. Esses intermódulos contem referências à legislação e orientações acerca da educação oferecida no estado de Minas Gerais, além das orientações e legislação nacional. Para a SEE/MG (s.d.): “Em Minas Gerais, para cada Módulo instrucional que compõe o Projeto, há um Intermódulo correspondente que sintetiza as publicações, textos e legislação específica das políticas educacionais do Estado e do País”.

mas educacionais brasileiros. Nessa seara e no intuito de trabalhar para a melhoria educacional e da gestão escolar, essa instituição se dedicou, juntamente a outras organizações parceiras, como a Fundação Ford, a Fundação Roberto Marinho e a UNED – Universidad Nacional de Educación a Distancia –, a um programa que atendesse a essas particularidades: o PROGESTÃO. O CONSED (s.d.) expõe que

o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares - PROGESTÃO nasceu como programa pioneiro, no Brasil, de educação à distância para capacitação de lideranças escolares. Foi desenhado a partir de uma demanda específica de um grupo de Secretários de Estados da Educação, na década de 90, tendo como meta principal o desenvolvimento de uma gestão democrática focado no sucesso escolar do aluno. [...] A partir de 2001 este Programa vem sendo implantado no país, por adesão das Secretarias de Estado da Educação e foi concebida para ser utilizada de forma descentralizada (CONSED, s.d.).

E ainda, acerca do programa, Teixeira (2001) completa:

Elaborado por iniciativa de um grupo de secretarias estaduais de Educação, o PROGESTÃO pautou-se desde o momento de sua concepção, pelo trabalho com questões vinculadas ao cotidiano escolar, sem deixar de lado os fundamentos teóricos e instrumentais da gestão escolar [...] Nessa perspectiva foram elaborados todos os materiais instrucionais e concebidas as formas de apoio ao desenvolvimento da aprendizagem. Sua circunstância de estudar em serviço e suas necessidades de resolver questões do seu dia a dia foram cuidadosamente pesquisadas, dando origem aos módulos do programa e a uma pauta preliminar com competências e conteúdos, que balizam o desenvolvimento dos materiais (TEIXEIRA, 2001, p. 7).

A ocorrência do programa de forma consorciada em algumas secretarias estaduais de educação do país se deu a partir de 2001, com a metodologia de formação continuada e em serviço na modalidade a distância e com uma estrutura curricular modular<sup>2</sup>, tendo o apoio de tutores para a mediação da aprendizagem, momentos avaliatórios, com o objetivo primeiro de “formar lideranças escolares comprometidas com a construção de um projeto de gestão democrática da escola pública, focada no sucesso dos alunos das escolas públicas de ensino fundamental e médio (MACHADO, 2001, p. 13).

Dessa forma, por adesão à proposta do CONSED, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, a fim de capacitar os seus profissionais para atuação no cargo, mantém, desde o ano de 2004, o PROGESTÃO no território da educação pública mineira.

## O PROGESTÃO na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e nas Superintendências Regionais de Ensino

Adaptado para a rede estadual mineira de ensino, o PROGESTÃO vem, há quase uma década, capacitando os seus diretores escolares – ini-

2. Os módulos do PROGESTÃO se dividem em dez, com temas gerais por módulos, precedidos de unidades de estudos. Os temas se referem diretamente à vivência escolar do profissional a ser capacitado.

cialmente, somente estes últimos profissionais – como processo específico de certificação. Atualmente, novos servidores como vice-diretores em atuação, especialistas e professores da educação básica passam pelo processo de habilitação, gerando, assim, um banco de profissionais capacitados para atuarem futuramente no cargo de diretor escolar.

Segundo dados da SEE/MG, disponíveis na regional de ensino analisada, até a sétima edição do programa foram atendidos e aprovados 15.009 gestores estaduais e 1.083 gestores municipais. Estes números são bastante relevantes, uma vez que se objetiva conceder ao sistema de ensino “[...] gestores competentes, comprometidos com a efetiva aprendizagem de seus alunos e com elevação da qualidade do ensino público no Estado” (PORTAL DA EDUCAÇÃO, 2009).

A implantação do programa no estado tem papel de destaque, sendo este considerado estruturador na pasta da SEE/MG e se funda, dentre outros motivos, pela confiança de que a “capacidade dos gestores escolares de criar as condições de educabilidade são fatores escolares que influenciam positivamente no desempenho dos estudantes (PORTAL DO GOVERNO DE MINAS GERAIS, s/d). Nota-se, nesse sentido, a preocupação da rede de ensino em capacitar seus profissionais e com o retorno, pretensamente positivo, que deles adviria. Em função da abrangência geográfica do estado e da considerável parcela dos servidores envolvidos no processo, como diretores e vice-diretores, especialistas e professores que pretendem passar pela capacitação, a Secretaria justifica a opção da acolhida do PROGESTÃO em seu espaço educacional “pela magnitude do desafio e complexidade de realizar a capacitação de um dos maiores contingentes de dirigentes escolares do País.” E mais, essa adesão se deve ao fato de ser “um projeto já testado, coerente com o modelo de eficácia administrativa aliada aos valores da participação democrática da coletividade escolar e que vem apresentando bons resultados nos Sistemas Educacionais em que foi implantado [...]” (SEE/MG, 2005, p. 9).

Na SEE/MG, o programa é gerenciado pela Subsecretaria de Gestão de Recursos Humanos, por meio da Diretoria de Gestão e Desenvolvimento de Servidores Administrativos e de Certificação Ocupacional, que se dedica à manutenção e às adaptações da proposta original do CONSED na esfera educacional. Sob a coordenação dessa diretoria, o trabalho de capacitação é disseminado às 47 Superintendências Regionais de Ensino, que difundem as ações entre os cursistas e escolas contempladas pela habilitação.

Todo esse trabalho de articulação entre a SEE/MG, as SREs e as escolas se realiza de forma acertada e definida previamente pelos editais do programa. As adaptações internas nas regionais, certamente percebidas, são motivo de discussões e adequações entre estas e a SEE/MG.

## O contexto de inserção do programa: a Superintendência Regional de Ensino Diamantina

Conforme orientação da SEE/MG, o trabalho, antecipadamente direcionado por meio de editais e reuniões técnicas entre a equipe central do PROGESTÃO e as equipes das regionais, é repassado aos responsáveis para aplicabilidade na circunscrição educacional da SRE Diamantina. A equipe de tutoria, com o aval dos diretores da SRE, dissemina a linha de condução da proposta nos polos de estudo e entre os cursistas. Os tutores são, ainda, responsáveis pelas discussões presenciais dos módulos e intermódulos de estudo, orientações das atividades não presenciais, avaliações e pela manutenção da proposta do curso quando da implementação do Plano de Ação<sup>3</sup> pelo diretor em sua unidade de lotação.

3. Uma das atividades avaliativas da capacitação que é monitorado pelos tutores no espaço escolar do cursista. Além disso, premedita a adequação da teoria com a prática.

O estudo detectou, por meio de entrevistas de roteiro semiestruturado entre os gestores da instituição, que o programa, em implementação na regional desde o ano de 2004, em todas as suas oito edições, não conseguiu mensurar melhorias significativas nas escolas da circunscrição dos 412 servidores aprovados durante esse período.

Nesse ínterim, não foi detectado um instrumento que registrasse os resultados práticos do programa. Dessa forma, observou-se que a proposta do curso se mantém limitada, uma vez que, pelo direcionamento do trabalho pela SEE/MG ou pela regional, só foi ressaltada a ênfase na competência técnica a ser adquirida pelo diretor escolar para a sua atuação, e não a sua aplicação como capacidade gerencial (administrativa e pedagógica) na sua unidade de trabalho. Assim, constatou-se somente a oferta dessa competência, não requerendo do diretor a aplicabilidade dos estudos, servindo, em grande parte, como um direcionamento potencial do que se poderia melhorar em uma gestão escolar. Nessa conjuntura, um determinado controle existe, mas somente das ações previamente determinadas pelo programa, como avaliações e frequência.

Mesmo com o oferecimento de cursos de aperfeiçoamento em serviço, ofertados pela rede de ensino, e em atendimento a uma ampliação da melhoria individual do gestor para sua atuação escolar, essa não se manifesta de forma efetiva, pós-capacitação, como capacidade pedagógica e ou gerencial, ficando todo o processo de certificação relegado somente à aquisição de competência técnica, mas sem aplicação real nas escolas. Ainda assim, a pesquisa revelou a importância da manutenção do programa, uma vez que leva em consideração e delega ao gestor um papel de protagonista em atuação, com vistas à transformação da realidade escolar e em direção à melhoria educacional, seja da sua escola ou da sua rede de ensino.

Todavia, apesar da pesquisa se referenciar apenas a uma espécie de falta de incitação ou cobrança a esses gestores em aplicar os seus conhe-

cimentos técnicos adquiridos via capacitação, transmutados em competência pedagógica ou gerencial na unidade escolar, esse fenômeno certamente dá margens a diversas explicações, certamente sugestivas para maiores estudos sobre o tema.

## **Espaço para responsabilização no contexto da gestão escolar e sua incidência na regional de estudo**

A literatura acerca da gestão escolar enfatiza a falta de continuidade, monitoramento ou avaliação das políticas de formação continuada de gestores escolares. Assim sendo, Barreiro e Moura (2010) explicam:

Os programas de formação continuada finalizam apressadamente, não há acompanhamentos posteriores ao programa e as atribuições administrativas de docentes e gestores que aumentam a cada dia. A rotina na escola e a descontinuidade das reflexões se incumbem do esquecimento das ações formativas. Dois anos após o término do Progestão muitos professores desconheciam a existência do programa e o que vem a ser gestão democrática. Essa situação se agrava, ainda, pela mudança constante de gestores nas escolas, o que mina as ações coletivas, inclusive a melhoria da educação (BARREIRO e MOURA, 2010, p.123).

Esse bloqueio aos resultados dos processos de capacitação deve ser trabalhado pelas políticas públicas educacionais por meio de ações que consigam conceber mudanças e, assim, obter resultados mais concretos. De acordo com Chaguri (2007),

é necessário pensar em cursos de formação [...] que levem a uma visão crítica referente ao trabalho docente, para que as ações sejam encaminhadas para enfrentar os desafios que se apresentam. Para tanto os programas de formação devem estar compromissados com a superação da alienação, com a constituição da identidade do educador como sujeito social. Percebemos que é necessário um novo olhar para os cursos que são oferecidos aos profissionais da educação se quisermos que eles contribuam para a transformação da educação que tanto queremos em nosso país (CHAGURI, 2007, p. 99-100).

Nesse sentido, a pesquisa indicou que somente esperar por resultados não fará com que o processo seja concluído a contento. É preciso repensar os processos de avaliação da capacitação implementada. Dessa maneira, a necessidade de se avaliar uma política pública em espaços educacionais condiz com a prestação de contas de um serviço ofertado. Focar em resultados pode levar a uma nova concepção no desenho de uma política ou no aparar das arestas de um investimento, mediante seus efeitos detectados.

Sendo assim, o foco de estudo se ateve na avaliação da política de formação de gestores escolares em vigor no estado, especificamente na superintendência de Diamantina. De acordo com as análises realizadas, há necessidade de um monitoramento para que haja uma avaliação do progra-

ma e dos seus envolvidos, sejam eles os servidores capacitados, a SRE e/ou a própria SEE/MG. Com essa proposta, a responsabilização tomaria corpo na atual política de capacitação.

Com o auxílio dos relatos de pesquisa, poucos foram os informes consistentes acerca dos benefícios do programa na regional, apesar da ênfase dos servidores iniciantes e em atuação no cargo de gestor escolar de que os módulos ajudaram a entender um pouco mais sobre os processos da gestão escolar. Por conseguinte, a pesquisa registrou que a capacitação oferecida não está sendo gerida por mera formalidade. Ela tem o seu valor para a gestão escolar, mas devem ser mensurados resultados mais precisos e pontuais por meio de ações que consigam eficazmente adequar a teoria e a prática do gestor capacitado.

A favor da melhoria da gestão escolar é preciso manter o foco em tudo que a circunda para o seu desenvolvimento e melhoria, tendo papel relevante os processos de capacitação de gestores. De tal modo, Ferreira (2000) instrui:

A gestão democrática da educação é, hoje, um valor já consagrado no Brasil e no mundo, embora ainda não totalmente compreendido e incorporado à prática social global e à prática educacional brasileira e mundial. É indubitável sua importância como um recurso de participação humana e de formação para a cidadania. É indubitável sua necessidade para a construção de uma sociedade mais justa, humana e igualitária. É indubitável sua importância como fonte de humanização (FERREIRA, 2000, p. 167).

É pensando na melhoria da gestão escolar e nos avanços das práticas realizadas nas escolas que as ações efetuadas devem ser condizentes com a necessidade de uma autonomia gerencial e pedagógica, dando ênfase aos processos de mobilização e participação, deixando, ainda, margem para a abertura de espaços para a sua clientela escolar. Dessa forma, Glatter (s.d., p. 159, grifo do autor) destaca que “podemos afirmar com razoável segurança: *a boa gestão é uma característica significativa das melhores escolas*”. E sobre o conceito de gestão escolar, por sua vez, Lück (2000) argumenta que este

ultrapassa o de administração escolar, por abranger uma série de concepções não abarcadas por este outro, podendo-se citar a democratização do processo de construção social da escola e realização de seu trabalho, mediante a organização de seu projeto político-pedagógico, o compartilhamento do poder realizado pela tomada de decisões de forma coletiva, a compreensão da questão dinâmica e conflitiva e contraditória das relações interpessoais da organização, o entendimento dessa organização como uma entidade viva e dinâmica, demandando uma atuação especial de liderança e articulação, a compreensão de que a mudança de processos educacionais envolve mudanças nas relações sociais praticadas na escola e nos sistemas de ensino (LÜCK, 2000, p. 16).

Dessa forma, gestão escolar se faz com mudança de uma visão fracionada para uma atuação multifocal e exige do gestor mais subsídios para

a sua atuação. De tal modo, os cursos de formação continuada devem se dedicar na proposição de qualificação que atenda aos novos direcionamentos que imperam no campo educacional, sejam eles de cunho pedagógico, administrativo ou mesmo social. Nesse sentido, Neubauer e Silveira (2008) enfatizam sobre o imperativo de:

[...] fortalecer o papel do diretor [...] Fortalecer, neste caso, não significa retroceder no processo de democratização das relações escolares, mas sim qualificar o processo de seleção e de formação continuada dos diretores, com opções coerentes com a liderança pedagógica e administrativa demandadas pela gestão compartilhada e participativa (NEUBAUER e SILVEIRA, 2008, p. 22).

Esse fortalecimento do papel do diretor, como umas das condições para a melhoria educacional, exige formação ou habilitação. Com isso, é notória a preocupação do sistema público de ensino na proposição de políticas de formação continuada e em serviço. Para ilustrar esta questão Machado (2000) expõe,

pesquisadores, planejadores, formuladores de políticas e administradores são unânimes quanto ao reconhecimento da capacitação profissional como uma das condições que se impõem na implementação de mudanças e reformas em todos os campos das políticas públicas. Em qualquer plano de ação que se examine, a capacitação, o treinamento ou reciclagem, juntamente com os recursos financeiros, estão colocados como meios indispensáveis à implementação e êxito das metas propostas (MACHADO, 2000, p. 97).

Mediante essa necessidade é que se nota que são poucas as iniciativas que expõem melhores êxitos. Na realidade, e a partir de vários estudos na área da gestão escolar, os cursos acabam circundados por intenções de mudança que não se efetivam nas unidades escolares quando do seu fim. Na intenção da alteração desse quadro é que se enfatiza a responsabilização do processo e a devida prestação de contas. Torna-se necessário monitorar e acompanhar esses diretores para que o investimento não seja em vão. A expectativa é de que os profissionais que participaram do programa permaneçam imbuídos do propósito de aplicar ou replicar o que aprenderam em seu ambiente escolar de atuação, para a melhoria progressiva desse espaço e da comunidade da sua circunscrição.

Mas para que o processo de monitoramento fundado na responsabilização tenha resultado faz-se necessário envolver a própria SRE Diamantina, uma vez que a pesquisa detectou uma falta de propagação da proposta na própria unidade disseminadora que, da mesma forma, seria beneficiada no processo. Nesse sentido, e cumulativamente, a SRE trabalharia em prol das dificuldades gerenciais das escolas, ao mesmo passo que diminuiria as suas ações de intervenção, possibilitando, a longo prazo, consistentes melhorias educacionais. De tal modo, no fundamento de propor um monitoramento aos gestores capacitados, tal iniciativa angariaria um possível progresso nas prá-

ticas gerenciais entre a SEE/MG, a SRE Diamantina e seus gestores, de forma a garantir uma resposta positiva ao contexto educacional e oferecendo mais qualidade na oferta do ensino ao aluno.

Nesse mapeamento de avanços, descontinuidades e retrocessos gerenciais dos diretores que passaram pela capacitação do PROGESTÃO na SRE Diamantina, e na proposição de um monitoramento visando a uma aplicação do aprendido pelo diretor em ações consistentes e tornando viável a junção da teoria e prática, apóia-se a responsabilização, ferramenta necessária à manutenção dos resultados educacionais. Sobre os princípios da responsabilização Brooke (2006) esclarece:

A disputa entre as nações ricas por um lugar competitivo no mercado global tem levado os governos a se preocuparem cada vez mais com os resultados dos seus sistemas de educação. [...] Essa exigência por maiores informações sobre os resultados dos sistemas escolares tem sido respondida pela implementação de políticas de accountability, ou seja, de responsabilização, mediante as quais se tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como co-responsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição (BROOKE, 2006, p. 378).

Com isso, a aplicabilidade dos resultados, mensurados pela vistoria sistemática da superintendência aos seus diretores capacitados, insuflaria possíveis mudanças sistêmicas nas escolas da circunscrição e exigiria da própria disseminadora, a SRE Diamantina, uma reorganização do programa em seu próprio espaço, usando-o para melhoria gerencial entre a regional e as escolas, requerendo, a longo prazo, menores intervenções e melhores efeitos educacionais.

### **Remodelamento do PROGESTÃO na regional: demandas e efeitos da proposta de monitoramento do programa fundado na responsabilização**

Com a perceptível falta de retorno prático da capacitação, via PROGESTÃO, na área de abrangência da SRE Diamantina, denotado pela falta de instrumento que faça valer esses resultados, torna-se necessário um processo de monitoramento e direcionamento de ações que culminem em instrumentos para se medir esses efeitos ou mesmo para uma prestação de contas entre o aprendido e o executado. Para tanto, faz-se indispensável um planejamento que se adeque à realidade da SRE para que esse novo direcionamento de trabalho, pós-capacitação, seja realizado a contento, delegando novas funções e organização por parte tanto da regional quanto dos servidores capacitados das escolas.

Para desenvolvimento dessa proposição, primeiramente faz-se indispensável a difusão do PROGESTÃO na regional, uma vez que foi detectado



que não existe uma socialização do trabalho com o programa em seu próprio espaço. Por conseguinte, faz-se necessário agregar e adaptar os direcionamentos dos módulos de estudo na própria rotina interna da SRE, para que se distribuam as futuras ações nas escolas, colaborando, dessa forma, com a nova gerência das necessidades internas de impulso aos trabalhos das escolas e, concomitantemente, da instituição.

Nesse sentido, tal afirmativa se refere à proposição da própria regional em autoavaliar seu trabalho com o propósito de adequação, reorganização e direcionamento fundamentado de suas atividades, sendo o próprio PROGESTÃO um veículo para esse processo. Com tal característica de se trabalhar sob a perspectiva de se avaliar a política em sua aplicabilidade, Pessoa (2010) aponta que,

[...]uma criteriosa avaliação das políticas públicas educacionais pode se constituir em importante instrumento no processo de melhoria da qualidade do ensino. A ausência dessa avaliação impossibilita a formulação de proposições para correção de rumos, implicando, por consequência, desperdício de grandes somas de recursos públicos. Em tais circunstâncias, é forçoso reconhecer que o desconhecimento acerca dos resultados de um programa deveria se constituir em uma infração tão grave quanto a sua má gestão (PESSOA, 2010, p.2).

De tal modo, a Superintendência repensando suas atividades vinculadas ao PROGESTÃO e fundando-se na autoavaliação faria com que suas ações fossem trabalhadas em prol de melhorias que fossem perceptíveis nas práticas gerenciais da instituição e nas relações destas a partir das especificidades das escolas para intervenção. Isso se exemplifica uma vez que, se determinada escola tem dificuldades para gerir seu trabalho em função, por exemplo, da gestão administrativa, a superintendência atuaria preventivamente junto à escola e usaria dos próprios módulos do PROGESTÃO para a sistematização do trabalho escolar.

Assim sendo, pensando na devida avaliação da política de formação de gestores em incidência, Faria (2005) afirma que

[...] do processo de avaliação de políticas públicas, aquela muitas vezes adotada em manuais e apreciações mais introdutórias, os quais apresentam a avaliação como “última etapa” do chamado “ciclo das políticas”, definindo-a como: (a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; (b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability* (FARIA, 2005, p. 97-98).

Dessa forma, torna-se destacada a avaliação da política para o PROGESTÃO e a sua devida prestação de contas, fundada na responsabilização. Garante-se, assim, a lisura do processo, transmutado em resultados mais consistentes, no que diz respeito à aplicabilidade do ofertado pelo programa

e o progresso tanto da produtividade do gestor, realizando um trabalho comprometido com uma gestão mais ágil e eficaz, capaz de contornar e atentar para a solução dos problemas intrínsecos à realidade profissional, quanto da qualidade escolar e educacional.

Nesse sentido, Faria (2005) ainda complementa:

O fato de uma avaliação estar sendo ou ter sido feita pode ser utilizado também para demonstrar a racionalidade e a predisposição ao aprimoramento e à responsabilização por parte dos encarregados da política ou do programa. Por outro lado, a própria realização da avaliação pode ser pensada como assegurando uma aura de legitimidade para o programa ou sugerir que algo não vai bem em sua gestão ou que há problemas no seu desenho (FARIA, 2005, p. 104).

Assim, considerar sobre uma ação de monitoramento direcionado pela regional serviria para mapear qualitativa e quantitativamente as atuações das escolas e da própria Superintendência, compactuando com melhorias na conjuntura educacional. Essas ações ponderadas na regional serviriam para garantir que o trabalho com o PROGESTÃO estaria sendo gerido com o devido respeito ao investimento público e à população vinculada.

Porém, esse trabalho de monitoramento não é uma ação estanque e sem maiores comprometimentos. Trata-se de ação que demanda vontade profissional e pessoal de servidores e de estudos que se direcionem a atender às especificidades de cada escola circunscrita à SRE Diamantina. Congrega, ainda, uma visão de gerenciamento conjunto, garantindo a melhoria da administração da regional e das escolas para atender às necessidades de ajustamento dos determinantes positivos e para aperfeiçoamentos detectados em termos de gestão escolar e educacional.

Essa proposição, para não se tornar mais uma ação desconexa e sem repercussão, fundamentar-se-á em uma atividade que congregue a participação efetiva de parcerias e elos de gestão entre a SEE/MG, a SRE Diamantina e as escolas, envolvendo equipes e lideranças que conduzam seus trabalhos de modo a garantir uma estrutura promissora às experiências bem sucedidas em gestão.

Sua administração basear-se-á em ações gerenciadas presentes no Plano de Ação do Diretor em vigência na sua escola e que será uma incorporação do apreendido nos módulos dos cursos, efetuando-se nas defasagens e nos descompassos da gestão escolar que possam ser verificadas em sua própria unidade de trabalho, conectando uma competência técnica a uma gerencial. A verificação desse plano contará com a aferição dos órgãos colegiados escolares que relatarão e encaminharão à SRE aspectos tidos como empobrecedores da gestão escolar, apresentados como possíveis entraves que, depois de consolidados, serão foco de intervenção nas escolas.

Esse trabalho de monitoramento e avaliação poderá servir como guia para orientar melhoramentos, envolvendo diferentes equipes, com vistas à prestação de contas e controle sobre a atuação dos servidores capacitados. Essa ação de supervisão deverá contar com profissionais da SEE/MG, da SRE Diamantina e das escolas, por meio do Colegiado Escolar, incumbidos do atendimento e manutenção de atividades para sanar dúvidas e incentivar as melhorias conquistadas.

Porém, outros determinantes devem ser trabalhados como os mecanismos de financiamento envolvidos, os atores necessários para as visitas e monitoramento técnico, o tempo destinado ao trabalho, a estrutura de divulgação e a manutenção de um banco de boas práticas para divulgação e incentivo a outras unidades escolares que, porventura, não se adaptem à inovação de suas práticas com vistas à melhoria educacional.

Portanto, a pesquisa conseguiu vislumbrar que, a avaliação da política de formação de gestores auxiliou na percepção da apropriação que a regional faz do PROGESTÃO. Tal avaliação, agregada a um processo de monitoramento do programa tende a promover a aplicação do aprendido pelo diretor capacitado em sua unidade escolar de trabalho, compactuando, dessa forma, com melhorias gerenciais, administrativas e pedagógicas nesse espaço. Ainda assim, possibilita a própria SRE Diamantina participar desse procedimento, garantindo, dessa forma, o melhoramento de sua gestão e, conseqüentemente, das suas escolas vinculadas, em uma reação em cadeia e com vistas ao aperfeiçoamento de processos fundados na tão propalada qualidade educacional.

Com isso, avaliar e responsabilizar sobre a política de capacitação, no espaço da regional, denota a preocupação com uma educação que busca resultados benéficos, respeita seu investimento e se preocupa com o principal ator em seu contexto: o aluno da escola pública.

## **Considerações finais**

Os pressupostos da responsabilização devem ser associados à concepção da manutenção de políticas públicas que atentem para o remodelamento dos seus desenhos, uma vez que sua propagação é realizada em diversas especificidades de aplicação. A pesquisa descrita neste artigo expõe as deficiências ou melhorias no esboço da política de capacitação de gestores em suas implicações e conseqüências advindas das especificidades da Superintendência e das escolas circunscritas. Sendo assim, por meio da proposta de monitoramento do programa, tende a proporcionar aos usuários (escola/sociedade) que o investimento pode ser realizado a contento e que as partes envolvidas, secretaria, superintendência e servidores, têm a sua parcela de contribuição em favor de sua aplicação.

De tal modo, deve-se levar em consideração que o curso oferecido aos profissionais, derivado do CONSED, adaptado pela SEE/MG e implementado via superintendências, não deveria ter sua abrangência e alastramento findados na conclusão do programa, denotando, dessa maneira, uma suspensão imediata e sem maiores consequências, uma vez que o aprendizado pelo servidor como aquisição técnica não é requerido em sua aplicação como competência gerencial ou pedagógica, deixando margem às dúvidas quanto à própria manutenção do PROGESTÃO.

Dessa forma, tornam-se expressivas as medidas que confirmam resultados e, para tanto, as atividades determinadas para o monitoramento do programa devem ser contextualizadas e contributivas para o desenvolvimento de uma gestão escolar que considere atender, da melhor forma possível, à sua população educacional. Tal procedimento propicia a se pensar na mudança e na transformação da realidade encontrada e da efetiva aproximação entre a teoria e a prática no ambiente do gestor.

Analisar os impactos do PROGESTÃO, adaptar e implementar ações de monitoramento pós-capacitação, conduz a iniciativas que tendem a provocar melhorias, sejam elas administrativas ou pedagógicas, envolvendo esferas diferenciadas como a SRE Diamantina e as escolas circunscritas, em um movimento coletivo e vigoroso e sistemático.

É necessário pensar em mudanças e propor modificações na política de capacitação em vigor, fundada em preceitos de responsabilização. Assim, a proposição de monitoramento do PROGESTÃO aos gestores capacitados deve ter a sua incidência nas escolas, garantindo que o investimento destinado a esses servidores teve o seu valor, com avanços concretos nas escolas públicas envolvidas.

## REFERÊNCIAS

ALVES, F. Políticas educacionais e desempenho escolar nas capitais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n.134, maio/ago. 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0838134.pdf>> Acesso em: 6 set. 2012.

BARREIRO, I.M.F.; MOURA, G. G. Gestão democrática na escola: as impressões dos participantes do Programa Progestão. *Revista Eletrônica de Educação*, v. 4, n. 2, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/viewFile/69/97>>. Acesso em: 10 set. 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 3 set. 2012.

BROOKE, N. O Futuro das Políticas de Responsabilização Educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, maio/ago. 2006. Dis-

ponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n128/v36n128a06.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2012.

KRAWCZYK, N. A gestão escolar: Um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educação & Sociedade*, ano XX, n. 67, ago. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v20n67/v20n67a04p-df>>. Acesso em: 10 set. 2012.

CHAGURI, M. A. L. Penteados. *O curso Progestão no Estado de São Paulo e sua concepção de Educação Permanente*. Dissertação (Mestrado em Educação). UNISAL, Americana, 2007. Disponível em: <[http://www.am.unisal.br/pos/stricto-educacao/pdf/dissertacoes/Magali\\_Chaguri.pdf](http://www.am.unisal.br/pos/stricto-educacao/pdf/dissertacoes/Magali_Chaguri.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2012.

CONSED. Conselho Nacional de Secretários de Educação. *O que é Progestão?* Disponível em: <<http://www.consed.org.br/index.php/progestao>>. Acesso: 2 set. 2012.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, out. 2005. Disponível em: <[http://www.ppgp.caeduff.net/moodledata/53/politicas/pol\\_015.pdf](http://www.ppgp.caeduff.net/moodledata/53/politicas/pol_015.pdf)>. Acesso em: 7 set. 2012.

FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da educação para uma formação humana: conceitos e possibilidades. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 167-177, fev./jun. 2000. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1104/1004>>. Acesso em: 13 set. 2012.

GLATTER, R. A gestão como meio de inovação e mudança nas escolas. In: NÓVOA, A. *As organizações escolares em análise*. Temas de Educação 2. Lisboa, Dom Quixote (fotocópia), [s.d.], p. 147-159.

LÜCK, H. Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. *Em Aberto* / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Brasília: INEP, jun. 2000. Disponível em: <[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/em\\_aberto\\_72.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/em_aberto_72.pdf)>. Acesso em: 19 set. 2012.

MACHADO, M.A.M. Desafios a serem enfrentados na capacitação de Gestores Escolares. *Em Aberto* / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Brasília: INEP, jun. 2000. Disponível em: <[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/em\\_aberto\\_72.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/em_aberto_72.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2012.

\_\_\_\_\_. *PROGESTÃO*: Guia didático. Brasília: CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

NEUBAUER, R.; SILVEIRA, G.T. *Impasses e alternativas de política educacional para a América Latina*: Gestão dos sistemas escolares – quais caminhos perseguir? iFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso/CIEPLAN – Corporación de Estudios para Latinoamérica. Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/272.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2012.

PESSOA, H.C. *Políticas Públicas Educacionais: a importância do controle e da avaliação para obtenção dos resultados pretendidos*. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Downloads/Outros-Artig-20-07-10.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2012.

PORTAL DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. *PROGESTÃO – Apresentação*. 2009. Disponível em: <<http://www.educacao.mg.gov.br/webprog/mod/resource/view.php?id=2>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

PORTAL DO GOVERNO DE MINAS GERAIS. Novos padrões de gestão e atendimento. *Certificação de dirigentes*. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/acoes-do-governo/5807-educacao/61459-novos-padroes-de-gestao-e-atendimento/5794/5040>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS. *PROGESTÃO*. Disponível em: <<https://www.educacao.mg.gov.br/component/content/article/206>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

SILVA, L.R. *A Superintendência Regional de Ensino Diamantina e o PROGESTÃO: Apropriações de uma Política de Formação Continuada*. 2012. 108 f. Dissertação. (Não publicada). (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

TEIXEIRA, R. F.A. Carta Aberta. In: MACHADO, M.A.M. *PROGESTÃO: Guia didático*. Brasília: CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

# Sistema de avaliação e rendimento escolar do estado de São Paulo: uma abordagem na linha do tempo<sup>1</sup>



**Adolfo Ignacio Calderón**

Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo com Pós-Doutorado em Ciências da Educação na Universidade de Coimbra; docente-pesquisador do Programa de Mestrado em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

**Rafael Gabriel de Oliveira Junior**

Mestrando em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas; bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

1. Este estudo foi discutido no III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, promovido, em regime de coparticipação, pelo Fórum Europeu de Administração Educacional da Espanha (FEAE-ES), pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), pelo Fórum Português de Administração Educacional (FPAE-PT) e com o apoio da Rede Internacional de Pesquisadores em Política e Gestão da Educação, realizado de 14 a 17 de novembro de 2012, em Zaragoza, Espanha. Contou com auxílio à pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) (processo nº 2012/20718-0) e com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

## Sistema de avaliação e rendimento escolar do estado de São Paulo: uma abordagem na linha do tempo<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo se debruça sobre a trajetória histórica do Sistema de Avaliação e Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP). A partir de pesquisa bibliográfica, defende-se a existência de três momentos em seu ascendente percurso enquanto principal política avaliativa em larga escala do estado. O primeiro se refere à sua formação identitária; o segundo caracteriza-se pela instabilidade gerencial, com destaque para as trocas no comando no governo paulista e o terceiro, pela estabilidade em um contexto de hiperpragmatismo gerencial.

**Palavras-chave:** SARESP - Política educacional - Avaliação em larga escala - Avaliação de sistemas - Avaliação educacional.

### ABSTRACT

This article is concerned with the historical trajectory of the São Paulo Student Performance Appraisal System (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo - SARESP). Having a bibliographic research as basis it we defend the existence of three moments in the ascendant course as a main policy of evaluation on a large-scale in the State. The first moment is the building process of identity. The second one is characterized by the management instability out of which is possible to highlight the changes in leadership positions in the government of Sao Paulo State. The third moment is marked by the stability in the hiperpragmatic management context.

**Keywords:** SARESP - Educational policy Large-scale evaluation - System evaluation - Educational evaluation.



## INTRODUÇÃO

Este artigo, que traz como tema o Sistema de Avaliação e Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), na ótica da linha do tempo, apresenta um estudo sobre esse importante sistema de avaliação em larga escala, abrangendo 15 anos de sua existência, tendo como ponto de partida sua implantação em 1996. Para tanto, a partir de uma análise bibliográfica, investigamos o SARESP e seu desenvolvimento enquanto ação estatal, isto é, em termos governativos, contextualizando-o aos fatos da história recente da conjuntura política e educacional do estado de São Paulo, principalmente às questões que dizem respeito à atuação dos governadores, democraticamente eleitos para a condução do governo paulista, e dos secretários estaduais de educação, responsáveis pela pasta a qual está vinculado o SARESP.

Defende-se a existência de três grandes momentos no processo de implantação dessa política, que impactou, de forma contundente, a realidade das escolas estaduais do estado de São Paulo ao institucionalizar, no sistema educacional, princípios próprios da nova gestão pública e do chamado Estado Avaliador, tais como a meritocracia, a classificação e a responsabilização.

### **Formação identitária no contexto do pioneirismo das avaliações em larga escala**

O primeiro grande momento do SARESP ocorreu de 1996 a 2002, se caracterizando por sua construção identitária, uma vez que esse sistema de avaliação se colocou como política educacional capaz de contribuir para uma nova cultura de avaliação do ensino de São Paulo, em busca da melhoria da qualidade educacional no contexto, em ampla ascensão, da avaliação em larga escala no Brasil da década de 1990.

Entre os elementos que contribuíram para essa construção identitária, podemos destacar algumas ações consideradas como “pré-SARESP”: o choque gerado durante sua implantação, as resistências ideológicas por parte da comunidade educacional e os desencontros em sua atuação e aprimoramentos.

As movimentações mais importantes envolvendo o percurso que antecedeu a implantação do SARESP ocorreram no início da gestão Mário Covas (1995-1998). As políticas públicas do estado de São Paulo eram plenamente alinhadas às realizadas em âmbito federal, principalmente porque o Brasil, na década de 1990, passou por uma série de mudanças na administração pública a partir da Reforma do Estado, em busca da recomposição do poder político e de mais eficiência em termos operacionais.

No ano de 1995, a secretária de educação do estado de São Paulo era Teresa Roserley Neubauer da Silva, que atuou de forma determinante

para um novo delineamento da política educacional paulista, especialmente na área da avaliação. A nova concepção que se desenhou nesse período contou com um projeto político de revisão e modificação do sistema educacional até então vigente, considerado, pelo governo Covas e pela secretária Neubauer, pouco eficiente, caótico e desorganizado. Tal projeto político foi anunciado, segundo Adriana Bauer (2006), por meio do documento “Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo”, divulgado em 22 de março de 1995. Essas diretrizes objetivaram nortear a gestão educacional para uma maior equidade, eficiência e eficácia.

Apesar das considerações negativas que tinha sobre a política educacional que antecedeu o governo Covas, Neubauer pôde aproveitar alguns resultados de trabalhos referentes à avaliação que antecederam o SARESP. Essas ações, inclusive, podem ser consideradas como precursoras dessa avaliação. Foram os casos da participação da rede pública paulista no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1990, e também do Programa das Escolas-Padrão, que, por sua vez, teve como objetivo atuar para a resolução dos problemas referentes aos processos de ensino e aprendizagem e também obter informações para a formulação de políticas educacionais. Para esse período, destacamos, com a criação do Saeb, um momento importante de pioneirismo do Brasil em relação à avaliação em larga escala.

O SARESP, aplicado pela primeira vez em 1996, avaliou alunos matriculados nas 3ª e 7ª séries do Ensino Fundamental de todas as escolas da rede estadual, além das escolas municipais e particulares que aderiram ao processo de avaliação. Por ter ocorrido no início do ano letivo, em abril, a prova avaliou os conteúdos trabalhados no ano anterior às respectivas séries nas disciplinas de Língua Portuguesa (incluindo a redação) e Matemática, para ambas as séries, e Ciências, História e Geografia apenas para as 7ª séries. Rosângela Garcia Maldonado (2008) ressalta que os resultados da primeira avaliação do SARESP “ficaram à disposição dos gestores e dos docentes, para que intervenções imediatas de correção das dificuldades constatadas fossem efetuadas no decorrer do ano letivo” (MALDONADO, 2008, p. 29).

Em 1997, a avaliação seguiu basicamente a estrutura e orientação do ano anterior, com atuação nos mesmos componentes curriculares, alterando apenas as séries avaliadas, que foram as 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental, com possibilidade de análise comparativa dos resultados entre os dois anos.

Em sua terceira aplicação, no ano de 1998, o SARESP avaliou os alunos da 5ª série do Ensino Fundamental e 1ª série do Ensino Médio. Os conteúdos, habilidades e competências abordados, bem como os alunos, eram os mesmos dos anos anteriores. A novidade foi a avaliação de alunos

do Ensino Médio. Relevante destacar que nesse mesmo ano observamos o início do sistema de Progressão Continuada, com a organização do ensino paulista em ciclos, fato que impactou na avaliação interna da escola, uma vez que esse sistema tem, entre suas propostas, o objetivo de atuar para romper com a seriação e a reprovação por rendimento. Nesse cenário, o SARESP e a Progressão Continuada passaram a ditar de forma efetiva as ações, principalmente as avaliativas, do ensino de São Paulo.

Nos três primeiros anos de atuação do SARESP, as resistências e desconfiças foram muitas, principalmente por parte dos professores. Duzolina Alfredo Felipe de Oliveira (1998) ressalta a precariedade na preparação dos professores, por parte da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE/SP), para entender a avaliação estadual, especialmente no que diz respeito aos procedimentos para análise e interpretação dos dados, deixando-os desconfortáveis para “vestir a camisa” desse sistema de avaliação.

Outro ponto crítico do SARESP, que originou profunda resistência e o tornou alvo de muitas críticas, foi a questão da classificação das escolas, que, para muitos professores, contribuiu para urdir um ambiente de competitividade entre as unidades. Oliveira (1998) lembra que a SEE/SP afirmou publicamente que não seriam feitas comparações entre as unidades escolares, o que, no entanto, não foi cumprido, gerando uma reação contundente: os professores sentiram-se traídos.

No ano de 1999, o SARESP, conforme Soraya Rahal (2010) não foi realizado, “pois se tratava de um projeto da gestão Covas e como a reeleição não era algo previsto, a avaliação SARESP também não o fora” (RAHAL, 2010, p. 53). Dada a importância do projeto, considerando toda a mobilização para sua implantação, em termos de governo, e até a reconfiguração que as políticas públicas ganharam com a Reforma do Estado e as ações da Nova Gestão Pública, no contexto do final da década de 1990, a não realização do SARESP em 1999 apresentou uma ruptura de gestão bastante significativa na política educacional paulista. Apesar disso, alguns autores destacam que o sistema de avaliação paulista conseguiu disponibilizar, por intermédio de seus indicadores, um *estudo longitudinal*, avaliando os mesmos alunos, em séries subsequentes, nos anos de 1996, 1997 e 1998 (RAHAL, 2010; ESPOSITO, DAVIS, NUNES, 2000).

Em 2000, o SARESP manteve, de forma geral, a estrutura dos anos anteriores, introduzindo algumas alterações. Os alunos avaliados representaram as 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental, explorando os componentes curriculares de Língua Portuguesa (incluindo redação), Matemática e Ciências, além da 3ª série do Ensino Médio, considerando Língua Portuguesa (incluindo redação), Matemática e Biologia. Com a finalidade de aprofundar a análise das variáveis sobre o desempenho dos alunos, conforme Mônica Cris-

tina Chiste (2009), nesse ano, foi aplicado um questionário de gestão escolar destinado ao diretor e ao professor-coordenador, mantendo e aperfeiçoando o questionário aplicado aos alunos.

Maldonado (2008) ressalta que a SEE-SP, ainda em 2000, começou a aferir a condição que cada escola tinha para manter a frequência dos alunos às aulas. A taxa de evasão escolar ganhou grande importância e tornou-se um critério para premiar ou não as escolas. Nessa direção, foi nesse ano “que se instituiu o Bônus Mérito às classes de docentes do Quadro do Magistério por meio da Lei Complementar Nº 891, de 28 de dezembro” (RAHAL, 2010, p.52). A instituição do bônus por desempenho, intimamente relacionada à questão da responsabilização, tornou-se ponto de grandes embates na rede estadual pública de São Paulo, juntamente com outros pontos nevrálgicos, igualmente polêmicos: a acusação de falta de preparação dos professores com relação à análise e compreensão dos indicadores, bem como a questão da classificação das escolas, marcando e configurando, de forma determinante, o primeiro grande momento do SARESP.

Foi exatamente no ano de 2001 que ocorreu a morte do então governador Mário Covas, assumindo, em seu lugar, o vice-governador Geraldo Alckmin. Rose Neubauer se manteve como Secretária de Educação.

O SARESP de 2001 apresentou em sua estrutura mudanças significativas, que ocasionaram grande repercussão: por exemplo, o resultado da prova foi utilizado para promoção ou não dos alunos em final dos ciclos. As turmas avaliadas foram as de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental, que corresponderam, respectivamente, aos ciclos I e II do Regime de Progressão Continuada, em funcionamento desde 1998. Os alunos do Ensino Médio não foram avaliados em 2001. A avaliação focou apenas um componente curricular: Língua Portuguesa (incluindo redação), com a justificativa que, segundo Maldonado (2008), ao analisar documento da SEE, a disciplina era “essencial para o aprendizado de outros conhecimentos, julgando existir uma grande correlação entre ter ou não um bom desempenho no idioma e nas outras disciplinas” (MALDONADO, 2008, p.32). Assim, a Língua Portuguesa deteve as condições para reprovar ou não o aluno.

O caráter extraordinário desse ano para a certificação de alunos (BAUER, 2006) fez com que as escolas, a partir dos resultados, fossem classificadas por cores: azul, verde, amarelo, laranja e vermelha, para simbolizar, respectivamente, escolas acima da média geral, escolas pouco acima dessa média, escolas na média geral, escolas pouco abaixo da média e escolas bem abaixo da média. Essa classificação também foi parâmetro para a definição de bônus aos professores e gestores, conforme destaca Denise da Silva Ribeiro (2008). Chiste (2009) afirma que, como consequência das classificações por

cores, ocorreram premiações para as escolas consideradas mais bem classificadas, na forma de viagens e verbas para trabalhos pedagógicos.

A atuação do SARESP em 2001 recebeu críticas severas, principalmente de professores, por favorecer uma avaliação classificatória e punitiva e fomentar um ambiente de competição entre as escolas mediante a afixação de cores na porta das unidades escolares, revelando o desempenho de alunos e professores. Aliás, essa última situação é, segundo Chiste (2009), constituinte de medidas vexatórias para as escolas, considerando a luta pela democratização, em harmonia com o momento mundial de repensar as estruturas sociais, bem como a manutenção da dignidade humana como tônica desse modo de vida.

Em nosso entendimento, essa ação em torno do SARESP de 2001, relacionada à questão da Progressão Continuada como forma de reprovar ou não alunos, contribuiu, também, de forma determinante, para os desencontros gerados em torno da ideia de “promoção automática”, situação que acompanha a administração paulista até os dias de hoje.

Dessa forma, a partir das informações retiradas dos trabalhos de autores que versam sobre o SARESP, consideramos as ações do ano de 2001 como o ápice entre os desencontros e as críticas relacionados ao primeiro grande momento.

Coincidentemente, esse foi o último ano integral de trabalho de Rose Neubauer como Secretária de Educação no governo paulista, já que a pasta foi assumida por Gabriel Benedito Isaac Chalita em abril de 2002. Conforme Rahal (2010), a partir de então, o foco do SARESP retornou à avaliação do ensino, centrando-se novamente na escola, com a monitoração da aprendizagem dos alunos em decorrência da escolarização, com vistas aos finais dos ciclos. A avaliação ocorreu por meio de prova de leitura e escrita, componente curricular entendido como basilar para a compreensão do desempenho global dos alunos e seus respectivos ciclos.

O ano de 2002 pode ser considerado como uma transição para o segundo grande momento do sistema avaliativo. Nesse ano, foi avaliado um número bem menor de alunos da rede estadual, quando comparado com outras edições. Foram 297.258 alunos das 4ª e 8ª séries do final dos ciclos I e II do Ensino Fundamental, ficando os alunos do Ensino Médio fora das avaliações. Situação bem diferente de 2003, primeiro ano do segundo grande momento, quando o SARESP ampliou sua abrangência, avaliando todos os alunos do Ensino Fundamental e Médio, algo em torno de 4.274.404 alunos.

## INSTABILIDADE DO SISTEMA NO CONTEXTO DA ALTERNÂNCIA NO COMANDO

O segundo momento, que vai de 2003 a 2007, tem como característica fundamental a instabilidade na estrutura do SARESP, marcada, principalmente, por muitas trocas no comando da Secretaria de Educação. Passaram por esse período três secretários e três governadores. Tais trocas, que geraram alguns desencontros, também foram responsáveis pela preparação, com destaque ao ano de 2007, para o início de uma importante transformação desse sistema de avaliação, que ocorreu no terceiro momento, especialmente a partir de 2008. Apesar do caráter de instabilidade, observamos nesse período algumas ações de aprimoramento do sistema, destacando a manutenção da Progressão Continuada e a implantação de outras políticas importantes, como, por exemplo, o programa “Teia do Saber”<sup>2</sup>.

2. O programa Teia do Saber, implantado em 2003, tinha os seguintes objetivos: aliar o trabalho de fundamentação teórica com as vivências efetivas dos educadores que atuam nas escolas públicas estaduais; manter os professores atualizados sobre novas metodologias de ensino, voltadas para práticas inovadoras e tornar os professores aptos a utilizar novas tecnologias a serviço do ensino, a organizar situações de aprendizagem e a enfrentar as inúmeras contradições vividas nas salas de aula. As ações envolvendo esse programa ocorreram de forma centralizada e descentralizada. A capacitação centralizada caracterizou-se pela reflexão de temas considerados relevantes e de interesse geral ou específico, por meio de teleconferências, videoconferências, fóruns, seminários e publicações, veiculadas em regiões do estado de São Paulo e escolas. As ações descentralizadas, articuladas com as centralizadas, foram desenvolvidas pelas diretorias de ensino para atender às necessidades e expectativas específicas de suas regiões, em parceria com instituições de ensino superior, especialmente contratadas para conceber e executar projetos de formação continuada para professores. Essas ações basearam-se em indicadores de desempenho disponíveis, bem como em orientações curriculares existentes. (SÃO PAULO, 2012a)

Em 2003, o governador Geraldo Alckmin, em seu segundo mandato, mostrou intenções de aprimorar as políticas educacionais anteriormente estabelecidas. Com o slogan *Governo solidário, empreendedor e educador*, Alckmin, em colaboração com o secretário de educação Gabriel Chalita, estabeleceu diretrizes visando consolidar a cultura avaliativa como forma de subsidiar as escolas e as políticas educacionais, para atuar contra a repetência e a evasão, com a manutenção do Regime de Progressão Continuada e Ciclos, e nas questões de trabalho para alunos do Ensino Médio (NOVAES, 2009). Essas medidas também reafirmaram a condição de gerenciador do governo paulista e fortaleceram a importância do monitoramento das políticas e do princípio de responsabilização, com foco no cidadão, indo ao encontro dos pressupostos da Reforma do Estado e da Nova Gestão Pública.

Chiste (2009) relata que, com a abrangência a todos os alunos do Ensino Fundamental e Médio, o SARESP 2003 avaliou o universo dos alunos por meio de provas de leitura e escrita, como nos anos de 2001 e 2002. Seus resultados impactaram e contribuíram para a implementação de programas direcionados à formação continuada e à atualização de educadores. Foi o caso do programa “Teia do Saber”, que abrangeu outros projetos de atuação na educação básica e procurou aproximar a escola da comunidade.

Com as mudanças na metodologia do SARESP, sob o comando de Chalita, as avaliações apresentaram patamares positivos elevados num tempo considerado curto, entre algumas edições, o que suscitou desconfiança dos educadores. Isso ficou evidente nos resultados da edição 2003 do SARESP, divulgados em 2004. Segundo Collucci (2004), Chalita omitiu dados da pesquisa para a rede, divulgando e destacando apenas aspectos positivos da avaliação. Na ocasião, Gabriel Chalita justificou que a não divulgação da pesquisa completa ocorreu para evitar o estabelecimento de *rankings* por aluno, o que, segundo o secretário, não seria edificante do ponto de vista

educacional. Os indicadores da educação básica, nesse ano, ficaram próximos de países considerados de Primeiro Mundo.

O SARESP 2004 avaliou novamente, segundo Maldonado (2008), apenas habilidades de leitura e escrita. O formato de aplicação e sua diligência não foram alterados. A avaliação de habilidades na área de Matemática retornou em 2005, além daquelas em leitura e escrita. A opção por avaliar todas as séries da educação básica se manteve nesse ano.

O SARESP 2005 ficou marcado por grande controvérsia acerca de seus resultados. Alguns autores relatam sobre o atraso na divulgação dos dados, que ocorreu em 2006, ano em que a avaliação não foi aplicada em função de uma estratégia política em período eleitoral. A versão dada pela Secretaria de Educação de São Paulo, referente aos resultados e à interrupção dos referidos anos, conforme Ribeiro (2008), foi a de que não houve tempo para avaliar os resultados de 2005 nem para estruturar o SARESP 2006.

Em março de 2006, Geraldo Alckmin afastou-se para concorrer ao cargo de presidente, sendo substituído por Cláudio Lembo até o final do mandato. Nesse mesmo ano, no mês de março, Gabriel Chalita deixou a Secretaria de Educação, posto que ocupou por, aproximadamente, quatro anos. Em seu lugar, assumiu a professora Maria Lúcia Vasconcelos, que, por sua vez, atuou por pouco mais de um ano. José Serra foi eleito no mesmo ano governador do estado de São Paulo, assumindo o governo em janeiro de 2007.

Pelo exposto, inferimos que os fatos ocorridos nos anos de 2005, 2006 e 2007 são os pontos fulcrais que representam o ápice da instabilidade em torno do SARESP nesse segundo grande momento estudado neste artigo. Como já afirmamos, em um curto período de um ano e quatro meses, março de 2006 a julho de 2007, ocuparam o comando da Secretaria de Educação nada menos que três secretários e três governadores. Outro sinal bastante relevante da existência da referida instabilidade foram as ações do governo paulista no final de 2007, quase em caráter de urgência, por meio do trabalho de Maria Helena Guimarães de Castro, protagonista de ação reconhecida nas questões de avaliação em larga escala. Maria Helena assumiu a pasta em meados de 2007, no lugar de Maria Lúcia Vasconcelos.

Nesse ano, José Serra anunciou, conforme Ribeiro (2008), o alinhamento das ações educacionais em São Paulo às orientações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do governo federal. Dessa forma, o SARESP começou a passar por importantes mudanças teóricas e metodológicas, com o objetivo de acomodar-se tecnicamente às características de um sistema de avaliação em larga escala. Houve uma adequação, visando à convergência das habilidades e competências avaliadas no SARESP às do Saeb/Prova Brasil (São Paulo, 2009). Ele também adotou os padrões do Programa Internacional

de Avaliação de Alunos (PISA), o que possibilitou a comparação do sistema de São Paulo com outros países (Urbanin, 2008).

Em 2007, o SARESP avaliou as habilidades e competências de Língua Portuguesa e Matemática dos alunos das 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, 6<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do Ensino Fundamental e 3<sup>a</sup> série do Ensino Médio. O pagamento de bônus foi realizado, considerando o rendimento escolar, a permanência do aluno na escola e a assiduidade dos professores.

Ainda nesse ano, conforme Bonamino e Sousa (2012), Maria Helena Guimarães Castro e o governador José Serra anunciaram um Plano de Metas, o que evidenciou e confirmou a grande importância dos resultados das avaliações em larga escala, bem como a manutenção e a evolução do SARESP na gestão de Serra. Duas dessas metas, segundo as autoras, enfatizaram o papel do sistema avaliativo paulista na orientação do planejamento e do trabalho pedagógico nas escolas.

### **Estabilidade do sistema no contexto do hiperpragmatismo gerencial**

O terceiro grande momento do SARESP está marcado por um importante processo de estabilização, a partir da reestruturação iniciada em 2007 e consolidada em 2008, sob o comando de Maria Helena Guimarães de Castro. Essa estabilização sustenta-se em um formato gerencial caracterizado pela adoção de medidas consideradas aqui pragmáticas, em termos de eficiência das iniciativas governamentais, numa racionalidade essencialmente instrumental, com foco nos resultados dos alunos no SARESP, objetivando sua evolução. Entre as medidas, destacamos a criação do “Dia do SARESP na Escola”<sup>3</sup> a abrangência de todas as áreas curriculares em suas avaliações, a criação de Matrizes de Referência próprias de avaliação, o lançamento do Programa de Qualidade da Escola (PQE) e a criação do IDESP, aprimorando e valorizando ainda mais a questão dos resultados, bem como as intervenções, utilizadas como forma de medir e melhorar a qualidade educacional.

Essas ações, ancoradas na crescente valorização de resultados, fortaleceram um contexto de hiperpragmatismo gerencial nas políticas educacionais paulistas, consubstanciado especialmente na gestão Serra (2007-2010), gerando um processo de estabilidade, mantido na atual gestão Alckmin.

A avaliação do SARESP, desde 2008, passou a abranger todas as áreas curriculares, alternando ano a ano a periodicidade de algumas delas. Assim, em todos os anos são avaliadas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática e, de forma alternada, por ano, as outras áreas das Ciências da Natureza e Ciências Humanas. Em 2008, o SARESP avaliou as disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, Física, Química e Biologia. Também foram criadas matrizes próprias de avaliação, baseadas na proposta

3. Iniciado em 2008, é considerado um marco pela SEE/SP para reflexão sobre os resultados do SARESP. Segundo orientação do portal oficial São Paulo faz escola, esse dia - que ocorre uma vez por ano, podendo ser desdobrado em outras reuniões, nos Horários de Trabalho Pedagógicos Coletivos - deve ser utilizado para ponderar acerca dos dados gerais e resultados particulares de cada escola, objetivando transformá-los em propostas de intervenção em prol da melhoria do processo de ensino-aprendizagem. Há orientação nesse espaço para que os resultados sejam compreendidos respeitando o contexto da escola. (SÃO PAULO, 2012b)



Curricular do Estado de São Paulo e convergentes aos conhecimentos ensinados e aprendidos para a rede, que deu origem a um material pedagógico padronizado para a rede estadual de ensino. Essas matrizes concebem um recorte representativo das estruturas de cada área de conhecimento, as quais são traduzidas em habilidades operacionais, consideradas importantes para o desenvolvimento no processo de ensino-aprendizagem e que podem ser aferidas em prova escrita (SÃO PAULO, 2010).

Ainda em 2008, foi lançado o Programa de Qualidade da Escola (PQE), criado para aprimorar as questões da qualidade e equidade do sistema de ensino estadual paulista, observando o direito de todos os alunos aprenderem com qualidade (SÃO PAULO, 2012). Com o PQE, surgiu também o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), um indicador de avaliação de qualidade utilizado para ponderar a condição das escolas estaduais em cada ciclo escolar e colaborar para a definição de metas anuais para o aprimoramento da qualidade da educação no estado de São Paulo. O IDESP é um indicador semelhante ao IDEB, que permite estabelecer um diagnóstico de resultados sintéticos, de metas e comunicação com o enfoque pedagógico, aproveitado também para o pagamento de bônus ao professorado paulista, dependendo também da assiduidade do docente (SÃO PAULO, 2012).

A política de bônus recebeu nova regulamentação em 2008, aperfeiçoando ainda mais o mecanismo da responsabilização dos professores, por intermédio da Lei Complementar nº 1078, de 17 de dezembro de 2008 (SÃO PAULO, 2008). O valor pago anualmente aos docentes faz parte de uma política de remuneração por resultados e cumprimento de metas e está vinculado ao desempenho e ao mérito, diferentemente dos formatos de bônus anteriores, que se baseavam mais na assiduidade do professor.

Tanto o PQE quanto a criação do IDESP são grandes balizas de refinamento em torno do SARESP e suas relações e aplicações no setor educacional reforçaram a preocupação com a questão da qualidade, equidade, fluxo e proficiência no contexto da educação paulista.

O SARESP 2009 avaliou, mediante provas de Língua Portuguesa (leitura e redação), Matemática e Ciências Humanas (Geografia e História), as 2ª, 4ª, 6ª. e 8ª séries do Ensino Fundamental e as 3ª séries do Ensino Médio.

Em 2009, foi a primeira vez que o governo do estado custeou a aplicação da prova para alunos da rede municipal de cidades que fizeram adesão ao SARESP. Cerca de 40 mil alunos que possuíam algum tipo de deficiência também foram contemplados e participaram da prova (PORTAL FOLHA DE SÃO PAULO, 2009).

Em abril de 2009, Maria Helena Guimarães de Castro solicitou desligamento do comando da Secretaria de Educação e em seu lugar assumiu o ex-ministro da educação Paulo Renato de Souza.

O SARESP, em 2010, realizou sua 13ª edição, atendendo ao que propõe uma avaliação externa, ou seja, possibilitando o fornecimento de informações comparáveis acerca da escolaridade básica do estado de São Paulo, bem como monitorando as políticas voltadas para a educação, além do fornecimento de material para orientação da gestão escolar. As séries avaliadas foram 2ª, 4ª, 6ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e as 3ª séries do Ensino Médio, nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências e Ciências da Natureza, com acompanhamento de fiscais externos à escola. Houve aplicação dos questionários aos pais e alunos antes da realização da prova. Os pais foram convidados para acompanhar a aplicação da prova, como forma de aproximação da escola e do processo avaliativo.

Em 2010, o governador José Serra deixou o governo de São Paulo para concorrer ao cargo de presidente do Brasil. Alberto Goldman assumiu como governador e atuou até o fim desse ano, quando Geraldo Alckmin venceu as eleições, com um mandato referente ao período de 2011 a 2014. Como secretário de educação, em janeiro de 2011, assumiu o então reitor da Universidade Estadual Paulista (UNESP), o professor e engenheiro Herman Jacobus Cornelis Voorwald, que, em entrevista para a revista Educação, em maio de 2011, sinalizou correções dos rumos de algumas das políticas implementadas por seus antecessores, principalmente Paulo Renato de Souza e Maria Helena Guimarães de Castro, no SARESP. As políticas alvos dessas correções, segundo o secretário, foram aquelas relacionadas à bonificação por resultados e exame dos professores (BARROS, 2011).

Essa intenção foi comunicada expressamente em novembro de 2011, por meio de documento destinado a professores, diretores de escola, supervisores e dirigentes de ensino e divulgado pelas diretorias de ensino. No entanto, contrariamente à intenção de correção de rumos, os desígnios do secretário de educação foram mais na direção de aprimoramento, manutenção e confirmação das políticas já existentes do que de transformação mais radical delas (SÃO PAULO, 2011), mantendo a tendência de estabilidade já iniciada em 2008.

O SARESP 2011, seguindo o contexto de estabilidade aqui destacado, avaliou mais de 2,3 milhões de alunos da educação básica do estado de São Paulo. As provas aferiram competências e habilidades básicas de Português e Matemática dos alunos do 3º, 5º, 7º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio da rede estadual, bem como de alunos de escolas técnicas do Centro Paula Souza, municipais e particulares, por meio de adesão. Também foram aferidos conhecimentos de História e Geografia dos

alunos de 7º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio (SÃO PAULO, 2011a)<sup>4</sup>.

Outra medida importante no ano de 2011, na direção da valorização de resultados em torno do SARESP e, a partir desses, o estabelecimento de premiações para além da bonificação de professores, foi a iniciativa de premiar alunos com melhores desempenhos do 3º ano do Ensino Médio da rede estadual com 12 mil *notebooks*. A medida inédita visou incentivar maior participação no exame (SÃO PAULO, 2011a).

4. A nomenclatura por ano e não mais por série passou a ser utilizada em documentos oficiais do estado de São Paulo, a partir implantação do ensino fundamental de nove anos, regulamentado pela lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.

## Considerações finais

O SARESP, desde sua implantação em 1996, é uma política de avaliação em importante processo de evolução estrutural, alicerçada em princípios e desdobramentos da Reforma do Estado, ações marcantes da política educacional brasileira e que ocorreram, principalmente, a partir da década de 1990.

No percurso do SARESP, defendemos três grandes momentos, com algumas peculiaridades. O primeiro deles (1996-2002) se define pela importante construção da identidade da avaliação a partir de seu caráter original de política avaliativa para o período, em complemento às políticas educacionais paulistas na década de 1990. Nesse sentido, gerou grande impacto, ocasionando desencontros de gestão, avanços em termos de cultura avaliativa e resistências de várias ordens por parte dos públicos envolvidos no contexto escolar. Tudo isso em um ambiente do pioneirismo e amplo desenvolvimento da avaliação em larga escala no Brasil, liderado pelo Saeb.

O segundo grande momento (2003 a 2007) se caracterizou pelas muitas trocas no comando da secretaria de educação e governo do estado. Passaram por esse período três secretários e três governadores, o que propiciou um cenário de instabilidade, com problemas de diferentes ordens, entre eles a não realização do SARESP em 2006. Nesse contexto, estabeleceu-se uma urgência de reconfiguração da avaliação, ocorrida exatamente no ano de 2007, com importantes mudanças teóricas e metodológicas, dentre elas a adequação para convergência das habilidades e competências avaliadas no SARESP às competências e habilidades do Saeb/Prova Brasil e a adoção de padrões do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), o que possibilitou a comparação do sistema de São Paulo com outros países.

A partir de 2008, no contexto de hiperpragmatismo gerencial, identificado, principalmente, na gestão Serra (2007-2010) e mantido pela atual gestão de Geraldo Alckmin, o SARESP passou a contemplar todas as áreas curriculares em sua avaliação, criou Matrizes de Referência próprias, lançou o Programa de Qualidade da Escola (PQE) e o IDESP, para atuar nas ques-

tões da equidade e qualidade da educação paulista, hipervalorizando as premiações de alunos, as bonificações para escolas, as classificações e o ranqueamento.

A linha do tempo traçada a respeito do SARESP apresenta três momentos de uma história que está sendo construída, cujos rumos podem mudar de acordo com a alternância no grupo de poder que assumem o comando do Estado de São Paulo. Uma trajetória histórica que, sem dúvida alguma, foi traçada de forma unilateral na medida em que apresenta uma leitura da realidade que parte de um ângulo muito específico: a legitimação atingida pelo SARESP em termos governativos ao longo de 15 anos de existência.

Essa unilateralidade abre desafios em termos investigativos, uma vez que existem múltiplos olhares desses quinze anos de existência que devem ser estudados, seja do ponto de vista dos docentes e gestores escolares, dos sindicatos dos professores, das percepções dos intelectuais e das próprias famílias.

Este artigo, que ora finalizamos, também nos desafia na compreensão, dentro do campo dos estudos da educação comparada, da linha do tempo de outros sistemas estaduais de avaliação que surgiram à esteira do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – tais como o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE) o Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (SEAPE), entre outros –, possibilitando o aprofundamento da avaliação em larga escala, enquanto fértil campo de estudos no âmbito da avaliação educacional.

## REFERÊNCIAS:

BAUER, A. *Uso dos Resultados do SARESP: O Papel da Avaliação nas Políticas de Formação Docente*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BARROS, R. Correção de Rumos. *Revista Educação*, v. 169, maio 2011. Disponível em: <<http://revistaeducacao.uol.com.br/textos/169/correcao-de-rumo-234937-1.asp>>. Acesso em: 13 mai. 2012.

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, p.373-388, abr/jun. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022012005000006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022012005000006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)> Acesso em: 17 maio 2012.

Chiste, M. C. *SARESP - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo: Repercussão do resultado positivo em duas escolas no ano de 2007*. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

COLLUCCI, C. Tucanos omitem dados negativos do ensino em SP. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 jun. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u15672.shtml>>. Acesso em: 4 dez. 2011.

ESPOSITO, Y.; DAVIS, C.; NUNES, M. Sistema de avaliação do rendimento escolar: o modelo adotado pelo estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 13, p. 23-53, jan./fev./mar./abr. 2000.

MALDONADO, R. G. *SARESP e diversidade textual: perspectivas na formação do leitor*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

NOVAES, L. C. Os impactos da política educacional paulista na prática docente e na organização do trabalho pedagógico nas escolas estaduais paulistas na perspectiva dos professores. *Jornal de Políticas Educacionais*, n.5, p. 13-26, jan./jun. 2009.

OLIVEIRA, D. A. F. de. *Uma avaliação política do SARESP*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

Portal Folha de são paulo. *Cerca de 2,5 milhões de alunos fazem prova do Saresp nesta terça*. Folha.com, 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u653489.shtml>>. Acesso em: 04 dez. 2011.

RAHAL, S. *Políticas Públicas de Educação: o Saresp no Cotidiano Escolar*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RIBEIRO, D. da S. *Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP): A educação a serviço do capitalismo*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

SÃO PAULO (Estado). Lei complementar nº 1078, de 17 de dezembro de 2008. Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://rizomas.net/politicas-publicas-de-educacao/164-lei-do-bonus-para-professores-em-sao-paulo-texto-completo-da-lei-complementar-107808.html>>. Acesso em: 31 mar. 2011.

São Paulo (Estado). Termina hoje prova do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo. 30 de novembro, 2011a. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/termina-hoje-a-prova-do-sistema-de-avaliacao-de-rendimento-escolar-do-estado-de-sao-paulo>>. Acesso em: 16 mai. 2012.

São Paulo (Estado). O Programa de Qualidade da Escola (PQE). *Nota Técnica*. Março, 2012. Disponível em: <[http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/Nota\\_tecnica\\_2011.pdf](http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/Nota_tecnica_2011.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2012.

São Paulo (Estado). O TEIA DO SABER - O Programa de formação continuada da SEE. Coordenadoria de Gestão da Educação Básica. Maio, 2012a. Disponível em: <[http://cenp.edunet.sp.gov.br/TRSaber/Teia\\_saber/Teia\\_saber.asp](http://cenp.edunet.sp.gov.br/TRSaber/Teia_saber/Teia_saber.asp)>. Acesso em 12 de maio de 2012

São Paulo (Estado). Secretaria da Educação. Dia do Saresp na Escola. Portal São Paulo faz escola. Novembro, 2012b. Disponível em: < <http://www.rededosaber.sp.gov.br/portais/spfe2009/AVALIAÇÃO/DIADOSARESPNAES-COLA/tabid/1491/Default.aspx>>. Acesso em: 16 novembro 2012.

São Paulo (Estado). Secretaria da Educação. *Matrizes de referência para a avaliação Saresp: documento básico*/Secretaria da Educação. Coordenação geral, Maria Inês Fini. São Paulo: SEE, 2009.

São Paulo. (Estado). Secretaria da Educação. *Relatório Pedagógico Saresp: Língua Portuguesa/Secretaria da Educação*. Coordenação geral, Maria Inês Fini. São Paulo: SEE, 2010.

SÃO PAULO (Estado). *Comunicado: Idesp e da Bonificação por Resultados*. 2011. Diretoria de Ensino Região-Mauá. Disponível em: <[http://demaua.edunet.sp.gov.br/informacoes/comunicado\\_idesp\\_bonus.htm](http://demaua.edunet.sp.gov.br/informacoes/comunicado_idesp_bonus.htm)>. Acesso em: 11 mai. 2012.

URBANIN, C. Estado de São Paulo inclui ciências no Saresp. *Portal O Estado de São Paulo*, 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,estado-de-sao-paulo-inclui-ciencias-no-saresp,194499,0.htm>>. Acesso em: 31 mar. 2011.

## Abrindo a Caixa :

dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas



### Eduardo Salomão Conde

Professor do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais (ICH/UFJF); do Mestrado Profissional em Gestão da Educação (CAED/UFJF); e Diretor do Instituto de Ciências Humanas (UFJF). É mestre em Ciência Política (IUPERJ) e Doutor em Economia Aplicada (UNICAMP).

## **Abrindo a Caixa: dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas**

### **RESUMO**

A análise de políticas públicas é um campo complexo, com múltiplas entradas e uma caixa trancada para quem se aventura em seus domínios. O objetivo do texto é mapear diversos temas pertinentes a esta análise, incluindo conceitos como poder, política, processo decisório, atores, instituições e arenas associando-os ao “ciclo de políticas”, abordagem analítica que considera “fases” descritas como agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação. Ainda que exista uma variedade de abordagens, a concepção de “ciclo” permite àquele que interessa-se por este campo um conjunto de sinais para mapear seu caminho, particularmente compreendendo esta perspectiva não como linear, mas de momentos entrelaçados, idas e vindas, conflitos e constrangimentos.

### **ABSTRACT**

**Opening the box: dimensions and challenges in the analysis of public policies**

The analysis of public policies is a complex area with multiple entries and a locked box for those who venture into their domain. The purpose of the paper is to map various themes relevant to this research, including such concepts as power, politics, decision-making, actors, institutions and arenas in association with the “policy cycle”, analytical approach that considers “stages” described as agenda, formulation, decision, implementation and evaluation. Although there is a variety of approaches, the concept of “cycle” enables to him who is interested in this field a set of signals to map your way, particularly not understand this perspective as linear, but with moments interlaced, comings and goings, conflicts and constraints.



Escrever um texto cuja base seja a análise de políticas públicas guarda semelhança com um antigo seriado onde um discípulo dirigia-se ao monge e perguntava: e agora, mestre? E o monge respondia: os caminhos são difíceis, filho, mas a montanha sempre estará lá. Pois assim é: como, neste curto espaço, tratar, ainda que em linhas gerais, dessa “montanha”? Como não “esquecer” de algo essencial ou se perder diante das diferentes camadas? Sem garantias, recordando que a montanha sempre estará lá e poderemos voltar a tentar escalá-la.

Os textos sintéticos sobre esse tema têm a vantagem da concisão e o desafio de reduzir a desvantagem da simplificação. Para tanto, a estratégia será considerar, como objetivos, a resposta às perguntas: como é possível observar uma política pública e seus componentes? O que deve ser considerado quando esse exercício é realizado?

Por motivos operacionais, adota-se aqui a perspectiva das “fases”, também conhecida como ciclo de políticas. Para tanto, este texto está organizado nas seguintes partes: (1) indicações gerais sobre análises e suas dimensões, aspectos a considerar sobre (2) agenda, (3) formulação e decisão, (4) implementação e (5) avaliação. A leitura deverá sempre ser feita com a ressalva de não tratar-se de um roteiro acabado, mas, sim, de indicações que possam balizar o analista, evitando avaliações ingênuas ou meramente impressionísticas.

Finalmente, uma observação “metodológica”. Este texto indica um “modelo” a considerar em avaliação. Existem outros, claro. O texto é depositário, obviamente, de múltiplas influências, referenciadas na bibliografia. Na medida do possível foi evitada a citação literal ou repetitiva, em benefício do fluxo textual. Mas os autores estão preservados no conjunto, ainda que as interpretações gerais e o seu encadeamento sejam de total responsabilidade do autor deste texto.

## 1. A análise e suas dimensões

Por que analisar? Basicamente porque políticas públicas podem assemelhar-se a uma “caixa preta”, fechada a cadeado. Não em um sentido metafóricamente ético (ainda que assim, às vezes, possa parecer), mas em questões de desenho, conteúdo e processos. É preciso tentar encontrar a chave da entrada.

Toda política pública, nunca é demais recordar, é característica da esfera pública da sociedade; refere-se a problemas coletivos de espectro amplo e tem caráter “impositivo”, a saber, emanam de uma autoridade pública que tem a legitimidade para sua implantação ou para delegá-la a outrem.

As políticas públicas (*policies*) têm uma relação direta com a política (*politics*), sendo em grande medida produzida pela ação desta segunda sobre as primeiras. Portanto, nada de neutralidade ou da ausência de interesses. Esse quadro envolve decisões onde critérios normativos (envolvendo valores) estão em disputa e compreendem decisões e ações relativas à alocação de recursos variados.

Como é sabido, política envolve relações de poder. Segundo a clássica definição de Robert Dahl, poder é a capacidade de influenciar alguém a fazer algo que de outra maneira não seria feito por ele (DHALL, 1957). É a política e suas possibilidades o meio para resolver conflitos instalados em torno dos problemas coletivos e dos bens públicos de forma pacífica. Bens públicos referem-se àqueles bens usufruídos por muitos, pela população em geral, independente do indivíduo querer ou não utilizá-los. Quem ordena e decide como construir e usufruir desses bens? Como decidir o formato para a solução dos problemas públicos? A política interfere, enfim, na formação de algo específico: as políticas públicas.

Neste campo, cada parte, cada elemento, não é frequentemente consensual. Surgem conflitos em torno de valores, de princípios, de perspectiva ideológica e também sobre os recursos disponíveis, conflitos isolados ou combinados. Atores se manifestam, as instituições limitam e interferem, os recursos são disputados em termos financeiros e de poder efetivo. Constrangimentos se manifestam: dificuldades políticas, financeiras, do meio ambiente. A política não é feita apenas por vontade, ela também se faz sob limitações.

As políticas operam em torno de questões públicas e em torno de bens públicos. Mas de onde elas vêm? Elas não aparecem se não existe um problema. Qual é ele? Como se manifesta? Como se torna um problema público e entra para a agenda? Saber de sua existência obriga a conhecê-lo melhor. O que o provoca? O que acontecerá se nada for feito? Ele pode ser resolvido em que tempo – curto, médio ou longo prazo?

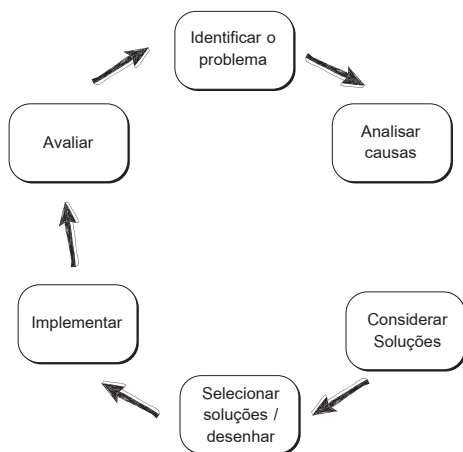
Diante desse quadro parece óbvia a necessidade (o que não significa que isso seja realizado) de um diagnóstico adequado, um conhecimento efetivo da questão pública em tela. Se o conhecemos, agora precisamos ensaiar soluções, buscar um desenho inicial: qual deve ser a finalidade? Quais serão os objetivos a se alcançar? Quais são as alternativas a se considerar? Realizar instrumentos de pesquisa seria uma boa medida para “ensaiar” algumas alternativas, como, por exemplo, projetos piloto (o que nem sempre é possível). Decidida a política, ela deve ser monitorada para o conhecimento sobre se o previsto vem sendo executado e, finalmente, ela pode (ou deveria) ser avaliada *ex post* para conhecer seus parâmetros e resultados, seus indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, por exemplo.

Quadro 1. Políticas Públicas – “Fases” e Questões Centrais:

“Fases”	Perguntas
O problema	Qual? Como se apresenta?
As informações sobre o problema	Quais os elementos centrais do problema? Qual seu alcance? Quais variáveis precisam ser observadas? Quais as alternativas a considerar para a solução?
O desenho	Qual(is) a(s) alternativa(s) utilizada(s)? Quais os objetivos? Qual a finalidade? Para quem? Com qual financiamento? Com que alcance?
O ensaio – o <i>ex ante</i>	Como se manifestaram as alternativas?
A implementação	Iniciar
Monitoramento	Acompanhar
Avaliação – <i>ex post</i>	O que aconteceu? E como? Quais os resultados no tempo, no custo, na vida das pessoas, enfim, na implementação em geral?

Fonte: Elaboração própria, inspirado em Regonini (2001).

Figura 1. Diagramando um esquema analítico geral



Fonte: Elaboração própria.

Uma vez realizada a visão geral sobre a questão, cabe refletir um pouco sobre algumas de suas dimensões. Serão considerados cinco pontos principais:

- 1) dimensão “temporal”: associada a cada parte do ciclo de políticas (agenda, formulação, decisão, implementação, avaliação);
- 2) dimensão de conteúdo: o que são as políticas e como elas são desenhadas. É a etapa após o reconhecimento do problema público e coletivo que elas pretendem sanar;
- 3) dimensão do “quem faz”: quem são os atores envolvidos, quem “ganha” ou “perde”;
- 4) dimensão “onde”, “espacial”: quais são e como funcionam as instituições envolvidas;

- 5) dimensão “como”: o processo de decisão e suas características, que guarda relação direta com o que foi apontado nos tópicos 3 e 4.

Uma boa partida é o ponto apresentado por H. Laswell (1990), na década de 1930: quem ganha o que, quando e como. Essa definição de política pública resume bem a preocupação do primeiro autor a escrever sobre o que ele denominou *policy analysis* (análise de políticas), relacionando aquilo que os governos fazem aos níveis de análise acadêmica. Mas “ganhar o que, quando e como” supõe muitos recursos analíticos.

O primeiro deles (sem pretensão hierárquica) é o lugar e seu conteúdo: portanto, as **instituições**. Na prática, são as agências, os órgãos de governo, as secretarias, os ministérios (instituições governamentais), o Parlamento, as organizações partidárias (instituições políticas) e, eventualmente, os tribunais (instituições jurídicas), estabelecidos sob o escopo de regras e normatizações, regulando as interações entre os indivíduos e destes com as diversas formas organizacionais. Portanto, uma vez que o problema a ser solucionado tenha entrado na agenda, o local da formulação das políticas é quase sempre no terreno das instituições. É sempre positivo recordar que as instituições atuam por diferentes pontos do ciclo: assim, estão influenciando nas alternativas e escolhas, na formulação em geral, na implementação e na avaliação.

As instituições têm capacidades diversas. Algumas têm alto poder decisório, outras, menos. Segundo os argumentos de vários institucionalistas (PIERSON, 2000; SKOCPOL, 1993), esse caráter de poder tem relação direta com sua trajetória histórica – de onde ela veio, de quando, sob quais parâmetros e com quem. Na verdade, decisões tomadas no passado agem sobre o presente, muitas vezes até limitando ações e caminhos atuais. As forças sociais tendem a se organizar com base em determinados parâmetros e hesitam em mudar trajetórias temendo os custos agregados a qualquer mudança

Entretanto, instituições não são máquinas automáticas que se autorreproduzem. Dentro delas e buscando exercer influência sobre elas, estão os atores. Estes têm capacidade e poder de se organizar e mobilizar forças sob o império das instituições, mas também sob o reino de sua vontade. **Atores e instituições interagem nos processos das políticas públicas.** A atuação sobre as políticas exige **atores públicos**, com funções públicas e mobilizadoras dos recursos dessas funções. Nesse campo, a burocracia governamental e os políticos são elementos indispensáveis de análise. Estes são fortemente influenciados pelo ciclo eleitoral e seus cálculos o envolvem, na maioria das vezes; aquela é especializada e seus recursos chave envolvem autoridade e informação.

Mas também existem **atores privados**, que podem influenciar políticas públicas. Aqui se destacam empresários e trabalhadores e suas organizações de interesse (sindicatos e associações). Mas não é só isso: ainda que em menor escala, organizações civis como ONG’s também podem pretender influenciar decisões sobre políticas por todo o ciclo. A importância dos atores

precisa incluir dois elementos menos citados, mas igualmente importantes. É o caso da **mídia**, que pretende ser capaz de discutir, mas também de pautar, a agenda e a própria execução de políticas. E também, em um mundo com maior multilateralidade, pode ocorrer a presença de **agências internacionais**, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário, o Banco Interamericano e outras instituições semelhantes. Todos esses atores sempre devem ter sua influência observada sem exageros. Por exemplo, dificilmente algum desses órgãos impõem reformas sem filtros institucionais e atores locais; a história e as coalizões locais interpenetram os processos de mudança.

Resumindo, as várias dimensões analíticas obrigam relacionar atores e instituições por diferentes “fases” das políticas públicas. Além disso, que esses atores agem em torno da política com base em recursos de poder e que as instituições e suas regras limitam, interferem e operam com variados atores. O recurso ao ciclo de políticas (as “fases”) é um mecanismo que pode ser, ao mesmo tempo, descritivo e analítico.

O quadro a seguir resume o papel de atores e instituições, quem e quais são (ainda que de forma não exaustiva) e quais as questões que precisam ser respondidas:

**Quadro 2. Elementos de análise: instituições e atores:**

	Tipo	Onde agem	Podem influenciar principalmente na	Atores e Instituições	Cabe analisar
<b>Instituições</b>	Governamentais	Ministérios, Secretarias e órgãos administrativos	Agenda (menos), formulação, implementação, monitoramento e avaliação.	Ator chave: burocracia	Como funcionam e se estruturam. Como influenciam Como dimensionar seu papel.
	Políticas	Parlamento e partidos	Agenda, formulação, decisão e implementação.	Atores chave: políticos	
	Jurídicas	Tribunais	Agenda, formulação, decisão e implementação.	Atores chave: juizes, ministério público	
	Privadas	Associações, sindicatos e ONG's	Agenda, formulação, decisão implementação e avaliação.	Atores-chave: Empresários, trabalhadores e militantes	

	Tipo	Onde agem	Podem influenciar principalmente na	Atores e Instituições	Cabe analisar
Atores	Públicos	Burocracia	Agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação.	Instituições relacionadas: secretarias, órgãos e ministérios	Quem são e como agem.
		Políticos	Agenda, formulação, decisão e implementação.	Instituições relacionadas: Parlamento e partidos	
	Privados	Empresários, trabalhadores e ONG's	Agenda, formulação, implementação e avaliação	Instituições relacionadas: associações, sindicatos e ONG's	Quais efetivamente influenciam e como. Quais efetivamente decidem e como.
	Mídia	Jornais, TV e Internet	Principalmente na agenda e secundariamente na formulação.	Instituições relacionadas: Empresas de comunicação públicas e privadas	Quais efetivamente atuam formulando/ implementando/ avaliando e como.
	Organismos internacionais	Organismos multilaterais	Agenda, formulação e avaliação (menos).	Instituições relacionadas: Banco Mundial FMI Banco Interamericano	

Fonte: Elaboração própria.

As seções a seguir exploram elementos a serem considerados em cada “fase” do ciclo.

## 2. A Agenda e sua formação (*agenda setting*)

A agenda (predominantemente mas não exclusivamente governamental) é uma “lista” de questões (*issues*) relevantes e conduzidas pelo poder constituído. Nem tudo vai para seu domínio. Para ganhar relevância, o problema a ser solucionado geralmente atende a algumas condições, a saber: o interesse do governo eleito e/ou sua capacidade para mobilizar ações e grupos externos; resulte de uma crise que demande solução mais imediata sem aumentar o problema; seja resultado do aproveitamento de uma janela de oportunidade (*window opportunity*), que pode ser derivada de uma crise, de uma situação dramática ou da abertura de espaço sobre um tema que antes não se apresentava.

Segundo Dye (2009), algumas perguntas são pertinentes: quem mobiliza, quem são os “empreendedores políticos”? O governo? Grupos externos? Quais? Qual é a origem? Isso porque a agenda precede os processos de construção das políticas, pois significam problemas percebidos como tal, estimulam o debate e podem provocar intervenção da autoridade pública. Um dado adicional importante é considerar o escopo do conflito: se amplo,

existe elevada controvérsia e há muita dependência da força e capacidade do governo e dos grupos para impor decisões; se baixa, atende aos problemas mais rotineiros de grande consenso.

Tudo isso significa que não é possível considerar na agenda todas as demandas. Conforme observa Rua (s/d), existem algumas que são recorrentes e, de certa forma, permanecem sempre “sobrevendo” a agenda. São atendidas parcialmente ou mal atendidas. Algumas são novas, surgem diante de novos problemas, que não haviam surgido antes. E existem os casos de “sobrecarga” de demandas (*demand overload*), onde as pressões se acumulam, a agenda cresce e não são encontradas soluções de continuidade. Seu resultado pode ser uma crise grave de governabilidade.

Outro aspecto importante é considerar como a agenda se manifesta, algo como um ponto de partida. Novamente Dye (2009) observa que é preciso considerar algumas possibilidades relevantes: *top/down* (de cima para baixo), *bottom/up* (de baixo para cima) e o papel da mídia. O caráter *top/down* da agenda é bastante conhecido, porque deriva, particularmente, da força do poder constituído. Seu oposto, de baixo para cima, decorre da pressão de grupos organizados ou de indivíduos fortes e influentes. Aparece, ainda, o papel da imprensa, oferecendo temas de debate e buscando influenciá-lo a partir dos *mass media*, muitas vezes representando setores da sociedade interessados em interferir no debate público<sup>1</sup>. Finalmente, ainda que mais raro, podem existir agentes externos, multilaterais, interessados em interferir no debate.

É evidente, por outro lado, que o mundo real das políticas é mais complexo: uma agenda não precisa obrigatoriamente ser formada do topo ou a partir de baixo, ou somente pela imprensa. Ainda que seja mais comum o modelo *top/down*, a mescla de origens pode se aplicar.

1 Ainda que não seja este o lugar para este debate, na literatura a perspectiva *bottom/up* é associada ao elitismo (teoria das elites e das classes), enquanto a *top/down* vincula-se ao pluralismo (organização de variados grupos de pressão). (essa nota de rodapé está na página errada)

Quadro 3. Agenda: elementos a considerar

Demandas/Problemas	Origem	Perguntas
Recorrentes? Novos? Sobrecarga de demandas? Combinação de elementos anteriores?	<i>Top/Down</i>	Governo? Como agiu? Qual orientação valorativa?
	<i>Bottom/Up</i>	Grupos? Quais? Como? Indivíduos? Quais? Como? Quais valores defendem?
	<i>Mass Media</i>	Qual veículo? Qual empresa? Como agiu? Quais valores oferecem?
	Agentes externos (agências multilaterais/outras)	Qual? Como? Quais valores oferecem?

Fonte: Elaboração própria, baseado em Dye (2009) e Rua (s/d).

### 3. Formulação e Decisão

Uma vez que a questão consagrou-se como problema público, agora trata-se de considerar as alternativas e formular soluções. Evidentemente, existem diferentes arenas de formulação. Apenas para ilustrar, a **burocracia estatal** (pelas agências, secretarias, ministérios) é um ator importantíssimo nessa fase, não apenas porque tem interesses que lhe são característicos, mas também porque representa um filtro importante para as propostas externas. Nesse momento, o próprio governo pode recorrer a **estudos externos** contratados (como universidades, centros de pesquisa e consultorias privadas), o que representa uma interação às vezes cooperativa, às vezes conflituosa com a própria burocracia. Eles representam uma influência externa que pode ser relevante. Contudo, não é possível ignorar a repercussão política das ações, os próprios **atores políticos** podem ser consultados ou mesmo alterar uma formulação original ao longo do processo decisório.

Parece complexo? Fica ainda um pouco pior. Se sairmos do âmbito do setor público, **grupos de interesse** podem se organizar para pressionar o desenho da política – trabalhadores, empresários, ONG's, trazendo valores e perspectivas para dentro do processo. Também é o caso dos think tanks, a expressão em inglês (sem tradução realmente precisa) que designa um corpo de *experts* que oferecem ideias e consultoria para a solução dos problemas. Geralmente, estão organizados em institutos de reputação internacional, instituições de pesquisa ou consultorias profissionais, advogando capacidade para solucionar questões públicas. Certamente que os *experts* podem advogar em defesa de grupos de interesse e/ou defendendo posições ideológicas.

É visível a complexidade do processo de formulação. Um bom estudo preliminar facilita em muito a futura implementação, mas nem sempre ele é realizado. Com tantos atores e instituições envolvidos, é difícil impor um modelo, particularmente em se tratando de um regime democrático onde **conflitos são canalizados para as instituições e não sendo resolvidos por debate, acordos e coalizões, expressos no processo decisório.**

É na formulação em que aparecem mais claramente as preferências dos atores (sua solução “ótima” para o problema) e seus interesses, onde também podem surgir conflitos decorrentes desses mesmos interesses. É um passo essencial da análise. Aqui, trata-se de conhecer o processo e o conteúdo da “futura” ação a ser implementada. Cada ator opera com determinado recurso de poder: sua influência, a capacidade de influir no funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos e nível de organização.

De maneira geral, a formulação é a transformação de um problema em alternativas de solução, conduzidas por diferentes estratégias e levando em conta o processo decisório sobre as alternativas apresentadas. Envolvem ele-



mentos como estudos técnicos, conflitos, previsão, coordenação, construção de coalizões, propaganda, negociação e jogos políticos. Não podem desconsiderar os constrangimentos inerentes à vida pública, os impedimentos reais – restrições financeiras, políticas de acesso à informação, do meio ambiente, das próprias leis e regras. Por isso, decidir reflete a capacidade dos formuladores em compreender o processo, suas restrições e os mecanismos de produção de alternativas. Sendo assim, como já deve ter ficado claro, o processo de formulação/desenho de políticas públicas **nunca é meramente técnico**: é também político, refletindo valores e estratégias de quem dele participa.

Decidir entre alternativas depende dos constrangimentos, da capacidade dos atores, do formato das instituições, mas também da estratégia prática adotada por quem dele participa. Ao final, a decisão representa escolhas orientadas conforme o processo, produzindo um desenho determinado, com leis e decretos, instruções normativas e normas operacionais. Mas, **não existe garantia de vínculo direto entre a decisão tomada e o sucesso na aplicação, com o atendimento das demandas**. É sempre mais complexo que isso, dados, particularmente, os problemas no processo de implementação.

O processo de formulação também pode ser considerado como *top/down*, *bottom/up* ou mais tecnocrática e insulada (com parentesco *top/down*). Mas, e o processo em si?

O modelo proposto por Simon (1945) crê ser possível conhecer o problema a fundo para a tomada de decisões; os *decision makers* estabelecem quais os valores a serem maximizados e quais as alternativas se apresentam, sendo a escolha feita considerando a mais ampla análise de cada uma e suas consequências. Claro que essa perspectiva destaca-se pela quase ausência das influências políticas e pode assumir características tecnocráticas, sem contar que tem a ilusão do controle das informações técnicas, da “informação perfeita”.

Lindblom (1959) propôs um método “confuso”, segundo suas próprias palavras. Acreditando na complexidade e na dificuldade das alternativas, propõe que os problemas sejam resolvidos de forma gradual – incremental –, introduzindo mudanças mais lentas, sem grandes rupturas e sem estabelecer objetivos a serem perseguidos de forma definitiva. Isso significa comparar alternativas e estimar quais apresentam melhores resultados, estabelecendo parâmetros de negociação em torno das mais “efetivas”. O resultado é mais negociado e envolve, direta e indiretamente, as capacidades dos atores, mas também pode ser muito lento e conservador.

Etzioni (1967) propõe um método de “busca mista” (*mixed scanning*), uma terceira abordagem, no qual o fundamental é que os *decision makers* estejam voltados para verificar as possibilidades para a decisão, sem se deter fortemente em cada uma delas, como no modelo de Simon. São consideradas

decisões a longo prazo e definidos os rumos a tomar para atingir as “decisões estruturadoras”; a partir delas, adota-se um método incremental, no qual são consideradas várias alternativas de forma detalhada. É um método de duas etapas – definição de alternativas com eixo estruturante e detalhamento das ações a partir da estruturação. Seu resultado pode parecer interessante, mas guarda parentesco com uma racionalidade estruturante *a priori*, negociando a seguir.

Por aqui, não se avança muito. Portanto, de volta à análise de motivações e opções dos autores. Desde 1957, Dhal enfatizava o papel dos **conflitos abertos** entre os atores em torno do poder; nesse caso, caberia analisar esses conflitos de valores, de perspectivas e compreender as decisões daí decorrentes. Poucos anos depois, Bachrach & Baratz (1962) enfatizaram a segunda fase do poder, aquele onde o conflito não é aberto, mas **encoberto**. O que significa na prática? Limitar o alcance da decisão, reforçando valores estabelecidos e práticas institucionais do interesse de um dos atores. Isso significa uma “não tomada de decisão”, quando valores dominantes operam para evitar que determinados problemas venham para a agenda e, portanto, não possam sofrer formulação de políticas. Assim, não basta estudar as decisões, como defendia Dhal, mas também olhar para a não decisão, que reflete a preferência de algum(ns) ator(es). São preservados determinados interesses, impedindo a formulação de determinadas soluções.

Se existe decisão (produto da disputa dos atores) e não decisão (encobrir conflitos) existe, também, a situação de conflito **latente**. Essa é a perspectiva de Steve Lukes (1974). Aqui, o conflito não é aberto, nem encoberto, mas latente, porque o poder é utilizado para manipular interesses e preferências e aumentar o poder de um sobre outro, com a estratégia de impedir que conflitos abertos e/ou encobertos surjam. Isso impediria que desacordos fortes se transformassem em disputa, o que poderia provocar pressões para a solução de problemas. Aqui, o tema nem implica não decisão (se afastando de Bachrach e Baratz), mas, antes, impede simplesmente que algo apareça como problema, tornando-o latente.

Difícil, mas fascinante como mecanismo político. Não é perceptível como o processo de elaboração é formado por meandros, por idas e vindas? Processos ativos conduzidos por pessoas reais, com expectativas e interesses. Por isso é que, na formulação e decisão, atores se mobilizam. Mas como compreender seu comportamento? Há duas formas que são igualmente insatisfatórias interpretativamente: primeiro, a centralidade na racionalidade objetiva, quase “pura”; um problema com sua “melhor” solução racional. Estranho e improvável, pois supõe a informação perfeita, sem déficit. A segunda apresenta centralidade organizacional, as organizações do governo operando com relativa autonomia, solucionando problemas pelas rotinas e procedimentos próprios. Improvável: não existem organizações neutras nem autônomas

dessa forma. A política fica fora do alcance interpretativo em um ambiente permanentemente trespassado por ela.

Por isso, propõe-se uma terceira forma analítica. Os atores que operam no cenário das políticas realizam, buscam atender seus interesses; portanto, é preciso compreender quais são esses interesses. Eles participam dos “jogos” da política, negociam, calculam. Atores coletivos podem agir ou não em benefício de suas coletividades, bem como atores institucionais que agem sem identidade imediata à instituição a qual pertence. Assim, **embora elas importem na análise**, a centralidade não são as rotinas organizacionais, as propostas técnicas ou a competência; cabe considerar o poder, a capacidade e a negociação dos atores nesses ambientes. É do seu resultado que as alternativas são escolhidas, onde os problemas encontram um leito para sua solução. Nesse jogo, ocorre cooperação ou união entre elas, produzindo um *mix* determinado. Segundo Rua (op.cit, p.12), podem surgir situações específicas para consideração:

- (a) ocorre a cooperação universal porque todos os atores são solidários; ou seja, todos acreditam que ganham com uma solução;
- (b) não ocorre nenhuma cooperação, porque cada um quer levar vantagem em tudo;
- (c) alguns atores não cooperam e tiram vantagem do fato de todos os outros atores estarem cooperando;
- (d) alguns atores cooperam enquanto todos os outros só buscam suas vantagens individuais.

É nesse contexto complexo e difícil que as decisões surgem.

**Quadro 4. Questões a serem consideradas na formulação e na decisão sobre política públicas:**

A formulação/desenho			
Atores e instituições envolvidos	Burocracia Atores técnicos externos Atores políticos Grupos de interesse <i>Think tanks</i>	Ministérios/secretarias/etc. Universidades/Centros Pesq. Partidos, Parlamento Associações, Sindicatos, ONG's Consultores e várias instituições	Identificar preferências e interesses. Quem são? Como agem? Como se posicionam? Qual sua contribuição?
Constrangimentos principais	Econômicos Políticos Acesso à informação Meio ambiente legais	Limites e fontes para financiamento. Recursos de poder dos atores e capacidade de veto. Informações restritas. As condições para implantação. Os códigos e decisões judiciais.	Quais são? Como limitam as possibilidades?

A formulação/desenho			
Caráter técnico - analítico	O conteúdo geral do desenho	Leis, normas. Definição tempo – quando? Quais características? Que atores mobilizar? Estágios de implementação Monitoramento e avaliação	Quais as alternativa(s) utilizada(s)? Quais os objetivos? Qual a finalidade? Para quem? Com qual financiamento? Com que alcance?
O processo decisório			
Estratégias de origem	<i>Top/Down</i> <i>Bottom/Up</i>	–	Mais insulada? Mais aberta? Quem lidera? Por quais atores? A partir de quais instituições?
Com que tipo e grau de conflito sobre as questões?			
Nível do conflito	Abertos Encobertos Latentes	Tomar decisão e quais, com valores em disputa. Não tomar decisões. Impedir solução.	Analisar as decisões explicitamente tomadas. Limitar o alcance da decisão, reforçando valores. Impedir que o problema surja forte na agenda.
Ação dos atores, características e resultados			
Atores	Cálculo Estratégia Negociação	Tem diferentes capacidades de ação e intervenção. Diferentes recursos de poder. Diferentes competências.	Interação por cooperação entre eles. Interação por não cooperação. Poucos não cooperam, mas tiram vantagem da cooperação de alguns. Poucos cooperam, outros querem vantagens individuais.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Rua (2006), Dhal (1957), Bachrach & Baratz (1962) e Lukes (1974).

#### 4. Implementação

Implementação: o teste da realidade, o lugar da ação. Por que parece tão difícil? Primeiro, porque depende de muitas variáveis, do gestor adequado ao desenho bem formulado, dos atores engajarem-se aos objetivos e metas. Segundo, porque é a hora de verificar o quanto a política é crível, como ela vai se rotinizar e também porque ela precisa passar no teste dos usuários finais, os beneficiários de determinada ação.

Como observou Arretche (2001), a implementação é um campo de incertezas. Há muitos níveis de governo, federativos, a autonomia regional, os níveis de capacitação dos gestores e as próprias condições locais.

Uma dificuldade típica é a “distância” ou o fato de, muitas vezes, a política ser elaborada “fora”, onde quem está na ponta do sistema precisa ser induzido a implantar algo que não foi por ele formulado. Por isso, é importante considerar estruturas de incentivos (diferenciais de ganho monetário? De status?) para quem atua implementando. Na prática, quem “faz” a política são os implementadores.

Tal como antes, podem ser criados dois cenários de análise. Um, o já conhecido *top/down*, relativamente comum e originário da burocracia, dos mecanismos e instâncias criados “por cima” para serem implementados. Aqui os objetivos estão definidos *ex ante* e operam como pertencentes a instâncias “de fora”, muitas delas oriundas dos próprios formuladores de políticas. Nesse caso, o principal problema envolve o que é esperado por quem “determina” e a realidade local: o choque entre o “centro” e o “local”.

As condições para que o modelo *top/down* obtenha sucesso são muito variadas e envolvem situações quase ideais. Por isso, claro que nem todas são satisfeitas, o que mostra a complexidade do processo e como surgem as dificuldades. É o caso das condições locais e externas, que não deveriam impor muitas restrições a quem implementa. O tempo e os recursos devem estar disponíveis, o que, como é sabido, nem sempre é fácil. Imagina-se que eles devem também estar presentes para diferentes fases da implementação.

Mas ainda não é só. Se existem recursos e tempo necessário, é preciso uma competente agência de implementação, de preferência uma mais independente. Se existem várias agências, elas precisam trabalhar coordenadas e com regras claras, o que nem sempre é fácil. Como quase sempre há agência(s) local(is) de implementação, é preciso que exista um conhecimento muito forte sobre os objetivos e metas do programa (ou do projeto), indicando, fase a fase, quais as tarefas que deverão ser cumpridas por quem participa de um programa, por exemplo.

Quando o enfoque vem “por cima”, é preciso que ocorram, também, duas condições de comunicação: a primeira é a coordenação vertical entre quem “ordena” e quem implementa “por baixo”; a outra é a horizontalidade entre os próprios implementadores que operam as ações no dia a dia. O programa, via de regra, distribui competência no nível local entre atores diferentes. O resultado prático desse ponto – seja em sua dimensão vertical, seja na horizontal – é que exista obediência à autoridade propositora, evitando uma autonomia tal que desrespeite as regras do próprio programa. Finalmente, devem existir órgãos de controle e monitoramento vindos de cima, sendo comum a liberação de recursos, por exemplo, apenas mediante etapas cumpridas.

Resumindo, se existem objetivos claros, se as metas estão definidas, se os resultados podem ser verificados e os problemas de implementação também, a análise *top/down* ganha relevância. Entretanto, se ocorre forte interação entre formulação e interação e *interfaces* nas quais atores locais têm forte poder de intervenção, existe um enfoque analítico *bottom/up* disponível. Sua preocupação é traduzida na análise das redes de atores e decisões no ambiente de implementação, reduzindo o impacto das decisões “por cima” na análise (hierarquia, objetivos pré-definidos, causa e efeito etc.). Uma vez que o processo de formulação apresenta controle imperfeito, além de conflituoso, ele afeta a implementação. Por isso, é preciso considerar o processo

de formulação e como ele se relaciona com o contexto e com as organizações responsáveis pela implementação.

A lógica analítica *bottom/up* é formulada a partir das restrições oriundas da perspectiva oposta. Assim, são ofertadas decisões que produzem conflitos, que não enviam recursos e que dificultam a relação entre as várias organizações, tornando, assim, a análise *top/down* limitada. Por sua vez, propõe a existência de um *continuum* entre formulação e implementação, tornando mais difusa a fronteira entre ambas. Há um processo interativo de negociação operando entre quem coloca a política em ação e quem por ela é afetado. Assim, e esta é a mensagem principal, a implementação precisa da intencionalidade proposta por cima, ou seja, por quem detém o poder.

Esse é o reino da interatividade, uma vez que situações não previstas na formulação – e é possível considerar que invariavelmente elas deverão surgir – são relevantes. Isso **exige que decisões sejam tomadas na implementação**, conflitos que serão resolvidos nessa fase. São as decisões cotidianas que envolvem negociação. Por isso, os implementadores são os agentes ideais para tomar decisões e, em certo nível, formular a política. Aqui se manifesta todo um campo de análise que considera o poder discricionário do implementador, do agente do cotidiano, o “burocrata no nível da rua” (*street level bureaucrats*) que atua no processo. O resultado prático é que a **implementação não pode ser vista como um processo separado da formulação**.

Independente da perspectiva – “por cima” ou “por baixo” – podemos analisar, em conjunto e/ou em separado, questões organizacionais (considerando os tipos de organização e como funcionam), o processo em si de implementação (suas fases e etapas envolvendo diferentes aspectos), os conflitos manifestos e latentes (considerando as estratégias dos atores envolvidos) e a dimensão política (como se estruturam parâmetros de poder nas e entre as organizações envolvidas, bem como suas relações com o poder político local, regional e/ou federal).

Para encerrar este tópico, cabe observar que existem muitas dificuldades na implementação, seja por um processo que envolve incertezas, seja porque existem políticas muito complexas. Existem situações que claramente podem ser previstas. A lista abaixo não pretende ser exaustiva, ela pode e deve ser completada, mas representa um bom esforço sobre problemas gerais de implementação:

- 1) Excesso de centralização e controle “pelo alto”, por insulamento, levando a baixos índices de compromisso no nível “da rua”. Um dos efeitos práticos é que o gestor não conhece realmente a política e sente-se, muitas vezes, excluído como sujeito ativo.
- 2) Eventualmente, diretrizes originais não chegam ao alvo, ou seja, a política é apresentada como pronta e as pessoas envolvidas não sabem exatamente porque estão fazendo aquilo. Essa falha pode ser por ex-

cesso tecnocrático e/ou por falhas de comunicação. Quem implanta precisa conhecer porque faz determinadas coisas e não outras.

- 3) Relação deficiente com o público alvo, tratando-o como depositário da política e não como sujeito ativo para seu sucesso. Regra recorrente, acredita-se que as pessoas não precisam saber como é ou como funciona o programa.
- 4) Falta, pura e simples, de conhecimento do programa como um todo e suas partes particulares. Pode ser por incompetência do gestor, por desinteresse ou por decisão própria em desconhecer o programa (inércia).
- 5) O *hall* do inferno: Articulação entre os problemas 2, 3 e 4.
- 6) Falta de capacitação de gestores é um problema recorrente. Capacitação envolve muitas ações: a própria formação, a atualização sobre determinado campo e treinamento específico. Isso afeta a capacidade para decidir e cumprir tarefas.
- 7) Charivari organizacional: não há uma clara delimitação de competências, aumenta-se o grau de conflito. Pode também estar baseado em uma relação assimétrica entre os níveis: o órgão A define para B, que reclama de A, que apela a C, que retorna a B, tudo para prevalecer a vontade de A e um descontentamento difuso ou aberto.
- 8) Seleção deficiente de público e inadequação de instrumentos de divulgação. Por exemplo, o programa pretende ser amplo, mas a divulgação é restrita em todas ou em alguma de suas fases.
- 9) Falta de recursos por atraso, inadequação ou falta de informação do organismo gestor para o controle do programa.
- 10) Inadequação de instrumentos para efetivação do programa. Pode faltar, por exemplo, infraestrutura para realizar ações (energia, água etc.). Em nenhuma parte do programa está previsto recurso financeiro para tal. Chegam os computadores, mas falta energia.
- 11) Óbvia incapacidade de monitorar, por falta de instrumentos, de capacitação ou de ambos.
- 12) A dimensão da política local: desejo de controle sobre o programa e/ou suas dimensões (como um cadastro, por exemplo), influência sobre ações públicas do programa e interferência no cotidiano. Essa é uma dimensão que precisa ser tratada na análise. Trata-se do velho problema de Laswell: quem manda, como e por que. Nunca, mas nunca, desprezar esse ponto.

Quadro 5. Dimensões analíticas para o processo de implementação

<b>Atores envolvidos</b>	Gestores e burocratas Políticos Atores privados Judiciário	Quem são? Com que competência? Como são selecionados? Quem são? Interferem no dia a dia do programa? Quem são? (se for o caso) Atua? (se for o caso)	Questão chave: Como atuam?
<b>Instituições Envolvidas</b>	Agências Organismos criados Judiciário	Qual(is) agência (s) implementam? Quais as competências?	Questão chave: Como operam/funcionam?
<b>Níveis envolvidos</b>	Federal Estadual Municipal	Quais são?	Questões chave: Quais as competências? Como interagem?
<b>Dimensões a observar</b>	Cumprimento de etapas/tempo de aplicação. Níveis de competência gerencial dos gestores. Financiamento das instituições implementadoras. Adequação dos recursos físicos e financeiros. Aplicação das regras/leis/normas. Como é selecionado o público-alvo. Como opera a publicização do programa (divulgação/circulação). Como é acompanhado. Relações com poder político local.		Questão chave a responder: adequação ao desenho e dificuldades de implementação.
<b>Origem analítica</b>	<i>Top/Down</i>	Origem na burocracia. objetivos <i>ex ante</i> . Poucas restrições locais. Tempo e recursos disponibilizados, inclusive a cada fase prevista. Claro reconhecimento sobre a agência implementadora e coordenação entre elas, quando existe mais de uma. Implementação local com absoluto conhecimento das metas e objetivos. Condições de obediência de cima para baixo satisfeitas.	Se existem objetivos claros, Se as metas estão definidas, se os resultados podem ser verificados e os problemas de implementação também, essa análise se aplica mais facilmente.
	<i>Bottom/Up</i>	Forte interação formulação/implementação. Processos de negociação inter-atores. Análise de rede de atores e decisões no ambiente de implementação. Opera pelas dificuldades de implementação, pelos conflitos, ausência de recursos etc. Situações não previstas na formulação e que exigem decisão “por baixo”. <i>Street level bureaucrats</i> .	Se existem conflitos e questões abertas na implementação, se há poder discricionário “por baixo”, se exige-se negociação inter-atores no processos, essa análise melhor se aplica.

Fonte: Elaboração própria.

## 5. Monitoramento e Avaliação

Esta será uma seção mais curta, até porque o universo de acompanhamento e avaliação exige mais descrições técnicas, modelos e perspectivas, fugindo do escopo deste texto.

Por que monitorar? A resposta mais simples e verdadeira é: porque se deve acompanhar a implementação para verificar o cumprimento das ordenações e corrigir erros. Por que avaliar? Novamente, a resposta mais direta



é: porque o investimento público realizado em uma política deve ser verificado quanto ao atendimento de suas metas, objetivos, alcance, eficiência, eficácia e efetividade.

Em ambos os casos, o mais efetivo é que monitoramento e avaliação, inclusive com seus instrumentos, estejam previstos e considerados no desenho da política (ou do programa ou do projeto). Como indicação, seria desejável que a avaliação não seja conduzida pela gestão encarregada de implementação ou por um corpo técnico “interno” ao processo. Seria muito mais interessante tê-la conduzida por “fora”, por organismo ou agência que não implementa. Claro, sem ingenuidade, é preciso considerar que equipes de avaliação também operam com preferências e interesses. Por isso, é muito importante que o desenho da avaliação não seja produzido no momento e entregue aos próprios avaliadores *ex post*, mas já contenha indicadores claros a conferir e caminhos a considerar. Isso limita, mas não garante, claro, a independência pura do avaliador, que de resto é inexistente.

Considerando a avaliação uma etapa essencial para o próprio sucesso das políticas, é lá onde os resultados esperados e impactos desejados são verificados. Outro dado relevante é que os resultados efetivos são bastante independentes, e podem ser diferentes, dos elementos inicialmente previstos. Políticas podem produzir elementos largamente conhecidos em sociologia – os efeitos não esperados, um resultado em outra direção não prevista;. Desenhada para suprir determinada carência, efeitos agregados podem produzir outro problema. Nesse sentido, teríamos um “efeito perverso” não esperado. O contrário também pode ocorrer, mas os efeitos perversos regularmente exigem intervenções no desenho e na implementação.

É também ali que a linha entre formulação e implementação se completa, “embola” ou se rompe e também onde se verifica a relação entre essas duas fases. Isso produz dois resultados – ou confirma o andamento do desenho original, verificando sua “força”, ou induz mudanças tanto no desenho quanto na implantação. Uma boa avaliação de políticas é *policy oriented*, ou seja, permite corrigir o andamento do processo. Aponta mudanças e indica novas ações.

Apenas para efeito de conhecimento do leitor, está indicado abaixo um quadro elaborado a partir de texto de Sônia Draibe (2001), com dimensões e indicadores para avaliação. Trata-se de uma boa referência para conhecimento e um bom ponto de partida para acompanhar a questão.

Quadro 6. Dimensões e Indicadores de Avaliação de Programas:

Metas	Físicas	Proporção de meta atingida público-alvo: cobertura/focalização.	-
	Financeiras	Metas realizadas x metas previstas.	-
Eficiência	Recursos x prazos	Análise custo/benefício.	-
Eficácia	Verificar sistemas de implementação	Sistema gerencial/decisório.	Competência gerencial. Capacidade de implementar decisões. Grau de descentralização/descentralização.
		Sistemas de divulgação/informação.	Qualidade da informação prestada, canais e fluxo.
		Processo seletivo de agentes e beneficiários.	Publicização e competitividade. Qualidade da aferição de mérito. Adequação entre selecionados e objetivos do programa.
		Capacitação de agentes e beneficiários.	Competência de monitores. Duração e qualidade dos cursos.
		Sistemas lógico-operacionais.	Suficiência de recursos, prazos e fluxos. Qualidade infraestrutura. Material de apoio.
		Avaliação e monitoramento interno da política/ programa.	Regularidade, abrangência e identificação dos objetivos.
Efetividade	Impactos	Variações. Mudanças na realidade.	Taxas crescimento do fenômeno. Intensidade da mudança.
	Efeitos	Efetividade social (capacidade do programa em afetar o capital social, em especial a rede de parcerias que facilitam sua execução).	Avaliação dos usuários. Envolvimento da sociedade civil. Grau de adesão dos beneficiários. Satisfação dos agentes. Indução para novas atividades.
		Efetividade Institucional (impactos sobre organizações e instituições envolvidas na implementação).	Grau de indução a mudanças e Inovações. Capacidade da instituição “aprender” (aprendizagem institucional). Rotinização de processos. Capacidade em transferir metodologia.

Fonte: DRAIBE, 2001, p. 38.

## 6. A título de breve conclusão

Após acompanhar essa linhas, talvez o leitor tenha adquirido a sensação de que este campo de estudo é um *puzzle* e também um “novelo de lã”: quando se começa a soltá-lo, pontas vão aparecendo e precisam ser comentadas. O recurso utilizado de um quadro ao fim de cada seção teve a finalidade de organizar informações e servir como um guia para o aprendiz de analista.

O conhecimento da complexidade não deve ser visto como um obstáculo intransponível. Antes, a leitura deve proporcionar o contrário: ser encarada como facilitadora. Certamente que um bom analista tem forte consistência teórico- metodológica, o que não se adquire em curto prazo. Vale neste momento fazer uma breve observação sobre o conjunto de autores citados e as diversas possibilidades que se abrem sobre o tema. Outro dado

importante é a experiência com pesquisa e a própria experiência profissional. A primeira tem raiz tanto na consistência teórico-metodológica quanto na dedicação em atuar considerando problemas reais nas políticas (e/ou projetos/ programas). Outra questão é a experiência profissional.

Esta não é, automaticamente, a melhor das credenciais. Ter experiência é desejável desde que exista uma genuína vontade em compará-la com o rigor teórico-metodológico e a capacidade para confrontá-la com a realidade. Nunca é demais lembrar que o analista também tem comportamento de ator, carregando vivência para dentro do que faz. Uma análise ingênua – mas também “orientada” pelos valores deste ator – tenderia quase a absolutizar sua experiência na análise, impedindo uma visão clara do real. O maior valor da experiência, e que deve ser conduzida para a análise, é vê-la como parte do real, mas sem confundi-la com a própria realidade. Nem sempre isso é fácil.

Finalmente, este texto também desejou incentivar uma série de leituras e indicar um meio mais fácil para atravessar a rede de estradas no tema de análise de políticas. Ele deve ser encarado como facilitador. A tarefa de analista é aprender a realidade e dispor de ferramentas adequadas para sua tarefa. Um aspecto ainda em aberto, que o texto não oferece espaço para explorar, são os instrumentos de pesquisa variados para algumas fases. Estes vão de instrumental quantitativo, como *surveys* e levantamentos de opinião, dados agregados, ferramentas diagnósticas, até arquivos, técnicas qualitativas de entrevista e ações de intervenção. Essa é uma tarefa formativa de mais longo prazo.

Mas o objetivo central deste escrito atingiu: estabelecer marcos, sinalizações, indicar perguntas e apontar dimensões de análise. Ele teve a meta de “abrir a caixa” e mostrar seu interior. Exercícios posteriores devem ser considerados pelos próprios leitores.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.C. & CARVALHO, MC (orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas Públicas*. São Paulo: IEE – PUC SP, 2001, p. 44-53.

BACHRACH, P. & BARATZ, M. S. Two faces of power. In: *American Political Science Review*, 1962, 56.

DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. New York: Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 2009.

DHAL, Robert. The Concept of Power, In: *Behavioral Science*, 2:3, July 1957.

DRAIBE, Sonia. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C. & CARVALHO, M.C.

(orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas Públicas*. São Paulo: IEE – PUC SP, 2001, p. 13-42.

EASTON, David (Org.). *Modalidades de Análise Política*, Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

ETIZIONI, A. Mixed Scanning: A Third Approach to Decision-Making, *Public Administration Review*, n. 27, 1967.

EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1995.

HAM, C. e HILL, M. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Brighton, Sussex, Wheatsheaf Books, 1985.

KINGDON J.W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little Brown & Co, 1984.

LASWELL, H.D., KAPLAN A. *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1950.

LASWELL H. *Politics: Who gets what when and how?* New York: Peter Smith, 1990.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. In: *World Politics*, v. XVI, n. 4, p. 677-715.

LUKES, Steve. *Power: a radical view*. London: Macmillan, 1974.

LINDBLOM, Charles. The science of “muddling through”, in “*Public Administration Review*”, v. 19, n. 1, 1959, p. 79 – 88,.

MARCH, J. & OLSEN, J. *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Nova York: Free Press, 1989.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, v.94, n.2, jun 2000, p.251-267.

PRESSMAN, J. & WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: Univ. California Press, 1973.

REGONINI GLORIA. *Capire le politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino, 2001.

ROSSI, P.H., LIPSEY M.W, FREEMAN H.E. *Evaluation: A systematic approach*, Los Angeles: Sage Publications, Inc, 2004.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos (s/d)*. Disponível em: <[http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol\\_publicas.PDF](http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF)> . Acesso em: 12 jul. 2011.

SABATIER P.A. (ed.). *Theories of The Policy Process*, Westview Press, 1999.

SKOCPOL. T. , IKENBERRY, J. The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective. In: *Comparative Social Research*, 6, 1983, p. 87-148.

SIMON, H.A. *Administrative Behaviour*, Glencoe, Ill.: Free Press, 1945.

SOUZA, Celina. In: Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura, In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, , p. 20-45

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, p. 369-404.

WEISS, C.H. *Evaluation – Methods for studying programs and policies*, New York: Prentice Hall, Inc, 1998.

WILDAVSKY, A. *Implementation*, Berkeley: University of California Press, 1973.

# Avaliação em larga escala: uma contribuição da organização docente



**Daianny Madalena Costa**

Doutora em Educação pela Universidade do Vale do Rio  
dos Sinos

## Avaliação em larga escala: uma contribuição da organização docente

### RESUMO:

A finalidade deste artigo é analisar o Sistema de Avaliação da Educação Básica empreendido a partir de 1990 no Brasil. O desenvolvimento do trabalho levou em conta a formação da organização docente e o mapeamento de suas principais lutas em direção à escola pública, democrática e popular. Este estudo, assim, perspectivou-se na triangulação entre as metodologias qualitativa, dialética e comparatista. A partir das análises realizadas, concluiu-se que as grandes transformações na direção de uma educação para a cidadania, a democracia e a emancipação precisam da participação efetiva dos trabalhadores nela envolvidos.

**Palavras-chave:** Avaliação em larga escala, Organização docente, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

### ABSTRACT:

The purpose of this article is to analyze the system of Basic Education Assessment undertaken since 1990 in Brazil. The development work took into account the organization teacher training and mapping of its major struggles towards public schools, democratic and popular. This study thus had the perspective on the triangulation between qualitative methodologies, and dialectic comparatist. From the analyses, it was concluded that the major changes in the direction of an education for citizenship, democracy and emancipation require the effective participation of workers involved.

**Keywords:** Evaluation in large scale, teaching organization, National Confederation of Workers in Education(CNTE)

## Avaliação da Educação Básica

Dada a sua amplitude, os sistemas de avaliação são designados por estandardizados ou em larga escala e se materializaram, em muitos países da América Latina, na década de 1980, quando passaram a cumprir a tarefa de divulgar para a sociedade civil os níveis de desenvolvimento e qualidade da educação. Marcela Gajardo e Jeffrey Puryear (apud BONEMY, 1997), co-diretoras do PREAL - Programa de Promoção da Reforma Educativa na América e no Caribe -, expõem que, por meio dos instrumentos de avaliação, foi possível informar aos pais, professores, empresários e demais atores sociais a situação atual da educação escolar, bem como onde se encontram as melhores instituições de ensino.

Baseado no princípio da publicização, é possível que se incremente a qualidade educacional. Assim, quanto mais a comunidade conhecer a efetiva produção escolar, mais poderá se comprometer com sua melhoria, contribuindo para a aprendizagem de seus conteúdos. Porém, o momento histórico em que essa política foi moldada contou com um forte apelo da lógica neoliberal, que preconizava, entre diversos princípios, a deterioração do estado e o fomento das privatizações (APPLE, 1999). Dessa forma, os resultados provenientes da avaliação em larga escala colaboraram para o desgaste da escola pública, ou seja, de certa maneira, os indicadores oriundos após a finalização desse processo avaliativo, ofereceu um conjunto de elementos que aferiam a “incapacidade” da escola pública, que não cumpria seu clássico ideal: de ensinar a ler e a escrever. A partir desse entendimento, é possível justificar a inoperância da escola – leia-se estado - e sua necessária privatização.

Melo (2004), ao analisar o Relatório Mundial de 1997, verificou que a importância das avaliações em larga escala era a de fomentar e imprimir o estímulo à competição entre os serviços de educação escolar. Assim, avaliar a educação básica, teria a intenção de ranquear, medir para concorrer, para rivalizar.

A ideia trazida neste artigo é a de considerar esse tipo de avaliação, para que, diante de suas possibilidades, as tensões e as contradições que a envolvem e a articulam, possa-se refletir sobre outras viabilidades, entre elas, a da participação docente.

O estudo feito por Bonamino (2002) contribuiu com a compreensão das políticas de avaliação em larga escala iniciadas nos países industrializados (Estados Unidos, Grã-Bretanha e França), que protagonizaram o desenvolvimento de *surveys* educacionais empregados por essas avaliações, no apogeu do Estado de Bem-Estar social vivido no pós-guerra.

Balizados por essa tensão processual é que Franco, Bonamino e Bressa (2004) analisam o sistema de avaliação atual e o propõem não como um



método de aferição, mas como uma relação complexa de diversos construtos, diferenciando, posteriormente, “medidas cognitivas e medidas contextuais” (p. 49). Assim, ele se apresenta em sintonia com a política educacional, sendo uma dimensão importante na direção da qualificação do sistema de ensino.

## A opção brasileira

Os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB – permitiriam às secretarias municipais e estaduais, bem como aos gestores escolares, acompanhar o ensino ministrado nas escolas, favorecendo, com isso, a definição de ações voltadas para a correção das distorções identificadas e para o aperfeiçoamento das práticas educativas. Nesse sentido, os órgãos mantenedores teriam possibilidade de definir ações para sanar as distorções e as debilidades apresentadas e de direcionar seus recursos técnicos e financeiros para áreas prioritárias, visando à qualidade da educação escolar e à redução das desigualdades existentes. Assim, o SAEB tem a difícil tarefa de medir a qualidade da educação brasileira e de criar um conjunto de condições que pressupõem melhorar determinados parâmetros (BAUER; SILVA, 2005).

Criado em 1990, esse sistema de avaliação foi um ato do governo federal brasileiro, desenvolvido pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica – DAEB –, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP –, autarquia do Ministério da Educação. Seu sentido seria o de coletar dados sobre o desempenho dos alunos e demais informações sobre as escolas, professores e diretores das redes educacionais públicas e privadas de todo o Brasil.

Nesse ano, as provas aplicadas, em âmbito nacional, apenas na rede pública do Ensino Fundamental, avaliaram a 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries<sup>1</sup>, em três áreas: Língua Portuguesa (com foco na leitura), Matemática (com foco na resolução de problemas) e Ciências<sup>2</sup>. Vale ressaltar que a avaliação de 1993 foi realizada da mesma forma.

A partir de 1995, a preocupação com a comparabilidade dos dados foi incorporada aos procedimentos. Uma das mudanças na metodologia foi a concentração das avaliações ao final de cada ciclo de estudos, ou seja, na 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e na 3ª série do Ensino Médio. Novas técnicas de construção e análise de itens passaram a ser utilizadas, incorporando a Teoria de Resposta ao Item (TRI) e o modelo de Amostragem Matricial.

Do ponto de vista operacional, da execução inicial, realizada de forma direta pelo Ministério até 1995, partiu-se para a execução por intermédio de entidade externa, contratada por meio de licitação específica para essa finalidade. A abrangência da avaliação, então, foi ampliada: expandiu-se a

1. Somente em 2006 será utilizada a nomenclatura de “ano” escolar, após a promulgação da Lei 11.274/06, como veremos adiante.

2. Todas as informações sobre o SAEB foram coletadas no site do INEP, disponível em <<http://www.inep.gov.br/basica/saeb/default.asp>>.

aplicação para todas as redes de ensino – pública (federal, estadual e municipal) e particular – e incorporou-se o Ensino Médio. Assim, pela primeira vez, foi alcançada a cobertura nacional, já que todas as unidades da federação participaram dos levantamentos, ainda que de forma amostral. Nesse momento, a preocupação central era de que a avaliação em larga escala gerasse informações necessárias para melhorar a educação brasileira em detrimento de um mero programa de testagem (LAPOINTE, 1995)<sup>3</sup>.

Mantidas todas as modificações realizadas no ciclo anterior, em 1997 foram mobilizados, pelo cômputo do Ministério da Educação, 167.196 alunos de 1.933 escolas públicas e particulares, 18.077 funções docentes (professores) e 1.933 diretores em todo o país. Esse ciclo de avaliação envolveu estudantes da 4ª e da 8ª série do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio, a partir de uma amostra representativa de alunos dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, no período de 27 a 31 de outubro.

No caso do Ensino Fundamental foram aplicadas provas de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. No Ensino Médio, os estudantes responderam a questões de Língua Portuguesa, Matemática, Física, Química e Biologia.

Ainda no ciclo de 1997, foram excluídas das investigações as escolas federais, por serem em número muito reduzido, as escolas rurais da região Norte, pela dificuldade de acesso, e as turmas multisseriadas, pela dificuldade de aplicação das provas.

Nesse ano, a inovação trazida e incorporada ao SAEB foram as Matrizes de Referência e o início da constituição do Banco Nacional de Itens, possibilitando ao MEC/INEP ter um conjunto de instrumentos “calibrados” e “validados” que seriam utilizados na construção das questões nos outros anos (BAUER; SILVA, 2005).

A Matriz de Referência, que dispõe sobre as orientações que normatizam a elaboração do teor dos testes, foi composta por meio de uma consulta às propostas curriculares dos estados brasileiros, alcançando-se uma síntese do que havia de comum entre elas somando-se aos Parâmetros Nacionais Curriculares.

Em seguida, foram incorporadas análises de professores e especialistas nas áreas do conhecimento avaliadas pelo SAEB. A partir dessas discussões, foi feita a opção teórica por uma proposta curricular que atendesse à exigência de aferir as competências cognitivas e as habilidades que seriam desenvolvidas em sala de aula e aprendidas pelos estudantes ao longo do processo.

Para a elaboração dessas matrizes, optou-se pela definição de descritores. Estes, por sua vez, traduzem uma associação entre os conteúdos curriculares e as operações mentais desenvolvidas pelos alunos. Assim, cada

3. Archier E. Lapointe era Diretor Executivo do “Educational Testing Service”, CAEP, EUA, quando proferiu a palestra no Seminário Internacional de Avaliação da Educação, intitulado *Avaliação Educacional, a hora de fazer*, promovido pelo Ministério de Educação e pela Fundação Cesgranrio, no Rio de Janeiro, em outubro de 1995, sob coordenação da professora Maria Helena Guimarães Castro, Secretária de Avaliação e Informação Educacional do MEC.

descriptor dá origem a diferentes itens e, a partir das respostas dadas a eles, o INEP verifica o que os alunos sabem e conseguem fazer com os conhecimentos adquiridos.

Sobre o tripé – Teoria da Resposta ao Item, Matrizes de Referência e Descritores – as provas serão formatadas (em questões fechadas, de múltipla escolha). Ao todo, são aplicados 169 itens em cada série e disciplina, de forma a cobrir toda a Matriz de Referência. Esse conjunto é dividido em 13 blocos compostos por 13 itens cada um. Os conjuntos são agrupados, então, de três em três, formando 26 cadernos diferentes de provas. Assim, apesar de se estar avaliando um amplo escopo de conteúdos, cada aluno responde a apenas 39 questões.

Em 1999, foi introduzida a utilização de uma técnica denominada Números Aleatórios Permanentes que se destinaram à garantia da eficiência na estimação de quantidades populacionais, em pesquisas realizadas periodicamente sobre uma população que evolui ao longo do tempo. Em outras palavras, serve para prever que a cada realização do SAEB ocorra a repetição de algumas escolas (sem escolha específica), mantendo-se a qualidade dos resultados para os estratos de interesse.

Para o INEP, o uso dessa técnica promoveria a redução de custos relativos à coleta de dados, ampliando a perspectiva de produção de estudos com enfoque longitudinal. Ela também reforçou a lógica do SAEB enquanto instrumento voltado para a formulação, reformulação e o monitoramento de políticas educacionais.

Em 2001, os questionários contextuais tiveram como intenção, – corroborarem com o que os alunos aprenderam – e investigar sua origem social –, a evolução da qualidade da escolarização e os fatores escolares que pudessem promover a eficácia e equidade na educação brasileira. Esse quadro possibilitaria a construção de ações posteriores, já que resultam em informações sobre os alunos, professores, diretores, turma e as escolas do sistema (FRANCO et al).

Com a perspectiva de capturar com mais precisão os fenômenos educacionais afetados por intervenções de toda ordem, o SAEB 2003 incorporou novos focos de interesse. Algumas variáveis introduzidas nos questionários contextuais permitiram agregar outras informações, que aprofundaram alguns aspectos sobre a população pesquisada e, em certa medida, de que forma eles interferem ou não na aprendizagem, como, por exemplo, dados sobre os beneficiários do programa Bolsa-Escola e sobre a violência nas escolas.

Em 2005, o sistema foi modificado mais uma vez. Mantidos todos os seus objetivos e sua metodologia, o SAEB foi dividido em dois processos de avaliação: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), dispostas pela Portaria Ministerial

n.º 931, de 21 de março de 2005. Pela tradição foi mantido o nome SAEB nas publicações, materiais de divulgação e aplicação do exame amostral.

A ANEB continua sendo realizada por amostragem em larga escala nas redes de ensino (públicas e particulares) em todas as unidades federativas e tem como foco as gestões dos sistemas educacionais. Seu objetivo principal é avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira. Portanto, o MEC pretende que a avaliação seja um instrumento capaz de subsidiar órgãos gestores da educação para a formulação de políticas públicas que garantam as dimensões já mencionadas.

A ANRESC (mais conhecida como Prova Brasil) destina-se às escolas públicas do ensino básico e ocorre bianualmente, sendo aplicada aos alunos de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (5º e 9º anos conforme a Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006), por meio de exame de proficiência em Matemática e Língua Portuguesa. Tem como objetivos contribuir cada vez mais para uma cultura avaliativa no ambiente escolar e avaliar cada unidade escolar para que a comunidade educativa conheça seus resultados globais e seus índices de qualidade, além de possibilitar que ela perceba a redução da desigualdade e a democratização do ensino público, servindo de elementos para as escolhas dos gestores daquela rede.

Nesse sentido, a comparabilidade preconizada pelo sistema de avaliação é uma metodologia internacionalmente validada, denominada equalização que permite comparar os resultados ao longo dos anos e entre as séries, por meio da inserção de um conjunto de itens comuns aos testes aplicados em ciclos subjacentes.

## **A FUNÇÃO DOCENTE: caminhos de uma organização**

Os primeiros passos da formação da escola pública e da organização docente no Brasil têm uma forte relação com a construção do Estado. Isso posto, há que se dizer que a primeira Constituição Brasileira (1824), outorgada pelo Imperador, apresentou por base a liberdade de pensamento e de expressão, a segurança individual e o livre-arbítrio na escolha da profissão. Dispunha, também, sobre a educação escolar como parte das garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos (CURY, 2005).

O Estado, hierárquico e conservador, constituiu-se como uma ferramenta garantidora de desigualdades. Frente a essa conjuntura, o Estado Monárquico, que tinha como tarefa a educação, promoveu algumas conferências, com a intenção de “captar novos ideais, ‘testar’ a aceitação de algumas medidas, ‘cooptar’ quadros dirigentes e, finalmente, ‘desmobilizar’ algumas organizações dos educadores, principalmente de professores públicos” (VALE, 1996, p. 21). Por isso, a necessidade de reprimi-los e dominá-los.

Eram claros os traços do colonialismo que ainda predominavam nas estruturas de poder brasileiras. Porém, as influências da propaganda republicana afetaram sobremaneira as monarquias ainda existentes no mundo ocidental (Espanha, França, Brasil) e juntamente com a passagem do capitalismo monopolista para o imperialista do século XX, fazia eclodir no Brasil uma forte pressão contra a monarquia e o modelo escravocrata (IANNI, 1996). O processo civilizatório marchava movido pela Revolução Industrial. Surgindo no país muitos movimentos organizados e reflexões que consideravam a monarquia uma forma “atrasada” de constituição do Estado nacional.

Havia na sociedade brasileira do fim do Império o desejo de construir uma república democrática e liberal. A educação, por isso, era ferramenta impreterível para a consolidação de um regime político que se definia “como do” e “para o” povo (ARROYO, 2002).

Por certo, a República inaugurou um novo momento na história brasileira. Mas cabe a lembrança trazida por Arroyo (2002, p. 43) de que “é importante perceber como apenas merece ser considerado cidadão, constituinte da república, quem for honesto, decente, letrado, educado, ordeiro ou quem for homem de posses e negócios”.

Em meio às disputas entre conservadores e liberais, na década de 1920 as reuniões de educadores deslocaram-se do Estado para a sociedade civil, formando-se a Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924 (SAVIANI, 2005). Esta se constituiu como um movimento de luta e embate ideológico em defesa da escola pública, culminando com o Manifesto dos Pioneiros da “Escola Nova” que serviu sobremaneira aos avanços conquistados posteriormente (VALE, 1996).

Distinguiam-se no interior da ABE dois grupos: um de católicos – conservadores que entendiam a concepção religiosa como dever da educação e defendiam o subsídio do Estado para escolas particulares – e outro, formado por uma grande parte dos associados liberais, – que requeriam uma educação democrática e laica. Porém, entre os grupos não havia divergências quanto ao modelo “econômico que dava origem aos privilégios e à falta de uma escola para o povo” (GADOTTI, 1997, p. 233).

Ainda que nesse momento defender a escola pública implicava protegê-la da religiosidade católica (BUFFA, 2005), expandindo-a para todos os brasileiros, na intenção de criar as condições necessárias para a viabilização de construir um país moderno, como forma de “pegar o trem da história”, a ABE lança, em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova. Sua organização ocorreu mediante uma análise da realidade educacional brasileira e teve por objetivo fomentar a proposta de um plano nacional que contemplasse uma unidade e a continuidade do projeto educacional para se tornar possível a modernização do país (SAVIANI, 2005).

Como a luta por uma escola pública laica era fortemente reconhecida dentro da ABE, em 1933, a Igreja Católica se afasta da associação e passa a estruturar a Confederação Católica da Educação – CCE –, onde se preparou para defender seus interesses no processo constituinte junto à Liga Eleitoral Católica, que culminou com a aprovação de seus apelos na Constituição de 1934: “descentralização do aparelho escolar e subvenção estatal às escolas particulares” (VALE, 1996, p. 23).

Com a instituição das conferências a favor da escola pública, a atuação da ABE, também logrou sucessos nessa mesma Constituição. Pela primeira vez, fora criado um capítulo exclusivamente dedicado à educação brasileira, que garantia o direito de todos à educação e a obrigação dos poderes públicos em promovê-la, bem como o ensino primário e gratuito e sua progressão para outros níveis, o percentual compulsório dos estados, municípios e União, um fundo que garantisse merenda, material didático e assistência médico-odontológica e a ratificação do Conselho Nacional de Educação (CURY, 2005).

Para além da ABE criaram-se, em alguns estados do Brasil, ligas e associações de docentes como, por exemplo, em 1930, o Centro de Professores Paulistas (CPP) e, em 1931, a Associação dos Professores Primários de Minas Gerais (GINDIN, 2006).

No período do Estado Novo (1937 a 1945), houve uma reorganização constitucional, sendo perdido muito do que se havia conquistado. A Constituição outorgada de 1937 “retirou a vinculação de impostos para o financiamento da educação, restringiu a liberdade de pensamento e colocou o Estado como subsidiário da família e do segmento privado na oferta da educação escolar” (CURY, 2005, p. 23).

Mais uma vez acirraram-se as tensões. Se durante a ditadura Vargas os sindicatos foram impedidos de atuar, contra as associações nada havia, e, portanto, elas continuavam funcionando. Aquelas que não existiam de direito, já iniciavam sua organização, consolidando-se legalmente.

Esse conjunto de organizações contribuiu para que a luta pela escola pública e democrática se efetivasse. Foi em decorrência disso que a organização docente enviou um conjunto de propostas para compor o projeto de Lei de Diretrizes e Bases (LDB) que tramitava no Congresso Nacional, na direção de uma escola pública, gratuita, democrática e de qualidade. Foi nesse contexto, também, que a Constituição de 1946 recuperasse e ampliasse o leque da luta educacional no Brasil.

No final da década de 1950, 11 entes federados já tinham professores primários organizados em associações: Centro dos Professores Primários Estaduais (atual CPERS, do Rio Grande do Sul), Centro do Professorado Paulista, Centro de Estudos e Recreação do Magistério Primário do Ceará, Centro

dos Professores Primários de Pernambuco, União dos Professores Primários do Estado do Rio de Janeiro, Associação dos Professores Primários de Minas Gerais, União do Magistério Primário Acreano, Associação dos Professores Primários de Goiás, Sociedade Unificadora dos Professores Primários da Bahia, Associação dos Professores Primários do Amapá e União dos Professores Primários do Estado da Guanabara. Estas foram as entidades, que no ano de 1960, em Recife, deram origem à primeira CPPB – Confederação dos Professores Primários do Brasil (GINDIN, 2006).

Vale (2002) considera oportuno lembrar o papel importante que tiveram as conferências sobre educação, realizadas pela ABE, de 1927 a 1967, em diferentes estados brasileiros, nas quais os temas escolhidos para aprofundamento, orbitavam em torno dos principais debates pedagógicos e das mudanças que ocorriam no campo educacional.

No período entre 1964 e 1985, o contexto educacional foi invadido pela lógica do ensino tecnicista, fruto de acordos internacionais. Pode-se perceber tal lógica, por exemplo, com a redução drástica do investimento em educação, – quando foram desvinculadas as verbas da União e dos estados, devendo apenas ser aplicado 20% dos recursos municipais no ensino (CURY, 2005). Além disso, tais recursos não necessariamente deveriam servir para os órgãos da educação. Assim, por exemplo, se fosse necessário asfaltar uma rua para melhorar as condições de acessibilidade à escola, estava assegurada a possibilidade de se realizar tal obra com esse recurso.

Sendo assim, as novas condições curriculares (a favor de uma escola que priorizava a técnica) e a redução orçamentária abalaram, seguramente, o processo de democratização pelo qual passava a organização da educação brasileira. Entretanto, não foram apenas esses acontecimentos que diminuíram esse processo. Os artifícios de terror instituídos, principalmente a partir do ato institucional de 1968 – o AI-5 –, forjaram um clima de silenciamento e opressão à participação.

O AI-5 não foi apresentado como uma medida transitória, visto que sua vigência não tinha prazo. A Presidência da República concentrava poderes, podendo intervir no Poder Legislativo e nos poderes estaduais e municipais, por meio da nomeação de interventores, bem como cassar mandatos e direitos políticos. Em relação aos direitos civis, suspendia-se o direito de **habeas corpus** aos acusados de crimes contra a segurança nacional e de infração contra a ordem econômica. Esse ato radicalizou a censura à imprensa e, foram cassados os direitos políticos até mesmo de parlamentares moderados. (VIOLA, 2008, p. 82. Grifo do autor).

Os anos que sucederam fizeram calar grande parte dos movimentos, que passaram a atuar na clandestinidade. Gindin (2006, p. 68) analisa as associações de docentes que de alguma forma, tiveram uma postura condescendente com o regime militar, como “dirigentes de algumas das principais

associações, como as de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, participam dos gabinetes governamentais”.

A ABE, por exemplo, “amortece sua luta dadas as medidas desarticuladoras a que foi submetida através dos seus dirigentes” (VALE, 1996, p. 34) e a CPPB desenvolve uma boa relação com o governo federal, passando em 1972, a modificar seu estatuto e a constituir-se como CPB (Confederação dos Professores do Brasil). Frente às modificações instituídas pela Lei nº 5692/71, a CPB recomenda a todas as associações que revejam seus estatutos, podendo incorporar os professores de 1º e 2º graus (GINDIN, 2006).

As organizações de docentes que inicialmente foram formadas por professores da educação primária, tiveram seus estatutos modificados e passaram a congregar os educadores que atendiam a outros níveis de ensino. As demandas desse momento eram, prioritariamente, por conquistas trabalhistas, como “melhores salários, pagamentos em dia, aposentadoria especial aos 25 anos de serviço e sancionamento de ‘planos de carreira’ – estatutos de funcionários públicos, que regulariam a carreira” (GINDIN, 2006, p. 66). Contudo, a resistência existente no movimento estudantil e o papel de oposição exercido por parte da Igreja foram notadamente importantes para a intensificação e o fortalecimento dos movimentos sociais.

Origina-se, a partir dessa conjuntura, a constituição do novo sindicalismo brasileiro, oriundo das lutas realizadas, principalmente, no ABC paulista, empreendidas pelos metalúrgicos, sobretudo em 1978.

No final dos anos 1970 estouraram inúmeras paralisações. Dentre elas, a greve de 25 dias realizada pelos professores de 2º grau da rede estadual do estado de São Paulo, contratados em regime de trabalho precário. Essa mobilização, que buscava um reajuste de 27%, bem como a revisão do Estatuto do Magistério, teve início à revelia das duas grandes associações de docentes (CPP – Centro do Professorado Paulista – e – APEOESP – Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo). Com a vitória frente às modificações estatutárias, em 1979, os professores paulistas participaram da greve dos funcionários públicos e enfrentaram a direção das entidades acima citadas, tendendo para um posicionamento político à esquerda e a favor de uma aproximação das lutas dos operários (VICENTINI, 2005).

O CPERS, em sua história, enfatiza, ainda nos dias atuais, o empenho realizado no ano de 1979 como marco de uma mobilização de 13 dias que não apenas pretendia conquistar avanços ou direitos na carreira docente, mas “a luta pela democracia, era momento de elucidar a crise social gerada pelas distorções de uma política econômica concentradora da renda nacional” (CPERS, s/d).

Nesse mesmo ano efetivaram-se muitas outras greves no cenário brasileiro, com algumas de caráter muito mais reivindicativo a favor das con-



quistas em torno dos direitos do magistério. É o caso da SEP – Sociedade Estadual de Professores, no Rio de Janeiro –, que após a criação da entidade, teve uma postura proativa pela defesa dos interesses da categoria, ao invés de organizar-se internamente e consolidar um esforço político contra a ditadura militar (SOBREIRA, 2001).

Em pleno regime militar, mesmo sem o direito à greve e à sindicalização, essas associações de docentes atuaram como sindicatos, pois realizaram inúmeras “manifestações massivas, típicas do sindicalismo combativo; a organização pela base, isto é, por local de trabalho (escola) e região, representando-se finalmente em organizações regionais” (FERREIRA, 2006, p. 3).

Nas décadas de 1970 e 1980, o magistério acumulou um grau de conscientização importante, unificando-se em associações de professores primários e secundários, fortalecendo uma confederação (CPB) de nível nacional, juntamente com supervisores, orientadores e funcionários e compreendendo que a luta dos educadores também é a dos trabalhadores.

Em 1988, os deputados constituintes promulgaram a Constituição Cidadã que, em seu artigo 37, inciso VI, dispõe sobre a possibilidade de organização sindical também no funcionalismo público. A partir daí, as associações de docentes passaram a se constituir como sindicatos.

Em 1990, formou-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), que passou a reorganizar o movimento, assumindo-se como entidade capaz de lutar efetivamente por todos os trabalhadores em educação. Os professores se conscientizaram de que faziam parte da mesma classe social assalariada dos trabalhadores e que os problemas que atingiam a categoria docente eram os mesmos que incidiam sobre os demais operários (GADOTTI, 1997).

Para além da unificação dos trabalhadores em educação, caberia à CNTE superar os obstáculos vividos pela organização existente, a fim de realizar uma greve nacional a partir das manifestações simultâneas nos estados, com calendário e ações integradas na defesa de direitos dos profissionais. Por isso, uma das reivindicações dos congressistas para o próximo período era:

f. Dada a alta de inflação ou hiperinflação, a CNTE deve, desde já, orientar e coordenar as lutas das entidades com os Governos Estaduais e Municipais para o pagamento e reajustes semanais de salários, aposentadorias e pensões, com base no indexador oficial, a BTN fiscal, como foi decidido pela CUT, incorporando a inflação dos meses de janeiro e fevereiro, incluindo esta reivindicação em nosso Calendário de Campanha Nacional (CONGRESSO, 1990, p. 5).

Outro elemento trazido ao debate foi a questão da democratização, defendida como uma ferramenta a favor da escola pública, que necessitava de conceitualização. Dessa forma, foram apontados temas que ela deveria apro-

fundar, como autonomia, municipalização, eleição direta para cargos dirigentes de sistemas e escolas e a participação popular nos órgãos normativos.

Nosso Congresso de Unificação foi uma oportunidade riquíssima, pois somamos os ideais, as ansiedades e as experiências dos trabalhadores em educação buscando fortalecer em todos os níveis as instituições e processos democráticos. Além da defesa intransigente da eleição direta, dos Conselhos e de seu caráter deliberativo, da participação popular na administração do sistema, é fundamental que a CNTE influa diretamente no aperfeiçoamento desta prática e se articule em todos os níveis com os outros segmentos (alunos e pais) para conquistar ou consolidar as formas democráticas de gerir a educação pública. (CNTE, 1990, p. 7).

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) formou-se enquanto uma entidade civil, sem fins lucrativos, laica, de caráter sindical, composta pelas instituições sindicais de trabalhadores em educação municipais, estaduais, regionais e do Distrito Federal. Teve como finalidade congregar as diversas entidades filiadas em nível nacional, por meio de seminários, encontros e outras atividades; defender os interesses dos trabalhadores (em educação), da educação e do país; buscar soluções para os problemas dos trabalhadores em educação, tendo em vista sua dignidade e valorização profissional (formação, melhores condições econômicas e qualidade de desempenho); “promover e defender os interesses do povo a uma educação democrática e libertadora, acessível a ampla maioria e que se realize como interesse nacional e popular” (CNTE, 2008b, Art. 2.º, letra j).

As lutas encaminhadas por greves, manifestações, caravanas, protestos e ocupações contaram com imensa participação da base e marcaram os últimos anos de história da categoria. Sua base foi formada por uma grande maioria de mulheres, revelando uma dimensão fundamental para o enfrentamento e as estratégias de luta contra a desprofissionalização, o arrocho salarial e a múltipla jornada de trabalho.

Desse modo, a CNTE vem, ao longo de seus 20 anos de existência, referendando o debate nacional pela defesa e promoção da educação de qualidade, pública, laica e popular, tendo como método a aglutinação das formas de suas filiadas, a mobilização da sociedade, a pressão aos governos e a contribuição para um Estado Democrático de Direito.

## **CNTE e a avaliação em larga escala**

A ideia de uma sistemática avaliativa nacional, que devesse ser implementada como uma política educacional foi afirmada no VI acordo MEC/BIRD, assinado em 1988. Em meados desse ano, foi realizada uma avaliação, ainda que de forma “piloto”, nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte

(ORTIGÃO, 2000). Disso resultou, em 1990, a implantação do SAEB, para que pudesse ser praticado em todo o país.

Assim, no início de 1993, os profissionais de educação reunidos no XXIV Congresso da CNTE, indicavam que estava para se instalar no país um sistema de avaliação que aprofundaria a lógica de uma “pedagogia da repetência” (CNTE, 1993, p. 23) que teria como proposta “cobrar” a mesma coisa de todos os alunos ao mesmo tempo. Como contraproposta foi indicado a “Escola Pública do Trabalhador”, necessária para a formação da cidadania, de sujeitos do processo produtivo e da transformação social. Esta escola seria politécnica no seu conteúdo, dialética no seu método e democrático-participativa em sua gestão.

A partir dessa contextualização, a Executiva da CNTE planejou para o período a participação efetiva no Fórum em Defesa da Escola Pública, na construção da LDB (Lei de Diretrizes e Bases), na realização de seminários visando fortalecer a discussão e o entendimento de temas específicos e da sua presença nas entidades de base, para uma atuação contundente para a valorização do magistério, principalmente para a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos.

A avaliação externa, juntamente com a gestão escolar, seriam temas centrais para as mudanças. Assim, a CNTE e outras dezenas de entidades encaminharam ao Congresso Nacional, em 1997, após o II CONED o “Plano Nacional de Educação – Proposta da sociedade brasileira”, com a seguinte diretriz geral sobre a educação brasileira, no que se referia às avaliações,

Instituir mecanismos de avaliação interna e externa, em todos os segmentos do Sistema Nacional de Educação, com a participação de todos os envolvidos no processo educacional, através de uma dinâmica democrática, legítima e transparente, que parte das condições básicas para o desenvolvimento do trabalho educativo até chegar a resultados socialmente significativos (PNE, 1997, p. 33).

O esforço empreendido pela CNTE junto ao PNE, que pretendia transformar os princípios da educação dispostos na LDB em metas, contaria com o apoio dos diversos fóruns em defesa da escola pública instituídos nos vários estados e municípios do Brasil (VIEIRA, 1999).

Na V Conferência Nacional de Educação, realizada em Valparaíso, GO, em 1997, para que fossem elaborados, de forma mais coletiva e participativa, os encaminhamentos ao II CONED, o tema “avaliação” ficou como conteúdo expresso no eixo “gestão democrática”, enquanto processual, contínua, formativa, predominantemente qualitativa e de caráter democrático.

Esse texto sobre a avaliação, que compôs os objetivos e metas da lei para o Ensino Fundamental, por fim, contradisseram os princípios propostos pela CNTE, pois se fundou na compreensão de que por meio de um programa

de monitoramento a partir dos indicadores fornecidos pelo sistema nacional de avaliação, seria garantida a progressiva elevação do desempenho da educação (DIDONET, 2000).

Com isso, a crítica que a CNTE fazia ao SAEB, permaneceria: a avaliação, enquanto instrumento metodológico que enfatizava o “ranqueamento” e centrava sua análise nos resultados continuava. O Plano Nacional deixava manifesto não haver outro encaminhamento para a avaliação externa da educação básica, a não ser utilizar os resultados para um monitoramento, abandonando a questão central, de como elevar o desempenho.

Para a CNTE, o grande problema das avaliações era que, para além da padronização do currículo, essas estão sustentadas sobre a lógica de fornecer resultados, ficando, dessa forma, “a descoberto” as causas e o processo educativo.

Nesse sentido, no Congresso dos Trabalhadores em Educação de 2005, a confederação teve como deliberação no plano de lutas a derrubada aos vetos feitos ao PNE. Porém, ao contrário disso, em abril de 2007, o governo federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), baseado em uma construção que evidenciou a falta de um diálogo com os demais setores da sociedade e uma aproximação ativa ao “Movimento Todos pela Educação” (CNTE, 2008a).

O resultado dessa etapa promoveu, ao contrário do que desejava a CNTE, a criação e o posterior fortalecimento do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), que tinha como intenção, possibilitar que, a partir da medição realizada pelo MEC, estados e municípios pudessem desenvolver projetos e programas para atingir os indicadores que anunciariam a qualidade da educação brasileira. Por isso, a CNTE, durante o seminário que discutiu a criação do PDE, deliberou que:

1. Sobre a avaliação educacional: os métodos do PDE e as propostas da sociedade: o processo de avaliação é importante para mensurar e diagnosticar os problemas que impedem a melhoria da qualidade do ensino; serve como uma bússola para o gestor e a comunidade escolar. Porém, ao restringir elementos que integram ou interagem com os conceitos de qualidade na educação, qualquer processo avaliativo ou indicador econométrico mostrar-se-ão limitados e fornecerão resultados duvidosos. (CNTE, s/d).

A CNTE, desde o congresso de 1999, defende uma ação pedagógica que tenha como princípio a garantia de aprendizagem para todos. A rejeição aos mecanismos que impedem o acesso ao conhecimento por meio de uma avaliação excludente, que leva à evasão e à repetência, e a uma organização curricular estreita, agudizada por práticas autoritárias nas relações de poder que se efetivam no cotidiano escolar, precisam ser alteradas. “Deve-se criar alternativas de acesso ao conhecimento, através da organização democrática

de espaços e tempos, considerando a indissociabilidade entre o acesso, a permanência e a qualidade da educação escolar”. (CNTE, 1999, p. 37).

Pautada por esse amplo espectro que alicerçaria a qualidade educacional é que a CNTE luta por mais recursos para a educação. Por isso, o XXIX Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação, realizado em Brasília, no período de 12 a 15 de janeiro de 2005, convocava os congressistas para o seguinte debate: “Educação pública só é prioridade com *mais* financiamento. *Já passou da hora* (grifo na própria chamada).

Dessa forma, parece haver uma clara distinção em torno de como se poderá promover uma escola democrática, popular e de qualidade social, no que se refere aos padrões preconizados pela confederação. A disputa por mais recursos, o cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e os planos de carreira que abrangem, além de professores, funcionários e especialistas, são lutas que ainda se colocam. Tudo isso colabora para o entendimento de que a educação não deva estar à mercê de um sistema de avaliação única e focada no desempenho dos estudantes, sua permanência na escola e aprovação.

## A título de conclusão

A política de avaliação em larga escala, desencadeada desde o final dos 1980, passou por um conjunto de modificações e de incrementos até chegar ao modelo que temos atualmente. Porém, permanece o objetivo inicial de que serviria para municípios e estados se rearticularem a partir dos índices alcançados.

A crítica que tem se consolidado no seio da CNTE, que luta por uma escola democrática e popular, é de que esse sistema tem servido para fornecer mais um produto estatístico, fortalecendo desencontros entre as políticas educacionais, a profissão docente, o direito dos trabalhadores em educação e o compromisso com a aquela instituição escolar. Assim, a avaliação em larga escala vem enfatizado, no desempenho dos alunos, a qualidade educacional, tirando de foco outros meandros do contexto da educação nacional, como por exemplo a gestão democrática, os salários e a formação. Enfim, elementos que fazem a escola brasileira tão precária.

A ideia de que essa avaliação está contribuindo para o ranqueamento entre as melhores e as piores escolas e, de alguma forma, acobertando uma discussão mais orgânica e integral dos fatores que poderiam ajudar na produção de uma escola de qualidade, nega o princípio da própria avaliação. Isso se dá, porque continua a agregar apenas resultados do desempenho dos estudantes, como se isso pudesse responder assertivamente ao com-

bate dos altos índices de reprovação, evasão, defasagem idade-série, entre outros problemas que afetam o sistema educacional.

Nesse sentido, a CNTE, ao defender um estado que promova uma escola democrática e popular, rechaça esse modelo avaliativo e vem, ao longo de sua história, promovendo um conjunto de debates, movimentos e proposições que reconheça seus trabalhadores como atores sociais imprescindíveis para sua construção.

## REFERÊNCIAS

APPLE, M. W. Se avaliar o professor é a resposta. Qual é a pergunta? In: VEIGA, Ilma P. A.; CUNHA, Maria Isabel da (orgs). *Desmistificando a profissionalização do magistério*. Campinas, SP: Papirus, 1999. (Coleção Magistério: Formação e trabalho pedagógico).

ARROYO, M. G. Educação e Exclusão da Cidadania. In: BUFFA, E.; ARROYO, M. G.; NOSELLA, P. *Educação e Cidadania: quem educa o cidadão?* 10. ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da nossa época; v. 19).

BAUER, A.; SILVA, V. G. Saeb e Qualidade de Ensino: algumas questões. *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo, v. 16, n. 31, jan./jun. 2005.

BONAMINO, A. C. *Tempos de Avaliação Educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002. (Coleção Educação e Sociedade).

BONEMY, H. (org.). *Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005. Alteração do nome histórico do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica para Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB). Institui a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ARESC) – Prova Brasil. Brasília, 2005.

BUFFA, E. O público e o privado na educação brasileira do século XX. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (orgs.). *Histórias e memórias da educação no Brasil*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

CNTE. Congresso Nacional de Unificação dos Trabalhadores em Educação. *Cadernos de Resolução*. Aracaju/SE, 1990, p. 01-08.

\_\_\_\_\_. XXIV Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação. *Cadernos de Resolução*. Rio de Janeiro/RJ, 1993, p. 07-39.

\_\_\_\_\_. XXVII Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação. *Cadernos de Resolução*. Goiânia/GO, 1999, p. 05-63.

\_\_\_\_\_. XXIX Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação. *Cadernos de Resolução*. Brasília/DF, 2005, p. 03-64.

\_\_\_\_\_. XXX Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação. *Cadernos de Resolução*. Brasília/DF, 2008a, p. 03-55.

\_\_\_\_\_. *Estatuto*. Brasília/DF, 2008b, p. 29-44.

\_\_\_\_\_. *V Conferência de Educação*. Valparaíso/GO: CNTE, 1999, p. 24-80.

CURY, C. J. A educação nas constituições brasileira. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (orgs). *Histórias e memórias da educação no Brasil*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

DIDONET, V. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Editora Plano, 2000.

FERREIRA, A. G.. O sentido da Educação Comparada: Uma compreensão sobre a construção de uma identidade. *Revista Educação*, PUC/RS, Porto Alegre, v 31, n. 2, maio/ago., 2006.

FRANCO, C.; BONAMINO, A.; BESSA, N. (orgs). *Avaliação da Educação Básica*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

GADOTTI, M. *História das idéias pedagógicas*. 5. ed. São Paulo: Editora Ática, 1997.

IANNI, O. *A idéia de Brasil moderno*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.

INEP. [s/d]. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/saeb/default.asp>>. Acesso em 08 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. [s/d]. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/informativo/2007/ed\\_172.htm](http://www.inep.gov.br/informativo/2007/ed_172.htm)>. Acesso em 15 de junho de 2008.

GINDIN, J. J. *Sindicalismo Docente e Estado: as práticas sindicais do magistério no México, Brasil e Argentina*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2006.

LAPOINTE, A. E. Por que uma Avaliação Nacional? Seminário Internacional de Avaliação da Educação – *Avaliação educacional: Hora de Fazer*, 1995. Brasília, DF: MEC – SEDIAE; Rio de Janeiro: Fundação CESGRANRIO.

MELO, A. A. S. *A mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina*. Brasil e Venezuela. Maceió: EDUFAL, 2004.

PDE. Proposta da sociedade brasileira. II Congresso Nacional de Educação. Belo Horizonte/MG, 1997, p. 03-79.

ORTIGÃO, Maria Isabel Ramalho. O SAEB e a matriz curricular de referência em matemática. *Reunião anual da ANPED*, Caxambu/MG, 2000. Disponível em: <[http://www.ufrj.br/emanped/paginas/conteudo\\_producoes/docs\\_23/saeb.pdf](http://www.ufrj.br/emanped/paginas/conteudo_producoes/docs_23/saeb.pdf)>. Acesso em 10 de junho de 2009.

SAVIANI, D. A política educacional no Brasil. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (orgs.). *Histórias e memórias da educação no Brasil*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

SOBREIRA, H. G. Alguns aspectos da reorganização do movimento dos professores públicos do estado do Rio de Janeiro (1977-1980). *Educação e Sociedade*, ano XXII, n. 77, dez. 2001.

VALE, A. M. *Educação popular na escola pública*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996. (Coleção questões da nossa época, v.8).

\_\_\_\_\_. *Diálogo e conflito: a presença do pensamento de Paulo Freire na formação do sindicalismo docente*. São Paulo: Cortez, 2002.

VICENTINI, P. P. A profissão docente no Brasil: sindicalização e movimentos. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (orgs.). *Histórias e memórias da educação no Brasil*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

VIEIRA, J. D. Mecanismos e instrumentos de gestão democrática: acertos e desacertos. *Revista de Educação*, Brasília: CNTE, ano IV, 1. ed, out. 1999.

VIOLA, E. S. A. *Direitos humanos e democracia no Brasil*. São Leopoldo/RS: Editora Unisinos. 2008.



# Valorização da formação do gestor educacional sob a ótica da avaliação de disciplinas: caminhos para o êxito da educação



**Débora Lúcia Lima Leite Mendes**

Doutora em Educação pela UFC; professora da Universidade Federal do Piauí

**Maria Isabel Filgueiras Lima Ciasca**

Doutora em Educação pela UFC; professora da Universidade Federal do Ceará

## Valorização da formação do gestor educacional sob a ótica da avaliação de disciplinas: caminhos para o êxito da educação

### RESUMO

O presente artigo objetiva apresentar dados coletados a partir da avaliação de programas de disciplinas que abrangem conhecimentos em torno da estrutura e funcionamento da educação no Brasil. Objetivou-se analisar a percepção de 167 (cento e sessenta e sete) estudantes matriculados em 12 (doze) diferentes cursos de licenciatura na Universidade Federal do Ceará, enfocando a importância das disciplinas da área em estudo para a formação profissional de futuros gestores escolares. A fundamentação teórica apresentada perpassa temáticas como história, avaliação e gestão educacional. Adotou-se a perspectiva de investigação quali-quantitativa, documental e avaliativa, elegendo-se como ferramenta o estudo de caso. Os procedimentos foram sistemáticos e a coleta de dados realizada através de questionários aplicados no início e final do semestre do ano 2010. Apresentaram-se conceitos e aspectos legais que conferem legitimidade e fidedignidade aos dados e mostram que o Ensino Superior não está isento dos problemas de ensino-aprendizagem e que tanto na teoria quanto na prática, a estrutura, organização e funcionamento das escolas, bem como a sua gestão, constituem-se ainda grandes desafios. Diante disso, identificar os obstáculos a serem superados de forma a contribuir para o êxito da educação básica constituiu-se como o ponto de partida deste estudo que apontou sugestões para o aprimoramento da formação daqueles que possivelmente ocuparão funções relacionadas à direção de instituições educativas com vistas a elevar a qualidade da educação básica.

**Palavras-chave:** Formação de professores. Gestão Educacional. Avaliação de disciplinas.

### ABSTRACT

This article presents data collected from the evaluation of programs that span disciplines knowledge about the structure and functioning of education in Brazil. The objective was to analyze the perceptions of 167 (one hundred and sixty seven) students enrolled in twelve (12) different degree courses at the Federal University of Ceará, focusing on the importance of the subjects of the study area for the training of future school administrators. The theoretical framework presented permeates themes such as history, educational assessment and management. We adopted the perspective of qualitative and quantitative research, documentation and evaluation, choosing the tool as a case study. The procedures were systematic and data collection conducted through questionnaires at the beginning and end of the semester of the year 2010. Showed up

concepts and legal aspects that confer legitimacy and reliability of data and show that higher education is not exempt from the problems of teaching and learning and that both in theory and in practice, the structure, organization and operation of schools and the its management, are are still major challenges. Therefore, identifying the obstacles to be overcome in order to contribute to the success of basic education was established as the starting point of this study that pointed suggestions to improve the training of those who will occupy functions possibly related to the direction of educational institutions with a view to raise the quality of basic education.

**Keywords:** Teacher formation. Educational Management. Evaluation of disciplines.

## Introdução

Tendo em vista que a reflexão teórica sobre as questões pedagógicas - mais especificamente sobre o processo de ensino-aprendizagem em cursos superiores, sua natureza e especificidades - não tem sido a tônica das discussões nas universidades, faz-se urgente e necessário repensar um problema crucial: como contribuir para a evolução e melhoria de disciplinas que corroboram para a formação de futuros docentes nos cursos de licenciatura, na Universidade Federal do Ceará (UFC), em Fortaleza-CE, sobretudo pensando naqueles que virão a ocupar funções relacionadas à gestão de instituições de educação básica?

A motivação pessoal pelo tema decorre da minha prática docente como professora substituta da disciplina de "Estrutura e Funcionamento do Ensino" para os cursos de Pedagogia e demais licenciaturas, quando muitos questionamentos relativos à evasão discente, ao alto índice de reprovação por frequência, à prática docente e ao impacto social produzido ou não pelo conhecimento apreendido, emergiram e inquietaram-me a buscar respostas, pois, no amplo e complexo processo de ensino-aprendizagem, faz-se necessário considerar o aluno, o professor, a escola, o objeto de ensino, as orientações metodológicas, as políticas públicas e, em alguns casos, a percepção dos alunos egressos, dentre outros aspectos.

Diante de fatores como os altos índices de reprovação por faltas, a ausência de motivação dos alunos frente à disciplina que, aparentemente, não oferece conteúdos de aplicação prática imediata, o preconceito generalizado de que as disciplinas da área, se limitam ao estudo e reprodução das leis que regem o ensino e a forma como tem sido desenvolvida na prática, julga-se necessário desenvolver uma reflexão acerca das disciplinas dessa área de estudo, com vistas a contribuir positivamente para a formação de futuros gestores educacionais.

Partindo desse contexto, este estudo buscou verificar as contribuições ofertadas pelas disciplinas da área de Estrutura e Funcionamento do Ensino, ministradas para os cursos de Pedagogia e demais licenciaturas da UFC, para a formação docente inicial a partir da visão dos estudantes matriculados à época da pesquisa. Partiu de uma revisão histórica acerca da implantação, evolução e desenvolvimento da referida disciplina, sendo este artigo um recorte resultante de estudos e pesquisas realizados por ocasião da elaboração e conclusão de tese de doutorado em educação brasileira, realizada no período de 2007 a 2011, na Universidade Federal do Ceará em Fortaleza-Ceará, Brasil.

Como suporte ao estudo, fez-se necessária a consecução de objetivos específicos como: i) avaliar e apontar as possíveis necessidades de modificação nas referidas disciplinas de forma a discutir as relações apre-

sentadas pela articulação teoria e prática e a contribuir para a melhoria do processo ensino-aprendizagem no Ensino Superior; ii) identificar estratégias pedagógicas que contribuam para a evolução e melhoria das referidas disciplinas; iii) avaliar historicamente a importância das disciplinas da área de Estrutura e Funcionamento de Ensino e justificar a relevância destas para os cursos de formação de professores, explorando aspectos políticos e legais aliados a experiências práticas que possam contribuir para práticas pedagógicas e profissionais exitosas.

Destarte, com base nos estudos de Saviani (2008), Libâneo *et al.* (2003), Vieira e Albuquerque (2008), dentre outros, ressalta-se a importância de destacar a legislação da educação brasileira como ponto de partida, privilegiando a história das disciplinas que abordam a Estrutura e Funcionamento do Ensino, considerando, inclusive, aspectos etimológicos que servem como suporte para a denominação das disciplinas ora avaliadas que integram obrigatoriamente o currículo básico para a formação de docentes no Brasil.

Adotou-se neste estudo a perspectiva de investigação quali-quantitativa, bibliográfica, documental e avaliativa, elegendo-se como ferramenta o estudo de caso. Buscou-se identificar a percepção dos graduandos quanto à importância das disciplinas da área em estudo para a formação profissional de futuros gestores escolares.

O universo da pesquisa foi constituído por 167 estudantes matriculados em 12 diferentes cursos de Licenciaturas na Universidade Federal do Ceará. A amostra selecionada foi intencional, em conformidade com a natureza do estudo.

Foram aplicados questionários individuais nas salas de aula. A participação dos discentes foi mediada pelos professores da disciplina, viabilizando o encontro do pesquisador com os estudantes. No contato inicial com os sujeitos, foram apresentados o propósito e a pertinência da investigação, bem como a garantia de sigilo e anonimato dos dados obtidos.

Os procedimentos adotados foram sistemáticos; foram realizadas visitas às salas de aulas, momento no qual foram explicados os objetivos e a relevância da pesquisa para os professores e solicitada a sua participação. No que concerne à aplicação do instrumento, a receptividade dos estudantes ocorreu de maneira satisfatória, principalmente após ouvirem os propósitos da investigação. Eles receberam as devidas instruções através da apresentação das questões e informes quanto ao tempo de que dispunham para responder às questões, cerca de 15 minutos.

A análise métrica dos resultados obtidos através da aplicação dos questionários implicou a construção de uma matriz das respostas dadas aos itens pelos sujeitos testados, utilizando o *software SPSS (Statistical Package for the Social Sciences)*, versão 11.0 para *Windows*. Comandos pertencentes

ao *software* favoreceram a obtenção dos indicadores métricos, calculados a partir da análise de variância da matriz de respostas.

Para as questões subjetivas, foi efetivada uma análise de conteúdo, que dividiu o texto das respostas em categorias de sentido, conforme critérios de homogeneidade, exclusão mútua, pertinência, objetividade e exaustão (BOGDAN *et al.* 1994).

## **Reflexões sobre o significado dos termos: Estrutura e Funcionamento**

Nas palavras de Vieira e Albuquerque (2008), é preciso saber que o termo “estrutura” tem sua origem no latim *structura* e deriva do verbo *struere* que significa construir. Entretanto, as múltiplas análises sobre o seu significado conferem-lhe uma natureza polissêmica. Nesse sentido, Saviani (1996) defende que tal significado deve ser definido de acordo com a sua utilização. Assim, para melhor compreensão faz-se imprescindível considerar a articulação dos conceitos de estrutura e funcionamento, conforme salienta Silva (1999, p. 21),

[...] a estrutura e a função são provisórias, ainda que a função seja relativamente mais durável e a estrutura relativamente mais provisória; são contraditórias e como tal estão ligadas por uma relação indissolúvel e, por fim, são influenciadas pelos movimentos de transformação da realidade produzidos em determinados contextos.

Ainda segundo Vieira e Albuquerque (2008), ficar atento para não confundir os termos “função” e “funcionamento”, que possuem significados distintos. Para tanto, é interessante observar a analogia proposta por Saviani (1996) quando estabelece uma comparação entre a estrutura e o funcionamento do ensino e a Biologia, associando a “estrutura” do ensino à anatomia, assim como esta focaliza os órgãos que a constituem, o “funcionamento” do ensino, se relaciona à fisiologia quando estuda o modo como funcionam os diversos órgãos que fazem parte do ensino. Por isso, pode-se inferir que, sendo ambas provisórias, a estrutura e o funcionamento dizem respeito à organização do sistema escolar.

Considerando que tanto a estrutura quanto o funcionamento são mutáveis - e que a primeira possui um caráter determinante sobre a segunda, conclui-se que quando uma reforma educacional modifica a organização geral do ensino, possibilitando novas formas de acesso, de financiamento, dentre outros, pode-se dizer que esta é uma reforma estrutural. Esta, certamente, implicará mudanças no funcionamento do ensino, sabendo, porém, que diversas formas de funcionamento podem corresponder a uma mesma estrutura.

No entanto, na busca por ampliarmos a compreensão de um campo de estudos bastante complexo como é o da estrutura e funcionamento da educação, nossa reflexão inicia-se por uma análise de como a educação foi concebida no passado uma vez que o presente é, de fato, resultado de uma construção histórica. Nesse sentido, é importante refletir sobre fatos passados, para que se possa compreender algo que o hoje, por si só, consegue definir.

## 2. Contexto histórico das disciplinas da área de Estrutura e Funcionamento do Ensino

Situada em um contexto histórico e social, a disciplina de “Estrutura e Funcionamento do Ensino” vem se desenhando na história dos cursos de Pedagogia e demais licenciaturas desde 1939, quando emerge uma preocupação com os aspectos legais e administrativos da escola, que, na ocasião, estavam agrupados em uma disciplina denominada “Administração Escolar”. Conforme Libâneo *et al.* (2003), somente mais tarde, precisamente em 1962, com o Parecer nº 292/62 do Conselho Federal de Educação (CFE) que fixava as matérias pedagógicas dos cursos de licenciatura implantou-se a disciplina “Elementos de Administração Escolar”. Esta tinha como objetivo conduzir o futuro educador a conhecer a escola em que iria atuar e entender, sua estrutura e os principais aspectos de funcionamento, além de propiciar uma visão unitária do binômio escola-sociedade. Vale enfatizar que, aliado ao Parecer nº 251/62 se acentua uma preocupação com o estudo do processo de ensino mais do que propriamente com a estrutura da escola.

Nessa perspectiva, a legislação do ensino estabelece, com precisão, o campo e a natureza das disciplinas que tratariam sobre a sua estrutura e funcionamento. Estabelece-se que essas devem proporcionar, ao profissional do magistério, uma visão ampla do processo de ensino, de modo que esse possa alocar-se no seu trabalho escolar de forma integrada, sistematizada e crítica.

Constata-se ainda hoje que, apesar das definições legais e do espaço proporcionado à disciplina a partir do Parecer nº 672/69-CFE, que reexamina o Parecer 292/62 no qual se fixaram as matérias pedagógicas da licenciatura, especialmente com relação ao tempo de duração da formação pedagógica no âmbito de cada licenciatura, na prática, o seu desenvolvimento ocorre de forma diferente, pois, o enfoque mais amplo, muitas vezes é substituído por um mais restrito que se limita discussões de estrutura do ensino. Isso é decorrente de movimentos ocorridos na sociedade brasileira que conduziram à adoção do paradigma funcionalista, levando à predominância do aspecto tecnicista no ensino.

No que diz respeito ao *sistema*, Saviani (1987) traz uma problematização em torno do conceito de sistema educacional, apresentando-o como um instrumento para a unidade do comportamento humano e, ao mesmo tem-

po, assinala o seu caráter de subsistema em relação ao sistema social. Nessa perspectiva, o autor defende o conceito de sistema educacional “como um conjunto dinâmico, com seus elementos interagindo, incorporando contradições e se comportando, ao mesmo tempo, como condicionado e condicionante do contexto em que está inserido”. (SAVIANI, 1987, p. 28).

Atualmente, os currículos de Pedagogia e das licenciaturas apresentam várias denominações, sendo as mais comuns, segundo Libâneo *et al.* (2003), Estrutura e Funcionamento do Ensino Fundamental e Médio; Legislação e Organização da Educação Básica (curso de Pedagogia e licenciaturas), Didática e Prática de Ensino de Estrutura e Funcionamento do Ensino Fundamental e Médio (curso de Pedagogia),.

Libâneo *et al.* (2003) defende que é possível desfazer a visão ingênua, acrítica, legalista, formal-idealista, reprodutora, parcializada e partidária do processo educativo, a partir de uma atitude inovadora. Assumindo uma postura diferenciada, o autor acredita que o estudo da disciplina, se tornará mais fértil, dinâmico, investigativo e crítico-reflexivo, o que, de certa maneira, influenciaria o progresso na sua concepção, principalmente quanto às contribuições que as disciplinas da área de estrutura fornecem para a formação de educadores.

De acordo com Mendonça e Lellis (1988), com o desenrolar da história a disciplina foi deixando de enfatizar os aspectos estruturais e formais do ensino para centrar-se prioritariamente nas questões relacionadas ao funcionamento do sistema. Assim, a perspectiva legalista, descontextualizada e limitativa foi sendo modificada, a fim de privilegiar a discussão de alternativas para a reconstrução da escola e do sistema educacional brasileiro, que se desenvolveu de maneira diferenciada para, atender às novas exigências da sociedade que se constitui desde o imediato período pós-ditatorial e continua tomando novas formas até os dias atuais.

Nota-se que, em relação à disciplina em estudo, no seu decorrer histórico, partiu-se de uma visão tecnicista para uma ótica histórica-crítica, em que as políticas voltadas para a educação, nas esferas mundial, nacional, estadual e municipal, passaram a ser tratadas com maior seriedade e intensidade, uma vez que norteiam, em grande parte, a legislação educacional, responsável por reger a escola e o ensino. Esse entendimento possibilita uma reflexão dialética acerca da compreensão da organização escolar, especialmente no que se refere à relação teórica-prática.

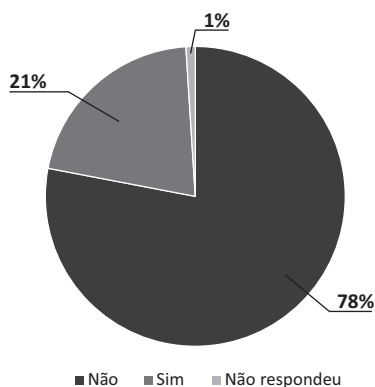
## **Análise dos dados**

Após a coleta de dados, procederam-se as análises, tendo os seus resultados revelado a opinião dos estudantes quanto à importância das dis-



ciplinas da área de estrutura para a formação de futuros gestores educacionais, bem como, a sua aplicabilidade. Assim, as informações que se seguem demonstram a relevância da avaliação de disciplinas, com vistas ao aprimoramento do ensino-aprendizagem

Gráfico 1. Respostas dos estudantes quanto ao seu conhecimento prévio relativo aos conteúdos a serem ministrados nas disciplinas da área de Estrutura e Funcionamento do Ensino.



Fonte: Da pesquisa

De acordo com o Gráfico 1, a maioria dos estudantes, cerca de 78% (n=130) afirmou não ter conhecimento sobre os conteúdos ministrados, enquanto 21% (n=35) revelou deter alguma informação e apenas 1% (n=2) optou por não responder.

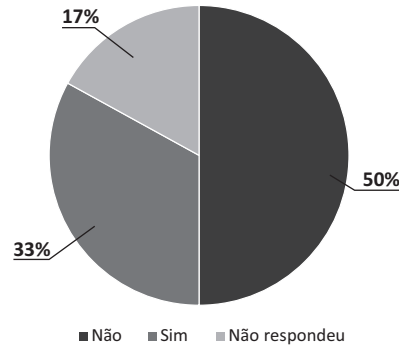
Já o gráfico 2, apresentado a seguir, é resultante da análise do terceiro item do primeiro instrumental aplicado aos docentes, o qual buscou a opinião dos professores quanto à ideia que o aluno possui do conteúdo apresentado pela disciplina antes de matricular-se, se eles sabem ou não o que será abordado e, caso positivo, que ideias são essas. Nesse sentido, é interessante notar as análises de Rosenthal e Jacobson (1968), que abordam as possíveis consequências das expectativas dos professores sobre os seus alunos. Defendem que, quando os professores acreditam que seus alunos podem mostrar melhores resultados de aprendizagem, suas expectativas funcionam como o que denominam de “profecia auto realizadora”, ou seja, o que o professor acredita, poderá acontecer.

Outro parecer interessante situa-se em torno das concepções de Freitas (2003, p.45), quando afirma que:

[...]a parte mais dramática e relevante da avaliação se localiza aí, nos subterrâneos onde os juízos de valor ocorrem. Impenetráveis, eles regulam a relação professor aluno e vice-versa. Esse jogo de representações vai construindo imagens e auto-imagens que terminam interagindo com as decisões metodológicas do professor. Os professores, se não forem capacitados para tal, tendem a tratar os alunos conforme

os juízos que vão fazendo deles. Aqui começa a ser jogado o destino dos alunos, para o sucesso ou para o fracasso.

Gráfico 2. Conhecimentos prévios dos estudantes acerca dos conteúdos das disciplinas em estudo.



Fonte: da pesquisa

Percebeu-se que, na opinião de 50% (n=3) dos docentes, ao matricular-se, o discente não tem ideia consistente sobre o conteúdo a ser abordado nas disciplinas da área de estrutura e funcionamento do ensino. Essa opinião é expressa através das frases: a) *a maioria dos alunos matricula-se por ser uma disciplina obrigatória* e b) *penso que não refletem sobre o conteúdo antes de matricular-se, apenas após as primeiras aulas passam a pensar sobre o assunto*. Já 33% (n=2) dos professores, através dos depoimentos aqui registrados, afirmam acreditar que os alunos possuem um conhecimento prévio acerca do conteúdo que estudarão nas disciplinas, por exemplo: i) *sabem que estudarão sobre a legislação, organização escolar, gestão do sistema escolar e sobre o que eles chamam de siglas (PP,PDE,SAEB, etc)* e ii) *geralmente sabem através de outros colegas de curso que se trata de uma disciplina que trata sobre leis e organização do ensino básico*. Vale destacar que 17% (n=1) dos sujeitos optou por não responder.

Faz-se necessária, ainda, a apresentação de informações complementares à análise do Gráfico1. Aproximadamente, 21% (n=34) dos alunos informaram ter determinados conhecimentos sobre os conteúdos ministrados nas disciplinas da área. Vale destacar alguns dos seus depoimentos, decorrentes, muitas vezes, da percepção que detêm a partir do próprio nome da disciplina ou até mesmo do que ouvem quando percorrem os corredores da faculdade. As categorias foram selecionadas a partir da frequência com que eram citadas pelos estudantes. Dessa forma, apresenta-se no quadro 1, a seguir a opinião que se constatou ser comum aos estudantes quanto ao que conheciam acerca do conteúdo das referidas disciplinas. Em algumas vezes a forma de escrita apresentava-se diferente, porém, com a mesma essência.

Vale ressaltar ainda que, em alguns momentos, depoimentos negativos foram expressos, os quais serão também registrados no quadro a seguir:

Quadro 1. Conhecimentos prévios dos estudantes acerca dos conteúdos das disciplinas em estudo.

CATEGORIAS	Frequência dos depoimentos acerca de conhecimentos prévios existentes sobre os conteúdos das disciplinas.
Aborda as Leis da Educação (LDB) e Políticas Públicas voltadas para a educação.	16
Desnecessária ao curso; conteúdo desagradável e dispensável; ministrada de forma mecânica e prioriza a memorização; chata.	6
Versa sobre a Estrutura, Organização e Funcionamento do ensino no Brasil.	4
Trata sobre a História da Educação.	2
Importante para quem trabalhará com a Gestão Educacional.	2
Indispensável para quem vai fazer concursos públicos para a área da educação.	1
Outros comentários.	3

Fonte: da pesquisa

Quando questionados quanto aos conhecimentos prévios que detinham a respeito dos conteúdos das disciplinas avaliadas, a categoria que mais se destacou, apareceu 16 vezes, revelando que a maior parte dos estudantes sabiam apenas que as referidas disciplinas tratavam sobre as leis da educação (LDB, por exemplo) e políticas públicas voltadas para a educação. Porém, mesmo sendo uma categoria recorrente, a análise da pesquisadora é que se trata de um conhecimento ainda superficial, já que não se abordam apenas as leis e as políticas públicas no desenrolar dos conteúdos propostos pelas referidas disciplinas.

A segunda categoria, que se refere aos depoimentos negativos acerca das disciplinas avaliadas, merece destaque, pois ocupou a segunda maior frequência, tendo aparecido 6 (seis) vezes. Além disso, ela salienta que essas disciplinas, muitas vezes, são vistas como desnecessárias e desmotivantes, conforme os depoimentos em destaque:

*S.14. Falavam que o professor era muito bom, mas era uma disciplina sem muita necessidade.*

*S.23. Os colegas [...] que já cursaram a disciplina comentaram, considerando-a desagradável e descontextualizada com a realidade da educação.*

*S.24. Outros que fizeram a disciplina disseram que era uma coisa técnica, desnecessária e meramente decorativo.*

*S.31. Que era um conteúdo entediante.*

A terceira e quarta categorias referem-se ao entendimento de que o conteúdo das disciplinas em estudo versa sobre a Estrutura, Organização e Funcionamento do Ensino no Brasil e sobre a História da Educação no Brasil.

*S.5. Assuntos abordados pelo próprio nome da disciplina, pois é evidente de que se trata.*

*S.8. Como se estrutura se organiza e como funciona a escola como um todo.*

*S.22. Sobre o funcionamento da Educação Básica e Superior.*

*S.25. Ouvi falar que aprenderíamos várias leis em relação a educação, eu tinha uma noção mínima que falaríamos sobre o Ensino Fundamental e Médio e sobre a História da Educação no Brasil.*

A partir da análise das categorias anteriores percebeu-se que os respondentes demonstram certo conhecimento, ainda que muito inconsistente, sobre os propósitos da disciplina, visto que, de forma geral associam os nomes das disciplinas aos possíveis conteúdos a serem abordados.

A quinta categoria suscita um aspecto que se considerou válido destacar, uma vez que ressalta a importância conferida à disciplina por sua relevância na preparação dos estudantes para aprovação em concursos públicos na área da educação. Esse dado nos chamou a atenção, tendo em vista que não se trata dos propósitos da disciplina. Entretanto, é uma variável interessante, uma vez que, realmente os conteúdos abordados são essenciais à prática profissional do educador.

Na sexta e última categoria se enquadraram comentários que nem sempre se referiam aos conteúdos propostos, mas que mereciam atenção, uma vez que demonstraram a inconsistência nas informações fornecidas pelos estudantes que dizem deter certo conhecimento sobre os conteúdos das disciplinas em estudo:

*S.12. É uma disciplina parecida com a de didática.*

*S.37. Soube por intermédio de uma amiga que a disciplina era muito boa, pois era relacionada ao ensino.*

Por fim, as duas últimas questões do instrumento aplicado são predominantemente qualitativas, por isso, foram analisadas separadamente, juntamente ao item 5 do instrumento, por tratar-se de uma questão aberta, necessitando, também, de uma análise de conteúdo.

Demo (1999) sintetiza com propriedade a análise de conteúdo quando enfoca que esta não se refere ao conteúdo de um discurso e sim, a conteúdos de prática, deixando em segundo plano a roupagem formal da

elaboração discursiva. O autor defende ser esta componente importante da avaliação qualitativa, embora cercada por mitos correntes.

A análise de conteúdo [...] deve alcançar o desenvolvimento do processo participativo sob a avaliação. Não há fórmula, por maior que seja a tentação formalizante de prender tudo a formas estáticas e repetitivas [...]. Nesse sentido, é fundamental a disciplina de campo, no sentido da coleta ordenada, minuciosa, limpa, para não se confundir infantilmente bagunça com criatividade (DEMO, 1999, p.67).

Parte das questões sob análise foi subjetiva e, portanto, necessitou de uma avaliação qualitativa. Assim, a fim de viabilizá-la, o discurso dos discentes foi organizado em categoria de sentidos, que constituem um meio de classificar os dados descritivos recolhidos. No quarto item do instrumento buscou-se realizar, entre os respondentes, um levantamento das expectativas dos estudantes a respeito das aulas que viriam a ser ministradas no período letivo para o qual haviam se matriculado. As respostas foram diversas e alguns estudantes fizeram mais de uma observação, por isso, optou-se por categorizar os dados para melhor viabilização dessa análise. Foram estabelecidos 3 grandes grupos (A,B e C), utilizados para explicitar a opinião dos discentes, tendo em vista que as respostas foram dadas de maneira a considerar o posicionamento das respostas. Por exemplo, no grupo A aparecem as categorias que foram citadas em primeiro lugar nos discursos dos respondentes; no grupo B, surgem sub-categorias citadas em segundo lugar nos discursos, e no grupo C, foram registradas as observações citadas em último lugar, sendo todas as respostas geradas e categorizadas, partindo das respostas dos estudantes.

Após exaustiva análise dos resultados obtidos na completude deste estudo, foi necessário elaborar lista de competências que fornecesse uma orientação para o que de fato se deve estudar em cada conteúdo para uma atuação profissional mais eficaz. Conforme nos apresenta Zabala (1998), na perspectiva de Coll (1997) os conteúdos conceituais são mais abstratos e demandam compreensão, reflexão, análise e comparação. As condições necessárias para a aprendizagem dos conteúdos conceituais requerem atividades que desencadeiem um processo de construção pessoal, privilegiando atividades experimentais que acionem os conhecimentos prévios dos alunos promovendo atividade mental. Isso implica a compreensão que aulas ministradas apenas de maneira expositiva não cumprem tal papel.

A competência no âmbito da educação escolar, deve identificar o que qualquer pessoa necessita para responder aos problemas aos quais será exposta ao longo da vida. Portanto, a competência consistirá na intervenção eficaz nos diferentes âmbitos da vida, mediante ações nas quais se mobilizam, ao mesmo tempo e de maneira inter-relacionada, componentes atitudinais, procedimentais e conceituais (ZABALA; ARNAU, 2010, p.11).

Hengemühle *et al.* (2010), por sua vez, apresenta contribuições a partir da elaboração de uma síntese sobre a compreensão de alguns estudiosos quanto ao termo competência. Nessa perspectiva ressalta que, para Perrenoud (1999), a competência constitui-se na capacidade do sujeito em mobilizar recursos (cognitivos) com o objetivo de explicar uma situação complexa. Em outro momento Hengemühle *et al.* (2010), defende que competência em educação é a faculdade de mobilizar um conjunto de recursos cognitivos – como saberes, habilidades e informações a fim de solucionar com pertinência e eficácia uma série de situações complexas fora da rotina.

Em abordagem sobre essa temática, Thereza Bordoni apud Hengemühle *et al.* (2010), destaca que educar para competências significa ajudar o sujeito a adquirir e a desenvolver as condições e/ou recursos que deverão ser mobilizados para resolver determinada situação complexa.

Em concordância, Harber (2003), apresenta um conceito para competência como sendo o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes demonstrados pela pessoa na realização de uma tarefa. Nesse sentido, diz-se que o indivíduo é competente para uma atividade quando esse conjunto de comportamentos apresentados resulta no sucesso para a realização de determinada tarefa.

Inúmeras vezes o termo *competência* é confundido com *habilidade*. Nesse sentido, embora muito próximos, na concepção de Moretto (2001), o termo habilidade está associado ao saber fazer algo específico. Assim, *identificar, relacionar, correlacionar, aplicar, analisar, avaliar, manipular*, com destreza, são verbos que podem indicar a habilidade do indivíduo. O autor em evidência aproxima do termo habilidade os verbos (*relacionar, analisar, manipular...*) que remetem a exercícios mentais superiores diferentes daqueles que estamos acostumados nas práticas pedagógicas, ou seja, decorar e repetir. Exige, portanto, uma nova ação pedagógica.

**Quadro 2. Lista de Competências.**

História da Educação no Brasil
Traçar um panorama histórico considerando os principais períodos e fatos que caracterizaram e marcaram a Educação Brasileira;
Identificar os principais documentos normativos da Legislação Educacional Brasileira;
Perceber a relação entre a escola, o sistema de ensino e o contexto político econômico e social da época;
Conhecer a história das Constituições Brasileiras e o que cada uma preconiza a respeito da educação;
Identificar os direitos Educativos através dos tempos;

<b>Sistema Escolar</b>
Diferenciar os termos: Educação Formal, Não-Formal e Informal
Definir os termos Sistema Educacional; Sistema Escolar e Sistema de Ensino (ver órgãos que compõem os sistemas de ensino)
Compreender os termos: Sistema e Sub-sistema Educacional e Escolar
Conhecer e Identificar as atribuições das diferentes esferas do sistema de ensino
Compreender os aspectos relacionados ao termo Organização Escolar
<b>Hierarquia da Lei</b>
Definição de Lei
Ciclo elaborativo da Lei
Hierarquia da Lei
Vigência da Lei
Normas técnicas para elaboração das leis de ensino
<b>Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB9394/96 e outros documentos legais</b>
Analisar os principais artigos relativos à educação contidos na constituição de 1988
Conhecer a LDB e identificar as finalidades e princípios da Educação Nacional
Entender o significado e a importância da LDB para a educação do país
Conhecer a organização e funcionamento da educação no Brasil através do estabelecimento de relações entre aspectos legais e sua aplicabilidade
Acompanhar e compreender as alterações da legislação em vigor
Conhecer as atribuições dos diferentes sistemas de ensino
As diretrizes curriculares da Educação nacional
O Plano Nacional da Educação – PNE
Compreender a finalidade e aplicabilidade dos Parâmetros Curriculares Nacionais PCN's
<b>Modalidades e Níveis de Ensino</b>
Compreender que os níveis de ensino: Educação Básica e Educação Superior
Identificar as funções e níveis de atuação das modalidades de ensino: Educação Profissional; Educação de Jovens e Adultos; Educação Especial; Educação Indígena e Educação a Distância.
<b>Política Educacional</b>
Acompanhamento das Políticas Públicas implantadas nas diferentes esferas e dos projetos desenvolvidos pelo MEC
Conhecer diretrizes sobre a Formação de Professores para Educação Básica
Política Educacional no Ceará: PAIC, SPAECE, Gestão Colegiada e etc.
<b>Gestão Educacional</b>
Conceituar Gestão e Gestão Educacional
Diferenciar os tipos de Gestão
Analisar Gestão Colegiada no Ceará
O Gestor educacional e seus diferentes papéis: gerência do patrimônio material e imaterial; gestão de Recursos Humanos e outros
Compreender sobre a Gestão democrática da escola pública
Discutir sobre a escola pública e sua relação com a comunidade
<b>Financiamento da Educação – FUNDEB</b>
Compreender aspectos conceituais gerais sobre Financiamento
Conhecer as Fontes de Financiamento para a Educação
Saber sobre os Programas de Financiamento Educacionais
Conhecer legislação sobre o Financiamento da Educação (Constituição, LDB, dentre outros...)

Avaliação do Sistema Escolar Brasileiro
Compreender a diferença entre Avaliação de Desempenho do Aluno e Avaliação do Sistema Escolar
Entender sistemas de Avaliação como: SAEB, ENEM, IDEB, Prova Brasil e Provinha Brasil
Identificar o que prega a legislação sobre a AVALIAÇÃO para os diferentes níveis de ensino

Fonte: da Pesquisa

A lista de competências aqui apresentada constitui-se como um dos resultados desta pesquisa e pode ser utilizada como parâmetros para que o docente direcione sua ação pedagógica e o discente, por sua vez, saiba os principais aspectos dos conteúdos abordados a serem apreendidos.

Diante disto, ganha relevo o presente trabalho avaliativo, uma vez que o ideal seria que cada professor soubesse exatamente em que medida está contribuindo para a formação do futuro profissional e quais os aspectos que devem ou não ganhar destaque no desenvolvimento das referidas disciplinas no que tange às aplicações de seus conceitos para a prática profissional, para posteriormente, serem realizadas modificações mais significativas tanto para o programa curricular a ser desenvolvido quanto para a prática pedagógica.

### Considerações finais

Posto isto, faz-se indispensável compreender que as disciplinas da área de Estrutura e Funcionamento da Educação, precisam trabalhar os conteúdos relacionados à legislação, porém, de forma não mitificada. Devem ser vistas como um campo para a discussão sobre os embates sociais, constituído principalmente por avanços e retrocessos que delimitam as possibilidades político-pedagógicas dos profissionais da educação. Nesse caso, focar na formação do gestor educacional constitui-se uma inovação a ser considerada.

Nesse sentido, apresenta-se o desafio de redimensionar as disciplinas de forma que estas possam servir de base para a compreensão das relações entre as rápidas e profundas mudanças que atravessam as sociedades modernas. Tal redimensionamento deve possibilitar o apoio necessário à compreensão do inter-relacionamento entre os sistemas educacionais e a atitude crítica frente à realidade e ao desenvolvimento da capacidade de criação e decisão, com vistas às transformações na atual estrutura e funcionamento da realidade educacional constatada a partir do processo organizacional das escolas de educação básica e principalmente, da modificação para melhor dos resultados de aprendizagem através de uma gestão de qualidade.

Constata-se, portanto, que professores e estudantes universitários em geral estão submetidos a mudanças no campo educacional, a diferentes metodologias de ensino, bem como a distintas formas de avaliação. Porém, dentre esses, ainda se mostra insuficiente o número daqueles que se dis-



põem a parar para discutir, refletir e analisar as implicações, por exemplo, da formação recebida através das disciplinas da área de Estrutura e Funcionamento do Ensino para a prática profissional, ou ainda, sobre como a dinâmica de desenvolvimento de determinada disciplina contribuirá para aprendizagens significativas para a prática profissional, dentre outros.

Tendo em vista que a universidade desempenha um papel gerador e disseminador de conhecimento, vale ressaltar que a sua relação com o setor produtivo se apóia na busca da promoção do desenvolvimento econômico e social. Segundo Kunz (1999), a universidade possui como principal meta a formação do cidadão a partir do desenvolvimento de uma consciência crítica que favoreça ao desenvolvimento humano, contribuindo para o bem-estar da sociedade e para o bom funcionamento das relações sociais, bem como, para a reflexão dos valores éticos e morais.

## REFERÊNCIAS

BOGDAN, C.; BLINKEN, R.E. *Investigação qualitativa em educação: Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora: Coleção Ciências da Educação, 1994.

BRASIL. LDB nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996.

COLL, C. *Psicologia e Currículo: uma aproximação psicopedagógica à elaboração do currículo escolar*. Ed. Ática: São Paulo, 1997.

DEMO, P. *Pesquisa e Construção do Conhecimento: Metodologia científica no caminho de Habermas*. 2ª ed. Tempo Brasileiro: Rio de Janeiro, 1999.

FREITAS, L. C. *Ciclos, seriação e avaliação: confronto de lógicas*. Coleção cotidiano escolar. São Paulo: Moderna, 2003.

HABER, S. *Banks, Financial Markets, and Industrial Development: Lessons from the Economic Histories of Brazil and Mexico*, In GONZÁLEZ, J. A. CORBO, V., KRUEGER A. O., TORNELL, A. (eds.), *Latin American Macroeconomic Reforms: The Second Stage* (Chicago, IL: University of Chicago Press), p.257-292, 2003.

HENGEMÜHLE, A.; LEITE, D. L. L.M.; CAMPOS, C. M. de (orgs.) *Da teoria à prática: a escola dos sonhos é possível*. Fortaleza: Edições da Universidade Federal do Ceará - UFC/ CNEC, 2010.

KUNZ, I. Modalidades distintas na relação universidade/ empresa e suas características específicas no Brasil. In: *1º Concurso de monografia sobre a relação universidade empresa*. Curitiba: IPARDES, 1999.

LIBÂNEO, J. C. *et al. Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.

MENDONÇA, A.W.; P. C. LELLIS, I. A. O. *Da estrutura do ensino à educação brasileira: reflexões sobre uma prática*. Educação e sociedade. Campinas: v. 10, n. 29. 1988, p. 122-129.

MORETTO, V. P. *Prova um momento privilegiado de estudo, não um acerto de contas*. Rio de Janeiro: DP, A, 2001.

PERRENOUD, P. *Construir as competências desde a escola*. Porto Alegre: Artmed-Editora, 1999.

SAVIANI, D. *A pedagogia no Brasil: história e teoria*. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. *Os saberes implicados na formação do educador*. In: BICUDO, M. A.; SILVA, A. A. *Estrutura e Funcionamento do Ensino Fundamental: rupturas e continuidades na realidade escolar em Feira de Santana 1985-1996*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará, 1999.

\_\_\_\_\_. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1987.

\_\_\_\_\_. *Escola e Democracia*. 39 ed. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 2007.

SILVA, A. A. *Estrutura e Funcionamento do Ensino Fundamental: rupturas e continuidades na realidade escolar em Feira de Santana 1985-1996*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará, 1999.

SILVA JUNIOR, C. A. (orgs.). *Formação do educador: dever do Estado, tarefa da Universidade*. São Paulo: Unesp, 1996.

VIEIRA, S. L. e ALBUQUERQUE; M. M. G. *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. Coleção Magister. Edições Demócrito Rocha, Ed. UECE. Fortaleza, 2008.

ZABALA, A.; ARNAU, L. *Como aprender e ensinar competências*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

ZABALA, A. *A prática educativa*. Porto Alegre: Artmed, 1998.

SEÇÃO

2

COMUNICAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL

# Responsabilização na gestão escolar: uma análise à luz das Teorias de Governança

---

**Marcus Vinicius David**

Doutor em Administração pela UFLA; professor da faculdade de administração da UFJF; e do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública

**Marcos Tanure Sanábio**

Doutor em Administração pela UFLA; professor da faculdade de administração da UFJF; e do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública

**David Mendes Fabri**

Chefe de Departamento de Normas Técnicas da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora

## Responsabilização na Gestão Escolar: uma análise à luz das Teorias de Governança

### Introdução

A gestão escolar contemporânea vem passando por uma importante transformação na sua forma peculiar de enfrentamento das demandas políticas, sociais, econômicas e culturais da sociedade, conforme elucida Lück (2000) demonstrando que a pluralidade dos interesses e as dinâmicas de interação no processo social prediz um novo modelo de gestão escolar.

Processos denominados de estáticos que antes tutelavam suas ações as vinculações aos órgãos centrais e governamentais, agora passam a ter uma abordagem dinâmica conectada aos aspectos de democratização, descentralização e autonomia gerencial. Assim, a gestão escolar torna-se um organismo vivo que busca parceria e apoio nas suas comunidades de referência, sejam pais e alunos, corpo docente, funcionários e outros sujeitos sociais que possam dar legitimidade. Tornando-se uma organização escolar pautada na complexidade dos processos sociais, e que ao seu turno, constrói relações para melhoria da qualidade de vida dos seus alunos, fomenta a utilização de recursos das suas comunidades e mobiliza agentes públicos e privados.

Contudo, tal dinâmica imputa à gestão escolar ou aos seus dirigentes um aumento de responsabilização pedagógica, administrativa e financeira, algumas com elevados graus de complexidade, que predizem ajustes estruturais e agregação de capacidade técnica e tecnológica ao corpo diretivo.

Os modelos descentralizados exigiram o desenvolvimento de novas práticas de governança na gestão das organizações, tanto públicas, quanto privadas. Para Matias-Pereira (2007) o termo governança não possui uma única definição, características dos conceitos de ciências políticas. Varia em função do autor, nacionalidade, orientação ideológica e ênfase a um ou outro elemento. No entanto, para o autor, a governança, em sentido amplo, é definida por um processo complexo de tomada de decisão relacionado à legitimidade do espaço de governança, à repartição do poder entre os que governam e aqueles que são governados, os processos de negociação entre os agentes sociais (os procedimentos, as práticas, a gestão das interações, os sistemas de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação), a descentralização da autoridade e as funções ligadas ao ato de governar.

O presente texto objetiva discutir como as novas práticas de governança, aplicadas especialmente no setor público podem contribuir na compreensão das mudanças por que passam a gestão da educação pública e

na solução para os dilemas inerentes ao processo de responsabilização da Gestão Escolar, exclusivamente sob a ótica institucional e gerencial.

## O Processo de descentralização nos modelos de gestão

Inicialmente é prudente fazer uma breve incursão sobre centralização e descentralização na Teoria das Organizações. O modelo centralizador, seja na Gestão Escolar ou em outra organização, determina que a decisão seja tomada por sujeitos no topo da hierarquia de comando, que supostamente possam ter uma visão global da área de atuação. Porém, são indivíduos que não convivem cotidianamente com os fatos e eventos. A centralização no processo decisório poderá capacitar e promover uma melhor especialização das habilidades dos gestores principais, através da repetição dos eventos e suas complexidades, mas liga outros gestores em níveis hierárquicos inferiores dos processos decisórios.

Diametralmente, a descentralização na gestão é operacionalizada por indivíduos que detém um número maior de informações na base das organizações e que enfrentam as pressões locais e específicas. Como, também, pelo maior envolvimento, desenvolvem senso crítico e fatores motivacionais intrínsecos. De modo desvantajoso, a descentralização poderá proporcionar um viés do decisor valorando questões menores e estreitas, ou ainda, do seu interesse pessoal ou profissional.

Ao admitir uma gestão escolar descentralizada, democrática e cooperativa, o seu responsável irá experimentar situações inusitadas, assumindo para si responsabilidade, metas a serem atingidas e cumprimento de "contratos tácitos e formais". Irá, ainda, estabelecer relações interinstitucionais com os mais diversos atores e agentes educacionais.

Para tanto, firmará negociações que visem atender aos interesses das partes, pré-condições de transações, e salvaguarda de acordos, em condições denominadas de *ex-ante*. A posterior dos ajustes realizados haverá o concurso de adaptações das contingências não previstas, do realinhamento das negociações para corrigir desempenho, do gerenciamento de disputas pontuais e do impedimento de atitudes oportunistas<sup>1</sup> de sujeitos e agentes públicos e privados, denominado de *ex-post*.

Em situações de negociações entre indivíduos, grupos ou instituições, recomenda-se que a gestão e regulação das transações utilizem-se dos conceitos de governança. Este tema será discutido no próximo tópico

1. Atitudes oportunistas ocorrem quando em relações institucionais entre pessoas, grupos ou organização, uma das partes detém um maior número de informações que a outra parte. Provocando o que se denomina de assimetria da informação. A assimetria da informação poderá promover ações oportunistas nas relações institucionais derivadas de mecanismos de pressão, subterfúgios ou imposições de uma parte sobre outra.

## O surgimento das práticas de Governança Corporativa no mundo empresarial

A base conceitual para os estudos de governança corporativa é a teoria da firma. Na teoria econômica neoclássica, a governança corporativa desenvolve-se para contribuir na superação do chamado "conflito de agência", que surge a partir da separação entre a propriedade e a gestão. O "principal", titular da propriedade, delega ao "agente" o poder de decisão sobre essa propriedade. A partir daí surgem os chamados conflitos de agência, pois os interesses daquele que administra a propriedade nem sempre estão alinhados com os de seu titular (JENSEN & MECKLING, 1976).

Vários conceitos de governança corporativa emergem em diferentes fontes. Segundo a Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), governança corporativa é o sistema pelo qual as organizações públicas e privadas são geridas e a sua estrutura específica a distribuição dos direitos e responsabilidades entre os diversos agentes da empresa, como o conselho administrativo, o presidente e os diretores (CONFECAMARAS, 2002).

O conceito de governança corporativa foi se desenvolvendo por meio de diferentes vias e um dos principais promotores do tema foi a OCDE, que construiu os princípios, permitindo que se estabeleçam os seus pilares fundamentais: os direitos dos acionistas, o tratamento equitativo dos acionistas, o papel dos terceiros fornecedores de recursos, o acesso à informação e sua transparência e a responsabilidade da diretoria e do conselho de administração.

Os princípios da OCDE caracterizam-se como ponto de referência para que as empresas e países desenvolvam os seus próprios princípios, obedecendo às suas particularidades e necessidades. Hoje em dia, a evolução de princípios é tão ampla que abarca outros temas, como os métodos alternativos de solução de conflitos, a responsabilidade social da empresa, as políticas de "e-governance" e o meio ambiente das empresas, entre outras.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, o IBGC, apresentou a seguinte definição que abrange seus principais objetivos:

*Governança Corporativa é o sistema que assegura ao sócio-proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. A relação entre propriedade e gestão se dá através do conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal, instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A boa Governança Corporativa assegura aos sócios equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados e obediência às leis do país. No passado recente, nas empresas privadas e familiares, os acionistas eram gestores, confundindo em sua pessoa propriedades e gestão. Com a profissionalização, a privatização, a glo-*

*balização e o afastamento das famílias, a Governança Corporativa colocou o Conselho entre a Propriedade e a Gestão (IBGC, 2007).*

Segundo Silveira (2006), no cerne das discussões de governança corporativa estão questões básicas que precisam ser respondidas por qualquer organização, tais como: Qual é o seu objetivo? Em função de quais interesses as organizações devem ser geridas? Quais devem ser os critérios para tomada de decisão e avaliação de desempenho? Ao partir de questionamento sobre o objetivo da organização e em função de quais interesses decisões são tomadas, a governança corporativa ajuda a dar direção geral à organização e define as bases sobre as quais se darão o controle e a avaliação da mesma. Dentro dessa compreensão do papel da governança corporativa, podem-se discutir os mecanismos de sua utilização na gestão de organizações públicas.

## **As práticas de Governança aplicadas à gestão pública**

A evidência de sucesso de novas práticas de gestão motiva outras organizações a replicarem essas práticas. Contudo, muitas vezes, essa difusão ocorre sem que haja uma validação das premissas que sustentaram o modelo, de uma avaliação criteriosa de seus benefícios ou resultados ou, ainda, descontextualizada do ambiente sociocultural receptor. Esse fato ocorre, hoje, com o conjunto das práticas de governança corporativa. A difusão desses modelos tem contribuído para ampliar a discussão da governança para as demais organizações, as não mercantilistas, tais como organizações sem fins lucrativos, sociais e do terceiro setor, além de outras, como hospitais e escolas e, mesmo, organizações públicas que estão sujeitas a padrões de aceitação social tão importantes à sua sobrevivência quanto o próprio lucro (FONTES FILHO, 2003).

Segundo uma abordagem mais ampla, a preocupação com a governança é fundamental também para os próprios governos, entendida como os padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico (SANTOS, 2005).

Devido à complexidade da estrutura de governança e à diversidade de compreensão da abordagem pelas entidades do setor público, existem segundo Marques (2005), diversos caminhos para representar a governança corporativa no setor. A boa governança corporativa, porém, indiferentemente de qual estrutura é utilizada, requer, tanto no setor público quanto no privado: a) uma evidente identificação e articulação das definições de responsabilidade; b) uma verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e



entregar os resultados e c) suporte para a administração particularmente de alto nível.

O setor público é complexo e, por não operar com uma estrutura legislativa comum ou apresentar forma e tamanho organizacional padrão, torna-se importante reconhecer sua diversidade, pois cada qual tem suas características únicas. Isso requer atenção especial, bem como interfere nas formas de responsabilidade na prestação de contas. O desafio é, então, dentro de cada contexto, determinar princípios e elementos comuns relevantes, considerados numa estrutura de governança.

Uma tentativa de estabelecer estes princípios e elementos comuns para uma estrutura de governança foi feita por Timmers (2000). Ele diz que a criação de proteção para alcançar os objetivos públicos é a meta da governança no setor governamental. Essa proteção dá suporte para a responsabilidade e é a essência da governança sólida.

O autor explica a estrutura do ciclo de governança governamental por meio de quatro elementos, a saber: administração (*management*) – que trata da estruturação e do desenvolvimento de processos para se alcançarem determinados objetivos; controle (*control*) – que inclui o sistema de medidas e procedimentos para garantir que o caminho que se percorre atingirá os objetivos propostos; supervisão (*supervision*) - ação necessária para que os resultados sejam realmente os propostos, como, por exemplo, beneficiando-se toda a sociedade; prestação de contas/responsabilização (*accountability*) - prestação de contas por meio de informações sobre as tarefas realizadas, bem como definir responsabilização sobre quem atua e o que faz. Esses elementos só trarão resultados positivos se entre eles houver um inter-relacionamento. Caso isso não aconteça, haverá áreas expostas e, conseqüentemente, pontos a serem reestruturados, sem o que as metas não serão alcançadas (TIMMERS, 2000).

Outra autora que oferece princípios e elementos comuns relevantes, considerados numa estrutura de governança, é Marques (2005). Ela destaca que, para se atingir a governança no setor público, seis elementos são fundamentais.

Três destes elementos - liderança, integridade e compromisso - remetem-nos para as qualidades pessoais de todos na organização. Os outros três elementos - responsabilidade, integração e transparência - são principalmente o produto das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos (MARQUES, 2005, p. 12).

Para a autora, a governança do setor público requer liderança do governo e/ou do órgão executivo da organização. Um quadro efetivo requer a clara identificação e a articulação da responsabilidade, bem como a compreensão real e a apreciação das várias relações entre os *stakeholders* da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e a obtenção dos resultados desejados. No setor público, é necessária uma lúci-

da e transparente comunicação e é fundamental o estabelecimento de prioridades governamentais de modo claro.

Quanto ao compromisso, a autora afirma que:

A boa governança é muito mais do que pôr as estruturas funcionando e se esforçar pela obtenção de bons resultados. Ela não é um fim em si mesma. As melhores práticas de governança pública requerem um forte compromisso de todos os participantes, para serem implementados todos os elementos da *Corporate Governance*. Isto exige uma boa orientação das pessoas, que envolve uma comunicação melhor; uma abordagem sistemática à gestão da organização; uma grande ênfase nos valores da entidade e conduta ética; gestão do risco; relacionamento com os cidadãos e os clientes e prestação de serviço de qualidade (MARQUES, 2005, p. 13).

Para Marques (2005), a integridade tem a ver com honestidade e objetividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade. Ela é dependente da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. A integridade reflete nas práticas e processos de tomada de decisão e na qualidade e na credibilidade do seu relatório de desempenho.

Quanto à responsabilidade (*accountability*), Marques (2005) defende que os princípios da governança corporativa requerem de todos os envolvidos: que identifiquem e articulem as suas responsabilidades e as suas relações; considerem quem é responsável por que, perante quem e quando; o reconhecimento da relação existente entre os *stakeholders* e aqueles a quem confiam a gestão dos recursos e que apresentem resultados; também uma compreensão clara e apreciação dos papéis e responsabilidades dos participantes no quadro da governança. Para ela, o afastamento desses requisitos impede que a organização consiga os seus objetivos.

A transparência consiste, segundo a autora, em providenciar aos *stakeholders*<sup>2</sup> a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a sua atividade. "Sendo abertas, através de significativos encontros com os "stakeholders", com comunicações completas e informação segura e transparente, as ações são mais efetivas" (MARQUES, 2005, p. 14). A transparência é também essencial para ajudar a assegurar que os dirigentes são verdadeiramente responsáveis e isso é importante para uma boa governança.

Finalmente, para Marques (2005), o desafio real não é simplesmente definir os vários elementos de uma efetiva governança corporativa, mas garantir que eles estejam integrados dentro de uma abordagem da organização e bem compreendida e aplicada dentro das entidades. Se estiver corretamente implementada, pode providenciar a integração do quadro de gestão

2. Stakeholders - grupos sociais que também têm interesse na preservação da companhia e que são igualmente afetados pelas decisões tomadas por seus administradores, como, por exemplo, os credores, os fornecedores, os trabalhadores, os consumidores e a comunidade em geral.

estratégica, necessária para a obtenção dos padrões de desempenho requeridos para atingir as suas metas e objetivos.

Observa-se tanto na contribuição de Timmers (2000), quanto na de Marques (2005), que as boas práticas de governança no setor público, trazem na sua estrutura um modelo de responsabilização que exige integração, articulação e definição clara do que se espera dos gestores que atuam dentro dos sistemas. No esforço de deixar o campo das concepções teóricas em direção à proposições de como implantar novas práticas de Governança no setor público, deve-se destacar o trabalho do Comitê para o Setor Público da Federação Internacional de Contadores (IFAC), que será melhor apresentado no próximo tópico.

### **Recomendações para a implantação da governança corporativa no setor público, segundo a Federação Internacional de Contadores**

Uma contribuição significativa sobre a forma de implantação da governança no setor público ocorreu em 2001, com a publicação do estudo 13 do Comitê do Setor Público da Federação Internacional de Contadores (IFAC). Segundo o International Federation of Accountants - IFAC (2001), a governança corporativa pode ser definida como sendo um “sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas”. O Estudo 13 tem como objetivo definir os princípios comuns e recomendações sobre governança das entidades do setor público. Estes princípios buscam capacitar os governantes a operarem de maneira mais efetiva, eficiente e transparente.

Em praticamente todas as jurisdições, o setor público desempenha um papel importante na sociedade, e uma governança eficaz pode incentivar o uso eficiente dos recursos, aumentar a responsabilidade para a administração desses recursos, melhorar a gestão e prestação de serviços, e assim contribuir para a melhoria da vida das pessoas (IFAC, 2001, p. 1 - Tradução Livre).

O estudo reconhece que o setor público é complexo e entidades que o compõem não operam dentro de um quadro legislativo comum ou em um mesmo padrão organizacional de formato ou tamanho. É importante, portanto, reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que se aplicam em diferentes países e diversos setores, sendo que cada um tem características únicas que requerem especial atenção e impõem diferentes conjuntos de responsabilidades (IFAC, 2001).

De acordo com o IFAC (2001), apesar dessas especificidades, três princípios – transparência, integridade e responsabilidade - são importantes para todas as entidades do setor público, independente de os grupos governantes serem eleitos ou indicados.

Os princípios fundamentais definidos pelo IFAC derivam em um grupo de recomendações, descritas no Quadro 1. Estas recomendações têm como foco a responsabilidade assumida pelo corpo governante e indica o caminho que a gestão pública deve percorrer para alcançar uma efetiva governança.

**Quadro 1. Recomendações de governança no setor público**

Padrões de comportamento		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderança</li> <li>• Códigos de conduta</li> <li>• Probidade e propriedade</li> <li>• Objetividade, integridade e honestidade</li> <li>• Relacionamento</li> </ul>		
Estruturas e processos organizacionais	Controle	Relatórios externos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilidade estatutária</li> <li>- Responsabilidade em prestar conta pelo dinheiro público</li> <li>- Comunicação com as partes interessadas</li> <li>- Papéis e responsabilidades</li> <li>- Equilíbrio de poder e autoridade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão de risco</li> <li>- Auditoria interna</li> <li>- Controle interno</li> <li>- Orçamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relatórios anuais</li> <li>- Uso de normas contábeis apropriadas</li> <li>- Medidas de desempenho</li> <li>- Auditoria externa</li> </ul>

Fonte: IFAC (2001, p. 22).

Padrões de comportamento, segundo o IFAC (2001), definem como a gestão da organização exerce liderança na determinação dos valores e normas, que levam ao estabelecimento da cultura da organização e o comportamento de todos dentro dela. A reputação de qualquer organização pública depende dos padrões de comportamento de todos os membros do grupo governante.

A liderança de uma organização pública deve ter padrão de comportamento elevado para servir como modelo para os demais membros da entidade. Isso torna os líderes responsáveis por determinar os valores e padrões, que servirão para definir a cultura da entidade e dirigir o comportamento de seus integrantes.

De acordo com o IFAC (2001), é necessário estabelecer um código de conduta formal para estabelecer padrões de comportamento para os servidores públicos em todos os seus níveis de relação. Este código seria uma forma pela qual as corporações tornam explícitos os seus valores, orientam e direcionam a tomada de decisões, bem como definem as regras fundamentais de comportamento.

É necessário que o código de conduta reflita os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade, bem como discuta: probidade e propriedade; objetividade, integridade e honestidade e relacionamento. Todos os servidores públicos devem atender ao código de

conduta estabelecido, para que seu comportamento esteja de acordo com os altos padrões de comportamento e possa refletir a sua reputação e a da entidade.

O estudo propõe, de forma detalhada, aspectos que deveriam constar nos códigos de conduta, tais como: proibidade em controlar os ativos e recursos que lhe são confiados; cuidado na proteção das propriedades, ativos e informações confidenciais, para assegurar que não sejam roubados, abusados ou danificados; economia para evitar gastos e extravagâncias; honestidade pessoal na reivindicação de despesas e assegurar que os ativos e recursos oficiais não sejam usados para vantagens particulares. O estudo recomenda também que o código de conduta deva tratar de assuntos como conflito de interesses, relacionamento cordial e justo com o público em geral, tratamento respeitoso com os colegas e estrita observância da lei ao relacionar-se com fornecedores.

Quanto às estruturas e processos organizacionais, a IFAC defende ser necessário estabelecer de forma efetiva a responsabilidade estatutária, propor responsabilidade pelo dinheiro público, criar comunicação entre as partes interessadas e transparência sobre os papéis e responsabilidades.

No que diz respeito a assegurar a responsabilidade estatutária, o governo deve estabelecer planos efetivos no sentido de assegurar conformidade com todos os estatutos, regulamentações aplicáveis e outras demonstrações relevantes. Portanto, as obrigações definidas em estatuto devem ser atendidas pelas entidades, cabendo a estas estabelecer mecanismos para assegurar que não haja excessos por parte do grupo.

Quanto à responsabilidade pelos fundos e os recursos públicos, é necessário estabelecer um plano apropriado para assegurar que estes sejam adequadamente protegidos e usados de maneira econômica, eficiente e efetiva, com a devida propriedade, seguindo as normas previstas em estatuto ou outras formas de autorização que controlam o uso destes recursos. Numa interpretação mais ampla, a responsabilidade faz com que os políticos e os funcionários sejam responsáveis pelo dinheiro público, sendo cobrados pelo público quanto ao desempenho financeiro no uso dos recursos e na ocorrência das despesas na liberação dos serviços. A responsabilidade pela definição das prioridades da entidade e a qualidade dos serviços são aspectos não financeiros de desempenho que também recaem sobre aqueles que são responsáveis pelo dinheiro público. Uma estrutura efetiva de controle interno, apoiada em relatórios pontuais, objetivos e compreensíveis às partes interessadas, garante certa estabilidade com relação à responsabilidade pelo dinheiro público.

A comunicação com as partes interessadas deve ser vista como uma prioridade do governo, pois, por meio do estabelecimento de canais claros

de comunicação com o público, será possível mantê-lo bem informado sobre a missão, os papéis, os objetivos e o desempenho da entidade. A ampliação do nível de informação entre governo e público envolve também uma preocupação maior com a transparência nos atos públicos.

Finalmente, quanto aos papéis e responsabilidades, as recomendações dizem respeito ao equilíbrio de poder dentro das entidades, às responsabilidades e ao papel desempenhado por grupo e à política de remuneração. Para assegurar que exista um equilíbrio de poder e autoridade, as divisões de responsabilidades dos principais cargos da entidade devem ser claramente definidas. Responsabilidades bem definidas e compreensão do relacionamento entre a sociedade e os gestores dos recursos são pré-requisitos para uma boa governança.

As recomendações em relação ao controle envolvem gestão de risco, auditoria interna, comitês de auditoria, controle interno, orçamento, administração financeira e treinamento de pessoal. A recomendação básica do estudo da IFAC é criar uma rede de vários controles estabelecidos pela administração superior da organização que possa auxiliar na consecução dos objetivos da entidade, na eficácia e na eficiência das operações, na confiabilidade da comunicação interna e externa, bem como na conformidade com leis e regulamentos aplicáveis. Esta função deve ser responsável por garantir a revisão sistemática, a avaliação e a elaboração dos relatórios de adequação dos sistemas gerenciais, financeiros, operacionais e orçamentários; averiguar se os resultados obtidos são consistentes com os objetivos e metas estabelecidas e verificar se as operações e programas foram desempenhados como planejados.

O estudo recomenda também que se deve assegurar o estabelecimento de uma estrutura de controle interno, operada na prática, com direito até mesmo a demonstração incluída no relatório anual da entidade. Nesse contexto, o controle interno pode ser entendido com um processo efetuado pela diretoria, pela gestão e outras pessoas da entidade, designados para assegurar razoável garantia com relação à realização dos objetivos da entidade nas seguintes categorias: efetividade e eficiência das operações, considerando metas de desempenho; proteção de recursos e objetivos operacionais básicos; confiabilidade dos relatórios financeiros e conformidade com leis e regulamentações aplicáveis. Um instrumento fundamental do controle interno é a elaboração de normas e manuais de procedimento. O controle interno precisa ser revisado e testado regularmente. A revisão dos procedimentos deve garantir todas as atividades de controle, incluindo as relativas à área financeira, orçamentária, operacional, conformidade e gestão de risco.

Finalmente, no que tange aos Relatórios Externos, as recomendações apresentadas pelo IFAC (2001) estão relacionadas com os relatórios

anuais, com o uso de normas contábeis apropriadas, com as medidas de desempenho e com a auditoria externa. No sentido de desempenhar sua responsabilidade em prestar contas dos recursos públicos, o governo precisa assegurar a publicação de um relatório anual, tão logo termine o ano financeiro. O estudo inova ao propor que seria importante, ainda, que se incluísse no relatório anual uma demonstração das adaptações a normas e códigos de governança, para que se pudessem identificar as normas e códigos adaptados, bem como verificar ou não sua concordância.

Segundo o IFAC (2001), as medidas de desempenho são de extrema importância para assegurar e demonstrar que todos os recursos foram obtidos com economicidade e utilizados de maneira eficiente e efetiva. Além disso, são instrumentos úteis de gestão e responsabilidade, servindo de referência para os usuários internos que necessitam de informações. As medidas de desempenho devem, entretanto, atender a um conjunto de recomendações para serem aceitas como úteis aos usuários: precisam ser relevantes, compreensíveis, realizáveis, completas, neutras, objetivas, comparáveis e oportunas. Elas também devem ser verificadas externamente, ou seja, devem ser auditadas para constatar se cumprem sua função.

Buscando fazer uma síntese do modelo proposto pelo IFAC, especialmente no que concerne à responsabilização, um modelo com boas práticas de governança no setor público exige, inicialmente, a definição de padrões de comportamento que não devem ser explicitados apenas no modelo de liderança do gestor, mas devem ser formalizados em códigos de conduta que expressem os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade. Com base neste padrão de comportamento, devem-se definir estruturas e processos organizacionais que estabeleçam de forma efetiva a responsabilidade estatutária, propor responsabilidade pelo dinheiro público, criar comunicação entre as partes interessadas e transparência sobre os papéis e responsabilidades. Observa-se, mais uma vez, que esta definição de responsabilização deve ser expressa em estatutos, documentos e normas internas e exige busca de equilíbrio na distribuição de papéis e responsabilidade entre os vários agentes das organizações. O modelo se completa com mecanismos de controles, baseados, entre outros em indicadores de gestão e a busca de transparência através de relatórios externos.

### **Uma breve reflexão sobre a responsabilização da gestão escolar**

As práticas descentralizadas que hoje percebemos na gestão da educação pública no Brasil representam um avanço que deve ser estimulado e intensificado. Autonomia acadêmica, de gestão e financeira para as escolas podem trazer resultados positivos, mas devem ser acompanhados de novas práticas de governança, que reforcem os princípios de responsabilização,

integridade, transparência e eficácia na gestão da educação. Entretanto, a responsabilização do gestor escolar deve ser precedida da adoção de algumas medidas, sob pena de não se configurar uma boa prática de governança pública e sim uma transferência de responsabilidade pelos fracassos.

Utilizando o modelo do IFAC, pode-se indicar quatro ações que devem ser adotadas pelas redes de ensino, antes de estabelecer responsabilização dos gestores escolares. Uma primeira ação é o estabelecimento de padrões de comportamento expressa através de um código de conduta que constitua, entre outras coisas: princípios para utilização de recursos públicos, normas de utilização do patrimônio público, valores de integridade e honestidade e regras de relacionamento com professores, alunos, pais e comunidade.

Uma segunda ação refere-se à definição de estruturas e processos organizacionais. A responsabilização do gestor pressupõe a definição prévia dos papéis e responsabilidades de cada ente, bem como o fornecimento de todos os meios para que o gestor escolar tenha condições de desempenhar suas atividades. Sem disponibilizar estrutura e desenhar processos, não se pode exigir responsabilidades.

A terceira ação está associada ao desenvolvimento de mecanismos de controle, para que se possam ter indicadores que permitem avaliar o cumprimento das responsabilidades. O Brasil desenvolveu, especialmente na última década, boas medidas de avaliação de desempenho escolar, que nos permite supor que esta é ação onde se observam mais avanços.

Finalmente, a quarta e última ação refere-se à produção de relatórios de gestão para garantir a transparência da gestão pública. Para que esta transparência seja efetiva é fundamental que os relatórios apresentem indicadores de desempenho, padronização em sua elaboração e clareza em suas informações. Boas práticas de transparência é que garantirão que os controles não se limitem apenas às instâncias formais, mas alcancem os controles sociais.

## Considerações finais

O presente artigo teve por objetivo discutir como as novas práticas de governança, aplicadas especialmente no setor público podem contribuir na compreensão das mudanças por que passam a gestão da educação pública e na solução para os dilemas inerentes ao processo de responsabilização da Gestão Escolar, exclusivamente sob a ótica institucional e gerencial.

Para cumprir este objetivo, fez-se uma curta apresentação do dilema centralização descentralização, à luz das teorias administrativas, que permitiu concluir que os modelos descentralizados adotados, atualmente, na gestão da educação pública brasileira tem amparo na literatura organizacional.



Entretanto, os modelos descentralizados apresentam maior complexidade, exigindo modelos de governança que garantam o cumprimento da missão das organizações.

Assim, foi feita uma apresentação do desenvolvimento das teorias de governança, desde seu surgimento para oferecer respostas para as empresas mais complexas, até sua apropriação nos modelos de administração pública. Observou-se que as boas práticas de governança aplicadas ao setor público apoiam-se nos princípios da integridade, ética, transparência, articulação e responsabilização. Fazia-se necessário buscar um modelo de efetiva aplicação na gestão pública das boas práticas de governança. Uma contribuição significativa sobre a forma de implantação da governança no setor público ocorreu em 2001, com a publicação do estudo 13 do Comitê do Setor Público da Federação Internacional de Contadores (IFAC). Este modelo proposto pelo IFAC está estruturado em quatro eixos: a definição de padrões de comportamento que não devem ser explicitados apenas no modelo de liderança do gestor, mas devem ser formalizados em códigos de conduta que expressem os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade; o estabelecimento de estruturas e processos organizacionais que constituam de forma efetiva a responsabilidade estatutária, responsabilidade pelo dinheiro público, a comunicação entre as partes interessadas e transparência sobre os papéis e responsabilidades; o modelo se completa com mecanismos de controles, baseados, entre outros em indicadores de gestão e a busca de transparência através de relatórios externos.

A partir deste modelo foi possível refletir sobre a responsabilização do gestor escolar. A conclusão que se chega é que devemos efetivamente buscar um modelo que responsabilize o gestor da escola pelos resultados atingidos e a gestão dos recursos públicos a eles confiados. Entretanto, precede a esta responsabilização uma série de ações que as redes de ensino devem realizar: estabelecimento de padrões de comportamento expresso através de um código de conduta; definição de estruturas e processos organizacionais com prévio estabelecimento dos papéis e responsabilidades de cada ente; fornecimento de todos os meios para que o gestor escolar tenha condições de desempenhar suas atividades; desenvolvimento de mecanismos de controle, para que se possam ter indicadores que permitem avaliar o cumprimento das responsabilidades e produção de relatórios de gestão para garantir a transparência da gestão pública.

Concluindo, pode-se afirmar que um modelo de responsabilização justo pressupõe normas precisas com definição de papéis, infraestrutura e recursos compatíveis com a responsabilidade e medidas de controle e indicadores de desempenho confiáveis.

## REFERÊNCIAS

CONFECAMARAS. Corporation Governance. Center for International Private Corporation. 2002. Disponível em: <<http://www.cipe.org>>. Acesso em: 15 mar. 2009.

FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8., 2003, Cidade do Panamá. Anais... Cidade do Panamá: Universidad de Panamá, 2003. 1 CD-ROM.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Governança corporativa. São Paulo, 2007. Disponível em: <[www.ibgc.org.br](http://www.ibgc.org.br)>. Acesso em: 5 jul. 2008.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Governance in the public sector. New York, 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org/Store/Details.tmpl?SID=9977171891360&Cart=12593195301062332>>. Acesso em: 17 ago. 2008.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, Lausanne, v. 13, n. 3, p. 305-360, Mar. 1976.

LUCK, Heloísa. Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à formação de seus Gestores. Brasília, v.17, nº 72, p. 11-33, fev/jun, 2000

MARQUES, M. da C. da C. A Corporate Governance no setor público: princípios, elementos e enquadramento conceitual. Revista do Instituto Português de Auditores Internos, Lisboa, ano 6, n. 23, p. 8-13, jan./mar. 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: Atlas, 2007

OLIVEIRA, Neide Aparecida Arruda. Diretor Escolar: O Empreendedorismo com alternativa de Administração Educacional. ECCOM - Revista de Educação, Cultura e Comunicação, Vol. 2, No. 3, 2011.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Por uma nova Gestão Pública, Editora FGV, 2005

SANTOS, B. A universidade no século XXI. São Paulo: Cortez, 2005. 120 p.

SILVEIRA, A. di Miceli da. Governança corporativa e estrutura da propriedade: determinantes e relações com o desempenho das empresa no Brasil. São Paulo: USP, 2006. 312 p.

TIMMERS, H. Government governance: corporate governance in the public sector, why and how? Disponível em: <<http://www.minfin.nl>>. Acesso em: 11 nov. 2000.

Breve análise jurídica sobre dispositivos da Lei nº 11.738/08, que estabelece o piso nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

---

Frederico Augusto D'Avila Riani

Doutor em Direito pela PUC-SP e professor da faculdade de direito da UFJF

## Breve análise jurídica sobre dispositivos da Lei nº 11.738/08, que estabelece o piso nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

### 1) Apresentação do tema

Inicialmente, é imprescindível esclarecer que se pretende fazer uma apresentação técnico-jurídica do tema, para, ao final, nas conclusões, apresentar algumas considerações políticas. Essas considerações técnicas não pretendem desqualificar a bondade intrínseca do conteúdo da Lei do Piso, apenas apresentar o problema de um ponto de vista jurídico.

Com fundamento no vigente art. 206, VIII, da Constituição Federal, a Lei Federal nº 11.738/2008 instituiu o piso “salarial” nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Grande celeuma foi provocada com a entrada em vigor da referida lei, uma vez que governadores de Estados arguíram, no Supremo Tribunal Federal (STF), a constitucionalidade de dispositivos nela existentes, sob o argumento de que violavam a autonomia federativa dos Estados Membros.

Dos dispositivos que tiveram sua constitucionalidade questionada, apresentam-se os abaixo, por sua maior relevância na discussão jurídica travada:

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

[...]

§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos (BRASIL, 2008).

Numa apertada síntese, pode-se dizer que o fundamento jurídico utilizado pelos chefes dos executivos estaduais é que há flagrante violação da autonomia político-administrativa dos Estados prevista constitucionalmente. Inconstitucionalidade esta consubstanciada na (i) indevida determinação, pela União, da jornada de trabalho dos servidores; (ii) indevida invasão, pela União, de competência das unidades federadas organizarem a carreira dos professores, ao se estabelecer a jornada máxima em sala de aula de 2/3 (dois terços) da carga horária total; (iii) indevida interferência da União na gestão orçamentária das unidades federadas, uma vez que há um significativo acréscimo nos

gastos com pessoal, tendo em vista a necessidade de contratação de mais profissionais para atender a essas exigências.

O fundamento jurídico que os Estados utilizam para justificar as irregularidades apontadas é o pacto federativo celebrado na Constituição Brasileira de 1988.

## 2) Federalismo brasileiro

Por federalismo entende-se a forma de estado caracterizada pela autonomia político-administrativa estabelecida constitucionalmente. Essa autonomia funda-se na existência de diversas competências constitucionais atribuídas a ente político formador do estado federal, que, no caso brasileiro, contempla a União, os estados membros (ou, simplesmente, os estados), os municípios e o Distrito Federal.

É claro que esses entes políticos não são detentores de soberania para se autodeterminarem. Os limites de atuação de cada um deles, inclusive da União, encontram-se definidos constitucionalmente. De maneira geral, distinguem-se as suas competências em materiais (administrativas) e legislativas.

Pode-se dizer que a Constituição atribuiu a todos os entes a responsabilidade legislativa sobre a educação: o art. 24, IX, atribuiu a competência à União, aos estados e ao Distrito Federal e o art. 30, II, dispôs que os municípios podem suplementar a legislação federal e estadual.

Questão importante é determinar qual lei (federal, estadual ou municipal) deverá prevalecer, caso haja conflito entre elas. Nesse caso, a própria Constituição estabeleceu o critério de solução do conflito: a União cria as normas gerais, enquanto os estados e os municípios dão densidade normativa, por meio de suas leis, às diretrizes e princípios estabelecidos pela lei federal (art. 24, §1º e 2º, c/c art. 30, II). Não poderá a “lei federal” descer a minúcias, invadindo a competências dos outros entes, nem estes legislarem em sentido contrário ao que determina a “lei federal”. Além disso, caberá a uma “lei federal” a elaboração de um plano nacional de educação (art. 214, CF).

Em matéria administrativa, segundo o art. 23, V, CF, todos os entes políticos têm a competência (atribuição) para proporcionar os meios de acesso à educação. No entanto, o art. 211 determina que eles deverão se organizar em um regime de colaboração de seus sistemas de ensino, devendo os municípios atuarem, prioritariamente, no Ensino Fundamental e na Educação Infantil e os estados e o Distrito Federal no Ensino Fundamental e Médio.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, acrescentou o inciso VIII ao art. 206, com a seguinte redação:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...];

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) – sublinhou-se (BRASIL, 2006).

### **3) A competência legislativa da União em matéria educacional**

Percebe-se, pois, que em matéria legislativa com repercussão nos Estados, Municípios e Distrito Federal, a União limitar-se-á a criar normas gerais, nos termos do art. 24, IX, combinado com o §1º deste mesmo dispositivo constitucional, e elaborará o plano nacional de educação, que também tem natureza de normas gerais, cabendo aos demais entes políticos a suplementação e a regulamentação das normas federais.

### **4) A (in) definição da expressão normas gerais contida na Constituição**

O fato de a Constituição ter conferido à União competência para a edição de normas gerais sobre a educação não a impede de criar normas específicas sobre a matéria, com a observação de que essas normas específicas terão um âmbito de validade restrito à própria União. Portanto, aplicar-se-ão a todos os entes políticos as normas gerais e somente à União aquelas constituídas de uma densidade normativa mais intensa.

Mas como se caracteriza uma norma geral ou norma de conteúdo geral? Em verdade, não há uma definição constitucional do que seja norma geral ou norma não geral. Aí reside a grande dificuldade de se estabelecer onde termina a competência da União e começa a dos demais entes políticos. Trata-se do que se costuma denominar por “conceito jurídico indeterminado”. Pode-se afirmar que há dispositivos que são, indubitavelmente, gerais; noutros casos, pode-se afirmar que são dispositivos claramente específicos; mas há situações várias que se encontram em zona cinzenta de dúvidas e incertezas.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167/DF (ADI que julgou a Lei do Piso), o Ministro Gilmar Mendes referiu-se ao professor Konrad Hesse, para quem um dos “critérios básicos para saber se está havendo ou não usurpação de competência é saber se subsiste alguma competência básica, substantiva, para a entidade federativa” (BRASIL, 2011, p.48). Ou seja, se no exercício da competência concorrente, que se limita a estabelecer normas gerais, a União esgotar o tema e não deixar margem para a regulamentação normativa aos demais entes políticos, não restará dúvida de que haverá usurpação de competência por parte do Legislativo Federal.

Definir o que é piso salarial da educação básica, o seu valor, a jornada de trabalho dos professores estaduais e municipais e a limitação a 2/3 da carga horária de trabalho para atividades diretas com os alunos (sala de aula), a todas as luzes, não deixa qualquer dúvida que não são disposições gerais, mas dotadas de alto grau de concretude, não se deixando aos outros entes políticos qualquer margem de possibilidade de regulamentação da matéria.

Entretanto, o problema é que a EC nº53/2006, como visto acima, estabeleceu, expressamente, como competência da União, a criação de lei estabelecendo um piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública. Dela, decorrem os seguintes problemas:

É constitucional, ou seja, foi criada validamente segundo a Constituição?

Em sendo constitucional, a lei federal dela decorrente se limitou a estabelecer o piso ou foi além?

## 5) Limitações jurídicas ao poder de reforma da Constituição

O poder jurídico de mudança do texto constitucional encontra limites na própria Constituição. Expressamente o art. 60, §4º, I, estabelece que não será objeto de deliberação, no processo legislativo de reforma constitucional, proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de estado. Assim, qualquer proposta de emenda à Constituição que tangencie a violação da forma federativa de estado está maculada pelo vício da inconstitucionalidade material. Como o inciso VIII, do art. 206, CF, não veio originariamente ao mundo jurídico com a promulgação da Constituição, pode-se questionar se ele é válido ou não.

Tudo indica que houve indevida intromissão, pelo poder de reforma da Constituição, na competência dos estados e municípios e na sua autonomia legislativa e administrativa, ao possibilitar à União legislar sobre matéria inicialmente, nos termos originais da Constituição, de competência dos outros entes políticos. Portanto, haveria inconstitucionalidade do dispositivo constitucional que autoriza a União a estabelecer o piso nacional.

Entretanto, na ADI nº 4.167, Carlos Ayres Britto, então Ministro do Supremo Tribunal Federal, consignou em seu voto que a “questão da quebra do princípio federativo não prospera, *data venia*, porque o formato de nosso Estado federal já se fez no lastro da Constituição com essa obrigatória observância dos princípios, dentre os quais afigura o piso salarial profissional nacional dos professores...” (BRASIL, 2011, p.82. Negrito no original). Ora, com todo o respeito que o Ministro merece, não é pelo simples fato de o constituinte reformador (poder de reforma da Constituição) ter chamado o piso salarial de princípio, que como tal ele se qualificará. No atual constitucionalismo, diversos autores já se debruçaram sobre as folhas na tentativa

de distinguir regras constitucionais de princípios constitucionais. A todos os olhos, nada permite qualificar “piso salarial profissional” como um princípio, dada a alta concretude do dispositivo.

Só para esclarecer, a tentativa de qualificar o piso como um princípio constitucional se deve ao fato de que os estados-membros, no exercício da competência de se autoconstituir por meio de Constituições Estaduais, já nascerem limitados pelos princípios da Constituição Federal, como se pode facilmente deduzir do art. 25, que dispõe que “[o]s Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, **observados os princípios desta Constituição** (BRASIL, 1988. **Grifos nossos**). Assim, poder-se-ia argumentar que, sendo o piso um princípio, o constituinte reformador poderia estabelecê-lo como limite aos demais entes políticos.

No entanto, esse raciocínio carece de densidade. Tanto que o legislador constituinte reformador, sempre que quisesse mudar algo na Constituição e tivesse dúvida sobre a constitucionalidade do que se pretende incluir, bastaria qualificá-lo por “princípio”. Portanto, pode-se afirmar, sem maiores reflexões, que o suporte de validade da competência da União para a criação da Lei do Piso carece de higidez jurídica.

## 6) A definição da jornada e a limitação de 2/3 da jornada em sala de aula

Concebendo-se que o art. 206, VIII, é constitucional, ainda resta responder à questão *b* acima colocada: a lei federal se limitou a estabelecer o piso ou foi além?

A Lei estabeleceu o piso remuneratório definindo que piso é o vencimento inicial das carreiras de magistério público da educação básica para uma jornada máxima de 40 horas semanais (art. 2º da Lei e seu §1º). É de se ver como adequada a vinculação do piso ao vencimento inicial das carreiras, haja vista que ele é a contrapartida pecuniária básica legalmente prevista para um determinado cargo público. Piso é a menor remuneração. Logo, deve corresponder ao vencimento inicial da carreira.

Quanto à vinculação do piso a uma certa jornada de trabalho, nada mais racional. É imperativo lógico que a lei defina um valor mínimo como retribuição para uma certa jornada de trabalho. Isso não impede que um determinado ente político estabeleça uma jornada menor, ou até mesmo maior, desde que o piso, para esses casos, seja aumentado proporcionalmente. Portanto, ilícito algum há na definição de que o piso se aplica a uma determinada carga horária de trabalho.

Diferente é a situação do §4º do art. 2º, que estabelece que “[n]a composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3



(dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos” (BRASIL, 2008). Trata-se de invasão da competência dos demais entes definirem a estruturação de sua carreira, uma vez que, apesar de sua “bondade”, em nada pertence a qualquer definição de “piso” que se queira construir.

## **7) Entendimento do STF sobre a matéria, explicitado na ADI 4.167**

Salvo manifestação do Ministro Marco Aurélio, não se levantou a discussão sobre a constitucionalidade, ou não, do disposto no art. 206, VIII, CF, incluído pela EC 53/06. Dessa forma, os raciocínios apresentados pelos diversos ministros tinham como premissa a validade constitucional daquele dispositivo. Ou seja, partindo-se da constitucionalidade do referido inciso VIII, não se pode, em definitivo, alegar a impossibilidade da União definir o piso salarial. É o que fez o Supremo Tribunal Federal. Na decisão da referida ADI, o STF concluiu por ser constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do Ensino Médio com base no vencimento, e não na remuneração global. Esclarece-se que, do ponto de vista técnico-jurídico, vencimento e remuneração são termos distintos: o primeiro é a mais básica referência remuneratória para um cargo público; o segundo é a soma dos vencimentos com outras parcelas a que um determinado servidor público tem direito, como, por exemplo, gratificações.

Por maioria, foi consagrada a constitucionalidade da definição, pela referida Lei Federal, da “reserva do percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extra-classe” (BRASIL, 2011, p.2).

- 1) Considerações finais
  - a) As considerações apresentadas no decorrer deste texto são de caráter técnico-jurídico. Inclusive, o valor do piso definido pela Lei Federal é bisonho do ponto de vista fático, pois não consegue nem mesmo assegurar a satisfação das necessidades que um salário mínimo deveria fazê-lo, nos termos do art. 7º, IV.
  - b) Estas considerações, de ordem técnico-jurídica, nada têm a ver com o interesse dos governadores. Estes, simplesmente, pretendiam, usando o Direito, continuando a remunerar de forma aviltante os profissionais da educação. O que, por si, merece as sonoras críticas de todo o povo brasileiro.
  - c) Essa discussão sobre a constitucionalidade da lei do piso só vem acentuar o federalismo capenga existente no Brasil. Não se trata de federalismo cooperativo – que se pretende teoricamente –, mas de

extraordinária concentração de poderes no ente central. Aqui não é o espaço para se discutir o modelo federativo brasileiro. Pretende-se, simplesmente, caracterizar a alta centralização de competências e de recursos financeiros na União.

- d) Nada obstante se poder questionar a constitucionalidade da competência legislativa da União para definir o piso do magistério, fato é que o Supremo já decidiu pela validade constitucional da Lei. Portanto, nada mais cabe aos chefes de executivo a não ser cumprir integralmente o que ela dispõe.
- e) O não cumprimento da Lei, nesse momento, é flagrante desrespeito aos órgãos constituídos, notadamente ao Congresso Nacional e ao Supremo Tribunal Federal, e ao Estado de Direito.
- f) Por consequência, perdurando o descumprimento da lei do piso, esses chefes de executivo recalcitrantes poderão sofrer consequências jurídicas tais como: responder por crime de responsabilidade, com julgamento político no Legislativo; ter intervenção em sua unidade federada por descumprimento de lei federal ou decisão judicial, cumpridos os requisitos para tanto; responder a ações judiciais dos servidores ou seus representantes (sindicatos, p. ex.) para o imediato e efetivo cumprimento da Lei. Fato é que, nas duas primeiras possibilidades, há nítida interferência política, o que torna os instrumentos, de certa forma, frouxos, do ponto de vista da sua eficiência. Restará, sob a ótica jurídica, a possibilidade de propositura de ações judiciais pelos servidores interessados ou seus representantes para fazer valer a Lei, tanto no que diz respeito à remuneração, quanto à jornada de trabalho.
- g) Para concluir, não se pode deixar de enfatizar que o Direito não substitui os embates políticos. Identificar os chefes de executivo contrários à aplicação da Lei, discutir com eles, buscar soluções, mostrar a conduta desses gestores à sociedade, e, no limite, se outra alternativa não existir, levar à opinião pública as suas prioridades políticas são instrumentos que não podem ser descartados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº53, de 19 de dezembro de 1996. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

\_\_\_\_\_. ADI nº 4167 DF, de 27 de abril de 2011.

SEÇÃO

3

OPINIÃO E DEBATE

# Mapeamento das redes educacionais do Rio de Janeiro e Ceará a partir dos determinantes da responsabilização

---

**Fernanda Amaral de Oliveira\***

Analista de formação em EaD – CAEd/UFJF

**Helena Cardoso Ribeiro\***

Mestra em Educação pela UFJF

**Juliana Gervason Defilippo\***

Analista de formação em EaD – CAEd/UFJF

**Luisa Gomes de Almeida Vilardi\***

Analista de formação em EaD – CAEd/UFJF

**Priscila Fernandes Sant'Anna\***

Analista de formação em EaD – CAEd/UFJF

**Rafael Martins de Oliveira Laguardia\***

Mestre em História pela UFJF

**Tereza Cristina Bellosi\***

Mestra em estudos literários pela UFJF

## MAPEAMENTO DAS REDES EDUCACIONAIS DO RIO DE JANEIRO E CEARÁ A PARTIR DOS DETERMINANTES DA RESPONSABILIZAÇÃO

Este texto apresenta as considerações feitas pelas alunas do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública presentes no grupo focal realizado em julho de 2012, durante o período presencial do Mestrado Profissional. Fizeram parte desse grupo mestrandas das redes educacionais do Ceará – Aila Magalhães<sup>1</sup>, Ana Geovanda Mourão Rezende<sup>2</sup> e Antônia Edna Belém Gomes<sup>3</sup> – e do Rio de Janeiro – Cláudia Siqueira Peccini<sup>4</sup>, Elizângela do Nascimento Lima<sup>5</sup>, Luciana Coutinho Daniel Vicente<sup>6</sup>, Maria Minerva de Medeiros Valle<sup>7</sup> e Terezinha da Silva Domingos Lauer<sup>8</sup> – além das facilitadoras Priscila Sant'Anna e Mariana Calife<sup>9</sup>.

1. Coordenadora de Educação Profissional na SEDUC/Ceará.

2. Coordenadora da 3ª CREDE/Ceará.

3. Coordenadora da 19ª CREDE/Ceará.

4. Assessora da equipe de acompanhamento de avaliação no Rio de Janeiro.

5. Diretora pedagógica da regional Metropolitana III / Rio de Janeiro.

6. Diretora pedagógica da regional do noroeste fluminense no Rio de Janeiro.

7. Coordenadora do PAA CEDUC / Rio de Janeiro.

8. Gestora e inspetora escolar no Rio de Janeiro.

9. Agradecemos as contribuições dadas pela integrante da equipe do núcleo de dissertação Mariana Calife.

O grupo focal tinha como objetivo convidar as alunas a pensar e a discutir questões relacionadas às políticas de responsabilização na educação vivenciadas nos estados do Rio de Janeiro e Ceará.

Assumiremos a concepção de política de responsabilização adotada por Brooke (2008) na qual esta é "uma tentativa de melhorar os resultados das escolas mediante a criação de consequências para a escola ou para os professores individualmente, sejam elas materiais ou simbólicas, de acordo com o desempenho dos alunos medido por procedimentos avaliativos estaduais ou municipais" (BROOKE, 2008, p. 94).

O autor, ao analisar as políticas de responsabilização no Brasil, as separa em dois grupos, a saber: as *high stakes* e as *low stakes*. O primeiro se refere aos sistemas de responsabilização que oferecem bônus salariais ou prêmios monetários, enquanto o segundo relaciona-se à produção de boletins e à publicação e disseminação de indicadores de desempenho, sem consequências materiais para a escola e a sua equipe. Nesse sentido, de acordo com o autor, tanto o estado do Rio de Janeiro quanto o do Ceará se encontram no primeiro grupo.

Atualmente, as políticas de responsabilização desses estados são desdobramentos dos resultados das escolas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Como veremos nas falas das alunas, alguns exemplos de políticas de responsabilização são o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) e, no Rio de Janeiro, a Gestão Integrada da Escola (GIDE).

O SPAECE é uma avaliação externa em larga escala que avalia as competências e habilidades em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Tem por objetivo fornecer subsídios para a formulação, a reformulação e o monitoramento das políticas educacionais, além de possibilitar aos professores, dirigentes escolares

e gestores um quadro da situação da educação básica da rede pública de ensino (CEARÁ, 2008).

A GIDE é um sistema de gestão que contempla os aspectos estratégicos, políticos e gerenciais referentes à área educacional. Seu objetivo é melhorar significativamente os indicadores da educação, tendo como referência as metas do IDEB estabelecidas pelo Ministério da Educação (RIO DE JANEIRO, 2012).

Para alcançar o objetivo estabelecido para o grupo focal, pedimos às alunas que, inicialmente, apresentassem as suas definições sobre o conceito de responsabilização. Para Maria Minerva de Medeiros Valle este conceito está atrelado à responsabilidade, à avaliação e à transparência: “responsabilização [...] eu entendo que é todo mundo assumir responsabilidade pelos resultados apresentados especificamente na educação, na escola, [...] numa rede, seja estadual ou municipal [...] quando eu penso em responsabilização, eu penso em transparência e penso também em avaliação”.

Na opinião das alunas Cláudia Siqueira Peccini e Ana Geovanda Mourão Rezende, mostrar os resultados para a sociedade é um retorno que deve ser assumido pela escola, pois faz parte do seu papel, além de ser um direito dos cidadãos. Nesse sentido, Elizângela do Nascimento também relaciona responsabilização a envolvimento ao afirmar que “a responsabilização [...] tem envolvimento [...] ela está agregada ao envolvimento, à comunicação, à interação, a todo mundo falar a mesma linguagem, ter o mesmo objetivo”. Associar o conceito de responsabilização à comunicação é algo que também está presente nas falas das mestrandas Luciana Coutinho, Antônia Edna e Terezinha Lauer mann.

Ana Geovanda acrescenta a ideia de *accountability* à definição de responsabilização: “Eu associo muito a responsabilização a essa prestação de contas [...] que você está prestando contas para a comunidade, então eu vejo muito por esse viés da *accountability*”.

Para Aila Magalhães, cobrança e meritocracia são conceitos inerentes ao processo de responsabilização: “Quando eu penso em responsabilização [...] cobrança é uma palavra que vem muito forte à minha cabeça [...] Penso [...] em meritocracia, quando eu penso em responsabilização [...] Na hora da gente assumir os problemas, é preciso que a gente seja cobrado e responsabilizado por eles, mas na hora que você supera os problemas, é preciso que haja um reconhecimento”.

As mestrandas concordam que as políticas de responsabilização se justificam pela sua dupla exigência (pedagógica e econômica), ou seja, pelo direito da sociedade a uma prestação de contas e pelo investimento de recursos públicos na educação.

10. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

11. Antônia Edna Belém Gomes

Sobre isso, Cláudia Siqueira afirma que “a gente tem que pensar que a sociedade cobra isso da gente, a gente deve isso a sociedade, que é uma educação de qualidade e a gente tem que ser responsabilizado por isso, sim”. Pautada pelo argumento econômico, Maria Minerva acrescenta: “[...] A gente pensa em recurso público, não é só recurso do estado, é do Governo Federal também, é do Brasil todo”, e apresenta como exemplo de recursos investidos nessa política o FUNDEB<sup>10</sup> e o salário educação distribuído pelo FNDE<sup>11</sup>.

Ana Geovanda concorda e destaca o “peso” dessa responsabilização: “[...] A gente vê um peso muito grande nas costas dos profissionais, porque é um peso muito grande, porque os resultados, a comunidade, ela cobra mesmo. É da escola e do diretor e dos profissionais. Eles têm que se sentirem responsáveis. Eles têm que prestar contas para a comunidade”.

Luciana, ao debater sobre essa questão, aponta que, no estado do Rio de Janeiro, o processo de autonomia das escolas foi alterado para o que ela chamou de “processo de autonomia com responsabilização”. Segundo a aluna, durante muito tempo, autonomia foi confundida com liberdade: “[...] Mas, de certa forma, autonomia foi confundida com liberdade [...] Eu sou uma escola autônoma, eu sou uma escola que tem liberdade para gerir os recursos e para gerir as questões pedagógicas, e agora a gente já vem com outra visão dessa autonomia, autonomia com responsabilização [...] direcionada para resultados, com o foco nos resultados e para que se alcance esses resultados. Transparência é importante, a avaliação é importante e a responsabilização perante à sociedade [...]”.

Maria Minerva também destaca esse tema quando afirma que “a gente ficou também muito tempo com uma autonomia confundida com a independência total, as escolas andavam muito sozinhas. [...] A secretaria de educação, ela tinha um papel, papel de promover o concurso público, de fazer o pagamento de pessoal, de transferir recursos para as escolas, mas ela era muito afastada no sentido de estar junto, de promover, de ir buscando esses resultados”.

Terezinha Lauermann lembra que, inicialmente, a cultura de responsabilização se aliou a uma cultura de culpabilização, consequência de um momento em que os sujeitos envolvidos não tinham muito bem definidos os seus papéis: “A questão da responsabilização [...] a secretaria de educação e a escola, as diretorias regionais [...] não sabendo o que fazer [...] Sem saber da sua competência [...] é muito mais fácil responsabilizar os outros [...]”. Nesse sentido, Maria Minerva corrobora a fala anterior ao fazer a seguinte consideração: “[...] Eu acho que a gente não tem uma cultura de trabalhar por resultados, trabalhar com metas [...] No início, quando [...] a procura de resultados e a meritocracia começaram a ser implantados no sistema, todo mundo começou a se sentir culpado [...] Assim, a responsabilização foi confundida



com culpabilização [...] Parecia que o governo estava culpando a secretaria, a secretaria de educação estava culpando as regionais, as regionais culpando as escolas, e as escolas os professores”.

Antônia Edna aponta a importância da clareza das regras no momento de envolvimento dos sujeitos no processo de responsabilização para que as autoridades entendam o que estão propondo e os gestores compreendam o que está sendo cobrado. Para a aluna, não existe responsabilidade sem conhecimento da situação, mostrando, dessa maneira, estar em consonância com o caminho apontado por Maria Minerva: "Então, assim, eu entendo isso como um trabalho de todos”.

Em um segundo momento, as alunas foram convidadas a fazer uma análise sobre a implantação das políticas de responsabilização nas redes de ensino nas quais estão inseridas, destacando as dificuldades desse processo. Nesse sentido, Terezinha, avaliando a situação enquanto diretora, enfatizou o momento de apropriação e divulgação dos resultados das avaliações externas no estado do Rio de Janeiro. Afirma que, primeiramente, o processo se fez de forma fragilizada, pois “este momento, esta transição, não ficou muito bem explicada, aí eu comecei a pensar que eu, que participei de todas as [...] discussões, tive dificuldades de compreensão, imagine outro gestor que não teve a minha vivência”.

Aila relata essa mesma dificuldade quando teve início a implantação das políticas de responsabilização no Ceará: “[...] Também fui diretora e enquanto eu estava lá, por exemplo, esse processo do SPAECE [...] A gente não tinha a menor preocupação porque isso não era uma cultura [...] Não estou falando que era uma irresponsabilidade do gestor que estava lá, mas assim, não havia esse debate dentro da escola”.

No âmbito das secretarias estaduais de ensino, Maria Minerva, representando o estado do Rio de Janeiro, destaca os Integrantes de Grupo de Trabalho (IGT's) como exemplo de sistemas de monitoramento da gestão, utilizados como ferramentas que auxiliam no processo de responsabilização: “[...] Nós temos um grupo de 250 professores, aproximadamente, que são os IGT's [...]. Esses IGT's [...] são professores que fazem monitoramento da gestão integrada da escola. Eles ficam em contato com a Secretaria de Educação, com o comitê da GIDE, a Regional também participa da coordenação de gestão diretamente com a escola. Eles visitam a escola, umas duas ou três [vezes] por semana, dependendo da distância, da necessidade e esses professores são responsáveis também [...] por orientar os gestores e os professores, fazendo capacitação da comunidade escolar [...] Eles são o elo entre a Secretaria de Educação, Diretorias (Regionais) e, principalmente, entre Secretaria e a escola”.

12. Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro.

Luciana reforça a opinião acima, apontando a importância dos IGT's para o momento inicial da apropriação dos resultados do SAERJ<sup>12</sup>. A aluna ainda destaca que com a formação dos IGT's foram criadas as metas para as unidades escolares. O incentivo para isso foram as políticas de bonificação para as escolas. Ainda de acordo com a aluna, as metas eram de difícil alcance, uma vez que abarcavam todos os setores. Afirma que "não bastava [...] bater meta só no ensino regular. Tinha que bater meta na EJA. Não bastava bater meta no fundamental I, no fundamental II, no Ensino Médio, e perder na EJA [educação de jovens e adultos]. Então, tinha que bater meta de tudo".

13. Palestra proferida pelo Secretário de Educação do estado do Rio de Janeiro, em julho de 2012.

Outro ponto discutido pelas mestrandas foram as consequências das políticas de responsabilização nos estados do Rio de Janeiro e Ceará. Os sistemas de avaliações externas estabeleceram junto aos atores a busca por metas, o que representa a melhoria da qualidade da educação a partir das proficiências mínimas alcançadas pelos alunos. Além disso, é consenso entre algumas mestrandas que não havia por parte dos professores crença no processo de responsabilização, não percebendo nele seriedade. Para Luciana, "foi um gatilho [a porcentagem da meta das escolas] muito alto e que o nosso Secretário explicou na palestra dada aqui no Encontro Presencial<sup>13</sup>, que tinha que assim ser porque precisa tirar o estado do Rio de Janeiro do penúltimo lugar no ranking IDEB<sup>14</sup>. E, se não fosse com metas muito ousadas como essas, corria o risco de pagar bônus para todo mundo e o IDEB continuar baixo. Foi um preço que nós tivemos que pagar neste primeiro momento. E, apesar de apenas 305 escolas, em um universo de mais de 1400, terem recebido bônus, se a gente for analisar em nível de crescimento das escolas, foi enorme".

14. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Ainda no que compete ao estado do Rio de Janeiro, Cláudia, assessora da equipe de acompanhamento de avaliação, ressalta a importância da GIDE como um acompanhamento da secretaria para as políticas de responsabilização. Através dessa gestão, é possível monitorar questões como frequência, evasão e fluxo dos alunos, visto que elas influenciam diretamente na meta estipulada pela secretaria.

Aproveitando a fala de Cláudia, Luciana Coutinho reforça a importância de se monitorar o fluxo escolar. Segundo a mestranda, este foi um dos grandes responsáveis pela queda nos resultados do IDEB do Rio de Janeiro: "O que jogou o IDEB do Rio pra baixo foi o fluxo; foi a taxa de aprovação, que a gente era o último. [...] A inspeção escolar foi essencial nesse trabalho, porque foi questão de ir dentro de sala de aula mesmo e fazer chamada e conferir se aquele menino existia [...] Hoje já são 200.000 alunos fantasmas na [...] migração do Censo que nós fizemos no Ideb de 2011 [...]".

A partir da fala das mestrandas é possível verificar que, no estado do Ceará, as dificuldades são diferentes quando equiparadas às do Rio de

Janeiro. Isso acontece porque o período de solidificação dos processos de avaliação é distinto nos dois estados: no Ceará, por exemplo, o SPAECE existe desde 1992.

Já os problemas relacionados ao fluxo, como as matrículas fantasmas, por exemplo, são menores no Ceará em função do Sistema Integrado de Gestão Escolar (SIGE). Ele evita, entre outros problemas, a duplicação de matrícula dos alunos, o que interfere diretamente no fluxo e, portanto, nas metas e índices do IDEB e demais avaliações externas.

Ana Geovanda, servidora da rede estadual, explicou o sistema de avaliação do Ceará: “[...] A gente tem um sistema de avaliação muito solidificado que é o SPAECE. Então, trabalhar com indicadores pra nós do Ceará já é uma prática que ficou rotinizada no nosso dia a dia. As políticas de responsabilização, elas vêm há muito tempo, já sendo implementadas dentro das escolas. Lá, claro, a gente não tinha um sistema como o Rio está implantando agora. A gente já implantou antes, que chama SIGE [...] o sistema integrado de gestão. Nesse SIGE, a gente consegue agora saber os nossos alunos. Eu não tenho mais duplicação de matrícula de aluno [...] Você tem todo o controle de locação de professores, de número de alunos por escola. [...] Isso veio fazer com que a secretaria tivesse um maior controle desse número nas escolas”.

A mesma aluna, em outro momento do grupo focal, ressalta que, embora o sistema de avaliação do estado do Ceará esteja mais solidificado, ele também passou por dificuldades e adaptações ao longo desses anos: “O estado do Ceará só começou a avaliação censitária a partir de 2008. Fez um pré-teste em 2007 [que] não deu certo [...] Quando entrou com o CAEd em 2008, a gente tem a avaliação censitária agora a partir do primeiro, segundo e terceiro ano do Ensino Médio. Aí foi que todo mundo foi se dando conta dos resultados [...] E, assim, não era muito forte, não entrava muito forte na rede, era junto com o SAEB<sup>15</sup> e o SPAECE. No ano que o SAEB fazia, o SPAECE fazia no outro, pra não coincidir, alternar. Mas assim era como a Edna dizia, tão lá os resultados a gente fazia uma oficina e ficava por isso mesmo [...]”.

15. Sistema de Avaliação da Educação Básica.

Luciana destaca a importância do incentivo das bonificações nesse processo de responsabilização, que vem permeando as redes educacionais: “Então, essa questão da política de responsabilização atrelada a um sistema de bônus fez com que as escolas se mexessem”. Nesse mesmo viés, Ana Geovanda ressalta uma expansão dessas políticas de bonificação por não se limitar ao estado, considerando as características socioeconômicas dos municípios, demonstrando o interesse e o compromisso do governo estadual com todos os níveis educacionais do Ceará: “O estado, além de ele atuar na rede estadual, ele consegue atuar na rede municipal. [...] Foi criado um programa de bonificação para os municípios. [...] Os municípios que conse-

guirem alfabetizar suas crianças, eles tem mais ICMS. Foi uma política assim: a grande sacada do governo. E nisso ele, além de premiar, também apoia. Tem a premiação da escola nota 10 para aquela escola que conseguiu uma proficiência adequada. Mas aquela que conseguiu uma pior proficiência, ela também recebe uma ajuda do governo pra melhorar [...]. Então, os prefeitos, muitos deles só entendem a linguagem do dinheiro mesmo, então, eles começaram a se interessar mais pela educação em seu município e começaram a investir na formação. Toda formação é dada pelo governo do estado. O que o governo utiliza do município? O recurso humano. O recurso humano tá lá, né? Mas, material, a rede estadual oferece para o município, formação o governo oferece para os municípios”.

Apesar do atrelamento das políticas que evocam a responsabilização ao sistema de bonificação – pelo alcance das metas propostas –, Elizângela relata iniciativas de boicote como resistência a esse processo: “Fomos trabalhando, teve oposição do sindicato, tivemos boicote às provas, passamos por diversos problemas até conseguir [...] realizar o Saerjinho; não tivemos 100% de adesão, houve o boicote [...] Muitas escolas deixaram de fazer a prova, alunos que se recusaram a entrar na escola para fazer a prova e alunos que fizeram a prova [mas não assinaram]”.

Soma-se a isso a situação dos professores temporários apresentada por Ana Geovanda: “O temporário, por um lado, é mais fácil de cobrar, de responsabilizar. Porque ele tá ali, tá naquele emprego, tem medo de perder [...] tem muito disso. Você tem até que saber cobrar pra não tá ameaçando”.

Nesse sentido, Aila se posiciona ao dizer: “[...] Defendo o SPAECE e a bonificação tanto pra efetivos como para os temporários. Porque o temporário não tem direito porque ele não sobe, não tem plano de carreira, não sobe, mas ele pode ganhar mais dependendo do desempenho. Então, é uma dificuldade que não depende do governo [...]. E acho que a gente tem que arranjar um jeito [...]”.

A gestora ressalta a dificuldade de envolver os professores nesse processo de responsabilização de todos, principalmente no que se refere ao contexto de mudança de paradigma para uma nova cultura de responsabilização. Assim, o problema maior seria com relação aos entraves do regime estatutário dos professores efetivos, que lhes garante a permanência no cargo. Segundo Aila, o problema se encontra no processo de “devolver” um professor efetivo caso ele discorde da proposta da escola, pontuando que o estatuto dificulta a questão da responsabilização. Luciana concorda com a colega cearense e entende que diante destes entraves existe “uma cultura de impunidade”.

Apesar das dificuldades da implementação de uma cultura de responsabilização, os resultados iniciais, segundo as mestrandas, são positivos.

Dessa forma, mostram-se otimistas quanto ao desenvolvimento da educação. Representando o Rio de Janeiro, Luciana afirma: “Mas, de um modo geral, eu vejo [que] essa política de responsabilização, principalmente no estado do Rio de Janeiro, tirou as escolas [...] do estado de marasmo em que elas se encontravam. Era cada um fazendo o seu “arroz com feijão” e, muitas vezes, com pouco tempero, achando que estava bom. “Se eu fizer eu ganho, se não fizer, eu também ganho”. Então, essa questão da política de responsabilização atrelada a um sistema de bônus fez com que as escolas se mexessem”.

Elizângela segue a mesma linha de interpretação de Luciana Coutinho e ratifica a fala da colega de rede: “Eu acredito também que houve uma mudança de cultura. Era necessário mudar a cultura da escola [...] Eles não estavam acreditando que realmente isso veio para ficar. O governo passaria e a responsabilização, toda essa política [...] passaria junto com o governo”.

No Ceará, os resultados também são vistos de forma positiva, a partir do que diz Antônia Edna Gomes: “Então, o que aconteceu no Ceará? Que tá animando e empolgando a gente? É ver políticas de responsabilização tanto nas CREDEs<sup>16</sup> quanto nas escolas com bons olhos. É o fato de tudo isso estar respaldado em lei. Nós temos dois programas: esse que apoia diretamente o município e o que tem o foco no Ensino Médio”.

16. Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação.

Por fim, o grupo focal discutiu a importância da participação dos diversos atores (comunidade local, pais, funcionários da escola, professores e gestores) no processo de implementação e realização das políticas de avaliação e responsabilização. Para elas, esse processo de envolvimento dos sujeitos é fundamental para suscitar o sentimento de pertencimento e, conseqüentemente, de responsabilização frente aos resultados alcançados pela escola. De acordo com as alunas, uma comunidade envolvida é uma comunidade consciente das suas ações e corresponsável pelos resultados obtidos.

Segundo análises realizadas por Nigel Brooke (2008), as políticas públicas de responsabilização no Brasil têm início no século XX e vêm ganhando forças com o passar dos anos, apesar de ainda existir resistência a esse tipo de política envolvendo a avaliação em larga escala e a responsabilização a partir dos seus resultados, o que pode ser comprovado com as falas apresentadas das mestrandas Elizângela, Ana e Aila.

Conforme mencionado por elas, essas políticas têm um papel importante para a gestão democrática na escola na medida em que, para que a instituição educacional alcance um índice melhor de desempenho, é necessária a participação de todos. Outro fator importante mencionado pelas alunas é que o sucesso da política de avaliação/responsabilização depende, em grande medida, do modo como ela é desenhada e implementada.

Podemos perceber como argumenta Brooke (2006), que, mesmo com a tentativa de alguns estados como o Ceará e o Rio de Janeiro, o sis-

tema de responsabilização ainda é incipiente no país. Em muitos casos, a avaliação surge atrelada a uma forma de controle e, mesmo que isso não se converta em um sistema de responsabilização em que os seus dados representem consequências para a equipe escolar, a escola e os seus resultados ganham destaque. Como percebido pelas falas das participantes do grupo, a avaliação foi fundamental para que a escola pudesse atingir as metas propostas em direção à qualidade do ensino.

O grupo focal encerrou-se com a demonstração de fôlego e ânimo das mestrandas para continuarem as suas formações no PPGP e expandirem os horizontes educacionais nas suas respectivas redes diante desse contexto de envolvimento e responsabilização.

## REFERÊNCIAS

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

BROOKE, Nigel. Responsabilização Educacional no Brasil. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, v. 01, n.01, 2008. Disponível em: <<http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art7port.pdf>>. Acesso em: 30 abril 2013.

Ceará (Estado). Governo do Estado do Ceará, Secretaria da Educação. *Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará*, 2008. Disponível em: <<http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/avaliacao-educacional/62-avaliacao-educacional/spaace/5171-informacoes>>. Acesso em: 07 maio 2013.

Rio de Janeiro (Estado). Conheça a GIDE, sistema de planejamento estratégico da Secretaria Estadual de Educação. *Nova Imprensa Oficial*, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.ioerj.com.br/portal/modules/news/article.php?storyid=866>>. Acesso em: 07 maio 2013.

# SEMINÁRIO DE REFORMA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

## Fortalecimento das instituições públicas:

justiça responsiva

---

**Marcelo Tadeu Baumann Burgos**

Doutor em Sociologia pela PUC-Rio e professor do departamento de Sociologia da PUC-Rio

**Manuel Palácios da Cunha e Melo**

Doutor em Sociologia pelo IUPERJ e coordenador geral do CAEd/UFJF

**Wagner Rezende Silveira**

Mestre em Ciências Sociais pela UFJF e coordenador da CAP/CAEd/UFJF

## SEMINÁRIO DE REFORMA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA - Fortalecimento das instituições públicas: justiça responsiva

O Seminário de Reforma da Educação Pública, organizado pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAEd/UFJF, surge como uma proposta de estudo e reflexão das equipes da Unidade de Formação (UFO) e da Coordenação de Análises e Publicações (CAP), que analisam e divulgam os resultados das avaliações externas que são realizadas pelo CAEd. Conforme destaca o Coordenador Geral do CAEd, professor Manuel Palácios, este Seminário faz-se importante, tendo em vista que estas duas equipes dialogam e trabalham na formação dos gestores educacionais do país, seja através do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, seja por meio dos boletins que divulgam os resultados das avaliações, que circulam nas redes, nas escolas e também estão disponíveis na internet. Outro objetivo posto ao Seminário é a publicação das palestras nesta Revista do Mestrado Profissional – Pesquisa e Debate em Educação.

O primeiro Seminário teve como convidado o professor do departamento de Sociologia da PUC-Rio e colaborador do CAEd, Marcelo Baumann Burgos. Além da criação de um grupo de pesquisas associado ao CAEd sobre gestão da educação pública, Marcelo Burgos ainda atua como professor da disciplina Gestão e Liderança do Mestrado Profissional, que é compartilhada com a professora Márcia Machado, da faculdade de administração da UFJF. Ele desenvolve, também, uma pesquisa em escolas da favela da Rocinha, no município do Rio de Janeiro. Sua produção e análise sociológica direcionada aos desafios da educação pública conferem ao professor as credenciais para inaugurar este Seminário, conforme assevera Manuel Palácios.

*De acordo com Manuel Palácios, se observamos o debate contemporâneo sobre educação, identifica-se uma modificação com a abordagem econômica. Pondera que o tipo de modelagem que os economistas colocam em cena para discutir educação é muito centrado num arranjo simplificado de como funcionam as instituições, normalmente muito dependente de sistema de incentivo, que é próprio do tratamento dos mercados e que nem sempre produz a percepção mais lúcida e produtiva de outros cenários institucionais.*

*Ainda segundo Palácios, há contribuições importantes desta área, mas, usualmente, são discursos que têm uma dificuldade muito grande de colocar a educação no contexto, pensar mudanças em curso, dentro desse processo já longo de afirmação da democracia, da cidadania, que é o que a sociologia olha, desde sempre. Essa sociologia brasileira contemporânea é filha da discussão de 1964, do atraso brasileiro e das dificuldades de emergência e sustentação de uma ordem democrática participativa e aberta a todos. Essa é mais uma razão para ter expectativa com relação ao tipo de trabalho que o CAEd está fazendo com a PUC e ao tipo de trabalho que o*



*Marcelo está fazendo. Em uma escola que tem importantes intelectuais da sociologia brasileira, como Roberto DaMatta, professor da PUC, antropólogo mais que conhecido, , Maria Alice Rezende de Carvalho, também professora da PUC, enfim uma parte importante da herança da sociologia brasileira, incontestável.*

O professor destaca, ainda, que aqui, na UFJF, nós temos também o programa de Ciências Sociais que tem atraído muita gente pra esse novo trabalho, tendo em vista que essa área tem se tornado uma porta de acesso interessante aos problemas da educação.

O tema que o professor Marcelo Burgos trouxe para este Seminário foi: Os processos de fortalecimento e institucionalização da educação pública no país ou, pelo menos, dos desafios iniciais desse processo. Após a apresentação de sua fala, abriu-se o debate com a interlocução do professor Manuel Palácios e Wagner Rezende, coordenador da CAP.

### **Marcelo Burgos**

*Boa tarde! Primeiro gostaria de agradecer por esta oportunidade, convite. que é, sobretudo, um desafio. Eu recebi esse convite com essa ideia também de me desafiar, no sentido de tentar sistematizar, um pouco, questões e assuntos e tema, enfim, que eu venho pensando, lendo, discutindo.*

*O que eu vou fazer aqui e, por isso a minha expectativa não é realmente a de me alongar muito, até pra abrir espaço para conversa, é, sobretudo, apresentar um roteiro de uma agenda de pesquisa que venho desenvolvendo e que pretendo aprofundar justamente a partir desse lugar criado agora, que é esse núcleo interinstitucional, quer dizer entre a PUC e o CAEd, e isso também quer dizer, Wagner, que a gente pode pensar atividades aqui em Juiz de Fora, embora ele esteja centralizado lá na PUC, mas ele é PUC/CAEd.*

*Então a ideia é que a gente possa organizar algumas atividades aqui também. E, é claro, com alguma repercussão mais imediata na disciplina que eu venho ministrando com a professora Márcia. A ideia é que também esse núcleo permita oxigenar, inovar, porque o que não pode acontecer com um programa de mestrado, talvez até com mais ênfase em um programa de mestrado como o nosso aqui, semipresencial, que isso aqui fique sendo uma reprodução, não é? Se deixarmos isso acontecer, o programa deixa de funcionar como um lugar de pesquisa, de reflexão, de inovação. Portanto, esse núcleo tem essa pretensão de funcionar como um laboratório de reflexão, que possa manter viva essa disciplina que eu venho ministrando e, com isso também, dar uma contribuição para o programa em um sentido mais amplo.*

*Eu começaria colocando, me colocando, em um lugar que é próprio do sociólogo, não é? Quando a gente vai a qualquer área, sociologia do direito, sociologia da religião, sociologia da educação, a gente tem que se colocar fora, não é? Fora do direito, fora da religião, fora da educação. Então, pra pensar a escola, a gente precisa construir, de alguma maneira, um distanciamento em face da escola. É o que nos leva a pensar, refletir sobre a forma escolar, tal como conhecemos, tal como ela está consagrada.*

*Um dos fenômenos que tem chamado a minha atenção, que me parece muito interessante, é aquilo que alguns autores chamam de “difusão mundial da forma escolar”. Países com culturas muito diferentes, com regimes políticos muito diferentes, adotam, entretanto, uma forma escolar que é mais ou menos a mesma em toda parte. Claro que à medida que os sistemas de avaliação institucional foram ganhando corpo, essa tendência se tornou ainda mais notável. Mas, essa forma escolar, ela, de alguma maneira, nas suas características fundamentais, está referida ao século XIX. Eu até trouxe aqui, de forma mais sistemática, uma caracterização feita por uma autora portuguesa chamada Maria do Céu Roldão, que fala de quatro aspectos que seriam encontrados em toda parte; onde houver escola, essas características estarão presentes: a homogeneidade tendencial e predominante das práticas docentes, associada a uma função que foi marcada por uma forte associação à dimensão transmissível, uniforme, de um determinado saber científico; a conformidade à norma, ao currículo concebido por outros; aos manuais que a indústria coloca no terreno e substituem a concepção do professor; a segmentação e o individualismo do trabalho docente, correspondente à segmentação horária e disciplinar e a sequencialidade orientada não para uma lógica de apropriação progressiva de aprendizagem dos alunos, mas para o cumprimento sequencial de normativos programáticos.*

*Portanto, homogeneidade, conformidade, segmentação e sequencialidade. Claro que poderíamos acrescentar outros aspectos que fazem parte também dessa forma escolar. A divisão por turma, sala de aula, enfim, são características que se difundiram. Difundiram porque, em alguma medida, foram consideradas formas exitosas. É interessante considerar, ainda dentro dessa perspectiva, que a consagração da forma escolar, onde quer que ela tenha se estabelecido, pressupôs a construção social do aluno. O Brasil é um caso interessante pra gente pensar isso porque até ontem, quando eu era criança, boa parte dos meus contemporâneos não estavam na escola, estavam na rua, trabalhando, carrinho de feira, estavam por aí. Essa criança não era aluno; por conseguinte, a família dela, os seus pais também não eram famílias treinadas para a escola. Essa é outra parte dessa construção social. Transformar pais ou familiares em responsáveis pedagógicos. E a terceira dimensão, é a construção do professor. Todas elas são pré-requisitos necessários para essa forma escolar se estabelecer. Em cada*

caso, em cada país, vocês encontrarão, nós encontraremos, um determinado processo, uma determinada velocidade, mas que está relativamente universalizado.

A massificação do acesso à escola é também uma tendência que ganhou o mundo, ainda que em tempos diferentes. O Brasil é um caso recente de massificação e ainda não chegamos, de fato, a uma universalização do Ensino Médio. Então, é uma massificação ainda incompleta. Alguns países da África, por exemplo, estão muito longe de alcançarem a universalização do Ensino Fundamental. Mas, de qualquer modo, estão perseguindo isso. Então, enquanto instituição, essa escola, que, de algum modo, tem como seu paradigma mais importante a forma que assume inicialmente na Europa, vai se tornar uma instituição universal.

É interessante considerar que, apesar do êxito dessa instituição, nós convivemos hoje com um ataque permanente à escola. Em geral, ele acontece a partir de uma retórica um tanto quanto fantasiosa que é mais ou menos a seguinte: “A sociedade está no século XXI; as crianças, os adolescentes conectados às redes, à internet, ao mundo da informação, estão no século XXI e a escola está no século XIX. A forma escolar é anacrônica”. Isso faz com que os profissionais da escola sejam colocados em outro tempo histórico. Eles estão fora da temporalidade da vida contemporânea e esse ataque é particularmente importante em um país como o nosso. Porque ele fragiliza um processo afirmativo que é o que a gente tem perseguido, da escola como instituição central na vida das famílias brasileiras e na formação de uma cultura democrática. Então, é uma questão que me preocupa demais porque a gente percebe que há uma tendência a se esvaziar esse processo, que foi, de alguma maneira, politicamente construído entre nós, não nos anos 1980.

Isso começa muito antes, lá nos anos 1920, tem outro ciclo importante nos anos 1960 e, finalmente, nos anos 1980, culminando com a constituição de 1988. Quer dizer, da necessidade, da importância de se massificar a escola, de se fazer da escola uma instituição central de formação de cultura democrática.

Essa forma de fazer a crítica da nossa escola, tal como se encontra, parece deslocar o eixo que tem sido, de certa maneira, a própria tônica da atuação do CAEd, por exemplo, de trabalhar no sentido de aprimorar e de fortalecer a escola tal como existe. Eu acho que essa é uma discussão importante, não é uma discussão para ser barateada - o anacronismo da forma escolar. É verdade que a forma escolar, tal como nós a conhecemos, tem muito a ver com o mundo do século XIX e XX, o taylorismo e o fordismo, a moralidade fordista. De certa maneira, essa forma escolar traz ainda a marca do momento em que foi criada. Se a gente quiser colocar desse jeito,

*o capitalismo, século XIX e XX, estava organizado segundo uma lógica que vai ser consagrada com uma estrutura de relações sociais e econômicas, que tem sido genericamente chamada de fordista e que pressupunha uma instituição que, de algum modo, formava indivíduos capacitados para viver plenamente uma determinada ética do trabalho, uma determinada forma de vida produtiva.*

*Não sem razão, a gente pode dizer que com o chamado pós-fordismo, ou seja, com a mudança daquele padrão de organização, de atividade econômica das relações sociais, a escola também deveria mudar, a escola deveria acompanhar essa transformação. Então, fala-se cada vez mais em uma escola, por exemplo, como Alain Touraine propõe, uma escola do sujeito, uma escola que seja capaz, não tanto de transferir certa ideia de sociedade para os alunos, mas de potencializar em cada aluno a sua condição de viver plenamente a individualidade. Outros autores usam outra terminologia, mas há certa tendência a se chamar atenção para a necessidade de uma mudança na forma escolar. A escola, tal como nós a conhecemos e a praticamos no Brasil e também na França, do Alain Touraine, é uma escola que seria incongruente com essa nova configuração da ordem econômica e social.*

*Veja que isso traz para gente como tema central a questão da reforma. A discussão passa a ser como reformar e o que queremos com essa reforma. Claro que isso ganha certa dramaticidade no caso brasileiro ou em outros países que só recentemente vêm massificando o acesso à escola, porque nós aqui não chegamos a viver plenamente essa escola fordista, essa escola que os países da Europa, os Estados Unidos e o Japão conheceram no século XX. Nós estávamos lutando por ela quando o debate ganha uma nova configuração. A gente não tem como fugir desse debate, não podemos fechar os nossos olhos pra não ver, temos que saber lidar com ele. É um desafio que se coloca para quem trabalha na escola, para quem trabalha com educação. Dentro disso, eu acho que um caminho ou um encaminhamento é pensar, levar a sério a reflexão sobre a relação da escola com a formação de uma cultura democrática.*

*Eu acho que esse é um encaminhamento interessante, porque não há nada de auto evidente na relação da forma escolar com a democracia. Ela prosperou nos regimes autoritários, prosperou em sociedades que nunca tiveram culturas democráticas, ou seja, pode haver afinidades eletivas entre uma coisa e outra, mas também não acho que seja automática, mesmo onde a escola tem um papel importante de formação de uma cultura democrática, por exemplo, nos Estados Unidos. Mesmo lá, nos momentos em que isso foi mais forte, é porque houve, de fato, mobilização em torno disso, não foi automático. A escola não produz cultura democrática automaticamente. Mas acho que esse pode ser um fio condutor para colocarmos de outro jeito o tema da reforma, escapando da armadilha, que me parece muito nítida,*

que vem, em geral, por porta-vozes que desqualificam essa escola tal como ela está, para, muitas vezes, fazer o elogio quase como uma espécie de fetichismo da tecnologia.

A nova escola é uma escola que basicamente mobiliza ferramentas tecnológicas e, em geral, mobiliza programas que são feitos alguns andares acima da escola, reduzindo o papel do professor. Há, portanto, por trás dessa retórica, que opõe a sociedade do século XXI à escola do século XIX, uma armadilha que me parece que deve ser combatida. Mas o tema não pode ser contornado, o tema é incontornável. Então, o fio condutor pode ser pensar a reforma da escola, a partir de um parâmetro normativo que vem da democracia – no nosso caso, vem da constituição de 1988. Quer dizer, qual é afinal o papel da escola? De que forma essa escola poderá cumprir, plenamente, esse papel?

Eu gosto sempre de pensar que em um país de cultura autoritária como o nosso, de história de autoritarismo, como se dizia lá nos anos 1960, da escravidão e do latifúndio, atribuiu-se à escola, a partir de 1988, sobretudo, uma importância muito grande, principalmente pela possibilidade de que ela fosse uma agência formadora de cultura democrática. Posteriormente, esse enfoque foi desqualificado, todo mundo sabe disso. Ele foi ideologicamente importante nos anos 1980; já nos anos 1990 ele já vai sendo desqualificado. Acusavam-se as pessoas que falavam disso de estarem portando uma retórica vazia, porque se a escola não ensina nada, como ela vai ensinar democracia? Avançamos quando conseguimos valorizar – e aí os mecanismos de avaliação tiveram uma importância muito grande – o papel da escola enquanto instituição que tem como responsabilidade alfabetizar, ensinar matemática, português e por aí vai.

Mas esse avanço, de algum modo, tá limitado, porque a gente perdeu, por “n” razões, o contato com o papel educacional da escola e, por conseguinte, com o seu compromisso com a formação de uma cultura democrática. Ora, como é que a escola vai formar ou desenvolver ou fomentar a cultura democrática se ela própria é uma estrutura, digamos, hierarquizada e, ao mesmo tempo, muito individualizada? E se os vetores mais modernizadores da escola vêm, em geral, do Estado, dos vértices das secretarias e não da sociedade – a nossa sociedade é muito pouco ligada na discussão da escola – e isso também é importante dizer, tem a ver com a importância que a escola privada tem para a classe média, quer dizer, a classe média, há muito tempo, quando os pobres começaram a chegar em escala crescente nas escolas, a classe média sai da escola pública. Quando ela sai, leva junto a visibilidade política da escola, como uma discussão central. Basta ver que o nível dos debates eleitorais nos municípios e nos estados a respeito da escola é de uma pobreza franciscana. Então, a nossa escola é muito pouco preparada para, de fato, fomentar cultura democrática.

*Para que a gente possa fazer com que a reforma da escola, ao invés de capitaneada por essa retórica vazia e cheia de segundas intenções, que é essa que vem a partir dessa formulação, de que a sociedade está no século XXI e a escola no século XIX, como se a gente pudesse, realmente, separar uma coisa da outra, parece que é mais interessante pensar que a nossa reforma da escola está intrinsecamente ligada também ao nosso projeto de democracia.*

*E aí, trazendo a discussão para o âmbito específico da escola, é inevitável colocar no centro da discussão o tema da autonomia. Autonomia como dimensão que abre espaço para que cada escola possa construir um sentido coletivo para o seu trabalho. Autonomia não é algo que se construa por decreto, autonomia pressupõe construção coletiva. O diretor de uma escola, quando se reporta ao vértice de uma rede escolar, será porta-voz de um coletivo se, de fato, existir na escola esse coletivo, se não houver essa construção coletiva, ele, na verdade, está falando por si mesmo. E, fatalmente, ele acabará sendo apenas um preposto do vértice na vida escolar. Autonomia é, portanto, algo que tem que ser conquistado, isso é algo que também a bibliografia reconhece.*

*É claro que essa dimensão de autonomia vai definir também o lugar da escola como uma instituição pública e não simplesmente como uma instituição estatal, que é uma coisa diferente. A escola pública não é exatamente um braço do Estado, ou não deveria ser, se a gente quiser pensar no seu papel em face da democracia. A escola pública tem que estar muito próxima da sociedade. Inclusive, se a gente quiser falar de desempenho escolar, se a gente quiser considerar a noção de equidade como noção central, é preciso que essa escola esteja próxima da vida local, para, inclusive, poder atuar de maneira equitativa em face das diferenças.*

*Eu não posso fugir de um episódio que ocorreu semana passada no Rio de Janeiro<sup>1</sup>, que remete bem, talvez sintetize bem, algo que estou falando aqui. O menino que foi assassinado por um segurança, provavelmente por seguranças do Jockey Club. Vocês devem ter visto, não sei, saiu uma matéria grande no jornal, a mãe dele tinha sete filhos e ela disse que o menino saía todo dia de casa arrumadinho para ir à escola. Só que ele não ia à escola. Juntou-se com outros meninos e eles, parece, faziam furtos. Esse menino foi assassinado covardemente, 11 anos, com dois tiros na cabeça. Jogaram o corpo da criança lá na Vista Chinesa, ali no horto, próximo. A escola desse menino, por coincidência, é uma das escolas com a qual eu tenho trabalhado. E a mãe disse: “A escola nunca me procurou para dizer que ele não ia”.*

*É uma instituição incapaz de lidar com essas particularidades que, dentre outras coisas, tem que levar em conta as fragilidades da família.*

1. Conforme divulgado nos meios de comunicação, entre 11 a 15 de março.

*A noção de autonomia, portanto, é central para pensarmos a reforma. Eu tenho, de fato, pensado e tentado levar a sério a ideia de que o tema da gestão escolar tem uma dignidade que vai além da discussão específica da escola. Eu acho, eu acredito que a gestão escolar é um terreno importante da construção de democracia no Brasil. Eu tenho essa convicção, porque acho que a escola é muito importante na construção da democracia no Brasil. Então, a valorização da autonomia me parece um tema importante quando a gente pensa na reforma da escola. A inovação virá por essa via, a inovação virá por dentro.*

*Quem vende a ideia de sociedade do século XXI versus escola do século XIX é porque quer impor, de cima, com programas prontos, com pacotes fechados, a mudança da escola e eu não acredito nessa mudança. Essa é uma reforma que tenderá a tornar a escola ainda mais fraca, mais frágil; ela não valoriza os profissionais da escola, não potencializa esses profissionais, muito pelo contrário. Então, a minha consideração é essa, quer dizer, de um lado reconhecermos a importância do debate, não fugirmos dele, o anacronismo da forma escolar; mas, de outro, tentar encontrar caminhos para a reforma a partir da autonomia. Porque, no fundo, qualquer solução diferente disso não favorece a ideia da escola como agência capaz de favorecer a cultura democrática. Para a escola realmente atuar no sentido de favorecer a cultura democrática, ela própria tem que se organizar democraticamente. Então, aí a própria figura do líder ou da liderança, do gestor tem que ser entendida como, na verdade, um gestor de uma equipe, um coletivo que não deve se restringir aos professores. Os alunos têm que poder falar, os responsáveis têm que poder participar. Mas não temos conseguido avançar nisso. As experiências, por exemplo, de conselhos escolares têm sido risíveis. Em geral, são apenas para cumprir tabela, uma caixa vazia, por que é que a gente não avança?*

*A gente não deve naturalizar essa resposta: “Ah, é assim mesmo, as pessoas não querem saber”. Como sociólogo, eu não aceito essa resposta. Por que em muitos outros países há uma vida social muito mais forte em torno da escola e aqui não? A gente precisa avançar nesse sentido. Se a sociedade de algum modo não participar mais disso, o esforço que vem de cima é muito limitado e limitador também. Então, eu acho que isso parece colocar também perguntas novas, por exemplo, para a própria avaliação, né? Tem sido objeto de muitas dissertações, algumas das quais eu até orientei. A problematização da forma pela qual as escolas lidam com a avaliação, como elas, de fato, utilizam esses dados, como ferramenta para se pensar, como ferramenta para fortalecer a dimensão coletiva, o trabalho em equipe, para o aprimoramento do trabalho.*

*Nós ainda vivemos em um quadro de muita resistência, de muita dificuldade. Acho que é um pouco esse o tema do próximo seminário, que*



*eu pretendo também estar presente. Esse texto<sup>2</sup>, na verdade, é um estudo de caso. São sete casos de escolas norte-americanas que se caracterizam por um uso intensivo de dados. Dados que vêm de fora, mas que também são produzidos nas próprias escolas. Escolas que desenvolvem capacidades de produzir informação e conhecimento sobre si mesmas. E, o que é interessante dessas experiências, é que, nesse caso, a avaliação fortalece a autonomia na medida em que mobiliza um debate coletivo sobre o trabalho escolar, enquanto entre nós, muitas vezes, tem sido percebida como adversária da autonomia. A gente precisa superar esse estágio, a gente precisa fazer com que a recepção aos dados produzidos pela avaliação externa seja mais um motivo para fortalecer o sentido de equipe.*

*Bom, essa caracterização mais geral que fiz até aqui, dos desafios colocados para a nossa escola em face do projeto de construção de uma sociedade democrática, encontra um bom ponto de ancoragem no conceito de responsividade, que foi originalmente desenvolvido pela sociologia do direito, mas que se aplica, em grande medida, ao campo da educação. Eu vou falar um pouco dessa noção, mas acho que vale a pena, pra ficar claro, enfatizar que ela foi desenvolvida na sociologia do direito justamente como um conceito novo, uma forma nova de pensar mudanças que já estavam em curso nas instituições de direito, mas ainda com pouca clareza no sentido do movimento, mas que tinha, afinal, como diretriz a ideia de que o sistema judicial deve ser capaz de dar respostas. Respostas concretas as demandas por justiça da sociedade, ao invés de ficar prisioneira de uma lógica formalista.*

*O formalismo jurídico, em grande medida, estava ou esteve sintonizado, na virada do século XIX para o XX, com a ideia de democracia tal como se entendia. Mas esse modelo formalista perde capacidade de resposta. Bom, e aí, dois autores americanos, Philippe Nonet e Philip Selznick, desenvolveram esse conceito de responsividade. Essa noção aparece como resposta ao dilema entre aquilo que Nonet e Selznick definem como integridade e abertura. Dilema esse que seria caro a todas as instituições sociais. Pode-se dizer que ele consiste no seguinte: há integridade quando uma instituição está muito fortemente empenhada no cumprimento da sua missão, porém, exatamente por isso, tende a ficar tão comprometida com a sua maneira de fazer e ver as coisas que perde a sensibilidade para o ambiente social, para o mundo externo. Ela passa a ter uma lógica própria. No limite, a escola, tal qual nós a conhecemos lá no século XIX, tem uma lógica que se explica assim: "porque eu estou aprendendo determinadas coisas? Porque é importante para a sua trajetória escolar e ponto".*

*Integridade levada ao extremo produz, portanto, um fechamento da instituição face ao mundo externo. Por outro lado, na abertura ao ambiente externo, o dilema é entre a integridade e a abertura e pressupõe grandes*



doses de discricionariedade. Embora isso possa tornar a instituição mais flexível e adaptável, as responsabilidades ficam mais vagas e surge o risco de que a abertura degenera em casuísmo, quer dizer, na adaptação incontrolada a acontecimentos e às subjetividades individuais. Quando você se afasta da ideia de integridade e, em nome da abertura, você amplia muito o campo de discricionariedade dos gestores, por exemplo, do gestor escolar, isso também traz riscos que tem a ver, no final das contas, com a desintegração da própria instituição. Exemplo: uma escola que, em nome da sua relação com o entorno, seja completamente capturada por ele perde a sua integridade institucional exatamente porque deixa de funcionar, inclusive como um parâmetro, como uma referência de uma instituição que está organizada segundo padrões que são, mais ou menos, universalistas.

Guardando as devidas diferenças, o dilema das instituições caracterizado por Nonet e Selznick se aplica muito bem à escola, bastando que se considere que o seu desafio de construir padrões igualitários e equitativos de relacionamento com o seu público, pressupõe, de um lado, abertura e interação com o mundo do aluno e, de outro, preservação do seu distanciamento institucional. Por isso, a noção de responsividade pode servir como uma chave interessante para pensar a gestão escolar. Uma escola que não tem essa sintonia fina com as famílias, como nesse caso trágico que mencionei, em que um menino de 11 anos ficava todo dia na rua sem que houvesse uma reação institucional. Essa escola está longe de ser responsiva, exatamente porque, apesar do empenho individual de muitos dos seus profissionais, o resultado institucional da sua ação é o de que ela lida olímpicamente com o seu público. E, portanto, ela não conseguirá cumprir o seu papel, ela é uma escola extremamente seletiva, se é que consegue ser seletiva para alguns. Então, uma instituição responsiva, afirmam os autores, conserva a capacidade de compreender o que é essencial à sua integridade e, ao mesmo tempo, leva em consideração novas forças do ambiente social, percebe as pressões sociais como fonte de conhecimento e oportunidade para autocorreção. Entretanto, para isso, deve ser capaz de valorizar os procedimentos, a autoridade deve estar aberta à participação, de estimular a discussão e deliberação coletiva, de explicar os motivos das decisões, de acolher positivamente as críticas, de encarar o consentimento como forma de racionalidade.

Eu tenho feito observações das reuniões de pais que, no caso da rede municipal do Rio, obrigatoriamente ocorre quatro vezes ao ano, aos sábados. Elas são um lugar de observação muito interessante pra gente verificar o quanto essas escolas ainda se sentem ameaçadas por essas famílias. Sistemáticamente, não deixam as famílias falarem. Apesar de apresentarem aquele momento como um momento de troca, não há troca alguma. Desde coisas muito básicas, do tipo “A minha filha não pode usar o banheiro da es-

*cola porque é imundo.” até “Porque o professor de Matemática faltou o ano inteiro?”. Essas críticas, elas não podem aparecer, porque a escola entende essa pressão externa como ameaça. Ela não tem capacidade gerencial para traduzir essa ameaça em mais responsividade, então, ela se fecha.*

*Por outro lado, pode de se afirmar que a escola age responsivamente quando, ao mesmo tempo em que preserva a responsabilidade sobre o processo de aprendizagem, formula procedimentos que asseguram a abertura do ensino a novas demandas e novos aprendizados, que têm como fonte os alunos e o seu mundo. Isso é impossível sem autonomia. A escola tem que ter essa capacidade de dialogar com o mundo à volta dela. Ela é responsável pela aprendizagem, mas, ao mesmo tempo, deve ser capaz de fazer com que esse processo de aprendizagem seja, inclusive, facilitado por uma sintonia mais fina com o mundo do aluno, vale dizer: a família dele, a vizinhança onde ele mora. Mas, para isso, a escola terá que delimitar bem o que é realmente indispensável para alcançar os seus fins, o que necessariamente implica na articulação entre procedimentos e objetivos.*

*Nesse caso, parece indispensável que a comunidade escolar construa um consenso capaz de deixar muito claro o que se pretende com a instrução e a socialização dos seus alunos. Porém, é importante frisar que, para os autores citados, autoridade e competência são dois componentes fundamentais da gestão responsiva. Para eles, “os perigos da arbitrariedade do exercício do poder devem ser controlados de maneira a facilitar, em vez de atrapalhar, a ampliação da competência, uma vez que em face das responsabilidades a incompetência se torna fonte cada vez mais viva de poder arbitrário”. O que a gente conhece nas escolas hoje – fizemos, inclusive, estudos qualitativos que demonstram isso – é um nível muito alto de personalismo. Então, o diretor ou a diretora não constrói exatamente um ambiente de autonomia, porque, pra ter autonomia, precisa de coletivo. Não existe autonomia do diretor, existe autonomia de uma comunidade escolar que, inclusive, no limite, pode confrontar uma secretaria de educação.*

*Como isso ainda não é muito bem entendido, não é praticado, o diretor tem um grau de discricionariedade, ainda que aqui na margem. Dependendo da rede escolar, na margem, o que ele pode fazer é tão amplo que, frequentemente, decide, arbitrariamente, uma série de coisas, por exemplo, a gestão disciplinar de uma escola. Como lidar com situações limite de violência entre os alunos, de furtos ou coisas dessa ordem? Cada diretor tem o seu jeito. Esse é um exemplo de tema que, de algum modo, precisaria ser, no mínimo, consensuado no interior da escola. Mas, em geral, o diretor, fala, “Hoje eu estava bem humorado, hoje eu estava mal humorado e fiz determinadas coisas”.*

*Eu não consigo observar na pesquisa que foi feita nas escolas sequer um rito mínimo, por exemplo, a presença do conselho tutelar, que é uma agência que considero das mais interessantes. Eu tenho até defendido o conselho tutelar como uma agência que deve ser definitivamente incorporada à gestão disciplinar da escola. Eu gosto muito da ideia desse agente da sociedade civil que, afinal de contas, é constituído a partir da missão de defender os direitos da criança e do adolescente; eu gosto muito da ideia de ele participar da gestão disciplinar. A nossa escola é muito fraca para ter um enfrentamento direto, como, por exemplo, na escola francesa, em que você leva ao limite a autoridade escolar.*

*A escola, como dizem alguns estudiosos franceses, é onde se vive um clima de barricada permanente, inclusive com aparatos de segurança. A nossa escola não, a nossa escola é frágil. Então, por que eu falava do conselho tutelar como uma lembrança apenas, de algo que a gente pode fortalecer dentro de uma lógica reformista? Porque o conselho traz a linguagem dos direitos e isso pode ajudar a escola a tornar mais claro o papel dela como um lugar de afirmação também dos direitos. Ninguém ensina democracia por cartilha ou por curso de moral e cívica e de ética. Você ensina democracia praticando. Bem, o modelo atual, do personalismo, do padrão arbitrário dos diretores não favorece essa tendência.*

*Concluindo essa breve incursão em debate caro ao terreno vizinho do direito, no qual estão em questão a legitimidade e a utilidade do sistema judiciário, importa salientar que ele oferece uma agenda para a reflexão sobre a gestão escolar e, com base nela, pode-se vislumbrar os seguintes desafios teóricos e práticos. O primeiro desafio de cuja superação dependem os demais diz respeito à definição clara e consensual de procedimentos e objetivos que devem pautar a gestão escolar. Mais especificamente, está em jogo a adequação entre o currículo e as metas de desempenho escolar e a delimitação do papel da escola nos seus diferentes segmentos e âmbitos, no trabalho de socialização educacional. Uma coisa que eu acho muito importante valorizar e, é claro, que você pode dar parâmetros, mas isso tem que ser construído de escola em escola, é o papel educacional da escola e de como ele deve estar articulado ao ensino/aprendizagem.*

*A coisa é confusa. Quando os professores querem, diante de determinado interlocutor, afirmar o seu papel de educador, ele se define como educador: “Eu não sou um mero porta voz de uma determinada especialidade”. Mas, perante as famílias, por exemplo, eles dizem o seguinte: “Eu não tenho responsabilidade sobre a educação dos filhos de vocês, meu papel é ensinar Matemática”. Então, uma cena que vi numa reunião de pais, a diretora falando: “Pais, vocês têm que tomar conta dos seus filhos, para ver o que eles estão fazendo na internet”. Mas o que a escola está fazendo a esse respeito? Está transferindo para a família esse papel educacional. Ora, seria*

*muito diferente se ela dissesse assim: “Pais, nós precisamos enfrentar essa questão. Inclusive, estamos fazendo aqui um conjunto de atividades que tem como objetivo advertir para os riscos do mau uso da internet, etc”.*

*De uma maneira geral, o que a escola tem feito é renunciar o seu papel educacional, transferindo para a família que, em geral, é frágil, essa responsabilidade. Ora, será necessário lembrar que há 20 anos o que acontecia é que esses meninos, que hoje estão na escola, com 14, 15 anos, estavam no mundo do trabalho e era ali que se educavam, era ali que se tornavam homens e mulheres. Se a escola não aceita essa responsabilidade, quem vai aceitar? Eu acho que a gente precisa defender o papel da escola como lugar de educação também. Para isso, ela tem que estar preparada institucionalmente, pois é evidente que não se trata de simplesmente sobre-carregar ainda mais os profissionais da escola.*

*Então, é preciso definir claramente essas responsabilidades, porque a escola também precisa desempenhar esse papel educacional, ela também precisa ter outros profissionais ali, mediadores culturais, por exemplo. Vejam, eu estou o tempo todo pensando no problema que coloquei lá atrás a respeito do suposto anacronismo da escola em face da sociedade do século XXI. Mas acho que a reforma tem que ser por dentro. Se a gente consegue pensar uma escola como, aliás, já tem sido feito na Europa, França em especial, uma escola que não seja apenas a escola dos professores. A escola não pode mais ser pensada apenas como sala de aula e professor, principalmente essa instituição que lida com esse público. Ele, muito mais que a classe média, precisa dessa escola responsiva do ponto de vista educacional.*

*Ora, o que ocorreu no Brasil foi justamente o contrário: a chegada maciça dos pobres à escola coincide com a sua precarização institucional. Justamente quando ela tinha que se tornar mais complexa enquanto instituição, ela se precariza. Inclusive do ponto de vista da gestão de informação sobre o aluno. Uma autora que eu sempre lembro, a Mônica Peregrino, fez um estudo a partir de uma escola e conseguiu demonstrar como nos anos 1970, quando estava se dando essa mudança de público, a escola era muito mais sofisticada do ponto de vista da sua estrutura institucional, com outros personagens, além do professor, e também do ponto de vista das informações que tinha. A escola vai se precarizando à medida que se simplifica. Nem inspetor essas escolas têm, às vezes, nem porteiro. Eu cansei de ver a diretora saindo da sua sala para abrir o portão da escola, porque não tinha nem porteiro.*

*Bom, isso tem a ver com a fragilidade da escola para desempenhar esse papel educacional e as famílias esperam que a escola desempenhe o papel educacional. É importante pensar a escola da ótica da família tam-*

*bém. Eu não posso pensar a escola só da ótica do professor ou do diretor ou do gestor. Eu tenho que pensar a escola da perspectiva da família e do aluno. Quais as expectativas que eles têm? O que esperam da escola e o quanto se frustram com essa escola?*

*O segundo ponto da agenda tem a ver com exatamente com esse aspecto e diz respeito à necessidade de que a escola se abra para o diálogo, para a compreensão do seu novo público, basicamente oriundo dos segmentos populares. Já não é possível ensinar só Matemática e Português sem interpelar o mundo do aluno. Isso é impossível. Então, é necessário um processo pedagógico criativo em que se preserve a responsabilidade com o ensino de determinadas competências, mas que se inove na forma de fazer isso, que se crie maneiras de fazer com que isso se torne mais vivo para o aluno. A tal sociedade do século XXI, de certo ângulo, tem a ver com o fato de que tudo dispersa esse aluno, tudo conspira contra o trabalho escolar. A escola tem que saber lidar com isso, não pode ignorar tal situação.*

*Finalmente, a escola terá que instalar formas de autoridade que equacionem o potencial conflito existente entre autonomia escolar e controle externo exercido pelo vértice. Essa forma de autoridade compartilhada entre o vértice e a base teria que ser construída a partir de uma economia organizacional pautada pelas respostas aos desafios anteriores. É parte importante de tudo que estou falando aqui, quando falamos em autonomia, a discussão da autoridade. Esse termo autoridade é um termo que se presta a muitas interpretações, mas, para se pensar numa escola capaz de participar desse reformismo, é preciso que essa autoridade seja construída de uma maneira coletiva.*

*Normalmente fica-se preso a uma concepção muito conservadora de escola em nome de quê mesmo? É preciso ir além. Em um livro organizado pelo Michael Apple e James Beane, chamado Escolas Democráticas, fala-se justamente disso. Eles contam sobre escolas norte-americanas que estão realizando iniciativas no sentido de fortalecer a sua capacidade de produzir cultura democrática. Por que é que não se pode compartilhar com os alunos a definição de determinadas regras? As escolas precisam ser capazes de criar espaços de conversa. É isso que fará com que ela se aproxime da sociedade do século XXI, é isso que vai fazer com que ela possa ajudar a educar essa sociedade do século XXI, que, de resto, tende a ser muito brutalizada, individualista, violenta. A escola não tem que estar a reboque dessa mistificação de que seria a sociedade do século XXI. A escola tem que ser entendida como agência fundamental para a construção do próprio sentido dessa sociedade do século XXI e para além do fetichismo da tecnologia da informação.*

Findada a exposição do professor Marcelo Burgos, passou-se às interlocuções dos professores Manuel Palácios e Wagner Rezende.

*Essa linha de investigação que trabalha com esse termo, integridade, abertura, que dá sentido à ideia de responsividade, que é o tema que o Marcelo quis trazer hoje para discussão, é um tipo de abordagem que para nós é muito importante. Só para dar outro exemplo de como a questão é relevante, basta pensarmos na avaliação educacional. A principal crítica que pesquisadores de orientação mais utilitaristas têm à avaliação educacional é a relação empírica, comprovada, entre os níveis de competência escolares e o desenvolvimento de competências que têm significação no mundo fora da escola. Ou seja, você pode ser um excelente aluno e ter um histórico no trabalho péssimo, ou seja, não existe uma correlação entre o desenvolvimento de competências escolares e o desenvolvimento de competências valorizadas na sociedade. E, um ponto, portanto, desses críticos, é o baixo valor, o baixo significado da avaliação educacional, aliada à capacidade de prever, prever o desempenho futuro da pessoa. Por que isso acontece? Porque ela avalia as competências escolares, aquelas que estão formalizadas em currículos, em objetivos, tratados pela ótica educacional.*

*Se você levar a sério esse argumento até o fim, muda completamente o currículo escolar de acordo com as necessidades do trabalho. E todos os críticos que você encontra a cada passo, no conselho de competência, vão gritar: “você está lidando com competências e habilidades na perspectiva do indivíduo colocado em uma situação qualquer de trabalho”. É uma discussão que todo mundo, em algum momento, já teve algum contato. A crítica que se faz ao conselho de competências e habilidades refere-se à situação em que esse conselho cola as suas competências e habilidades no eixo do trabalho. Ora, se você se afasta completamente de uma atitude minimamente responsiva diante do mercado de trabalho, você também vai defender os logaritmos, só os logaritmos. É impossível você discutir avaliação educacional sem lidar com esse problema.*

*A avaliação educacional é uma auto avaliação do sistema educacional. Ela avalia se as pessoas desenvolveram os objetivos que o sistema educacional se atribuiu. Nenhum lugar está obrigando os alunos a aprender logaritmo, só a escola. Só vai ter sucesso na escola se esses alunos aprenderem logaritmo e sabemos que a relação entre logaritmo e vida é muito distante. Eu acho que a avaliação educacional, que tem como referência os objetivos que a escola se atribuiu e não apenas a escola, mas o sistema educacional no sentido mais largo, é uma boa avaliação. Mas você só vai discutir esse tema e responder aos críticos se for capaz de lidar adequadamente com o tema integridade/ abertura.*

*Defender a integridade do sistema educacional de uma maneira que leve à clausura, em pouco tempo, faz com que você não tenha que*

dar satisfação a nada, nem a ninguém, a respeito dos objetivos de educação. São totalmente autorreferentes e auto explicáveis, o que não deixa de ser verdade, mas é um caminho que leva ao enfraquecimento do sistema educacional, se você levar essa política a ferro e fogo. Se abrir de forma demasiada leva a uma escola que se torna incapaz de se distinguir do ambiente. Esse é um tema central para avaliação, a discussão vai se tornar acentuadíssima com a reforma do Ensino Médio.

O Enem consagrou um currículo, por meio da avaliação, que é absolutamente escolar. Se você não ouvir críticas à avaliação e se fechar, vai fazer uma defesa ruim da escola, apesar de acreditar que está defendendo a escola. “Não abro mão de nenhum capítulo de biologia”: isso é tema. Mas, então, nós estamos lidando com o currículo no âmbito do currículo formalizado do ensino, que está codificado em programas escolares.

Mas vamos pegar esse aspecto educacional mais largo, que o Marcelo estava trazendo, que é absolutamente central para a escola. Uma escola que não é também razoavelmente fechada em face do seu ambiente externo, também não é capaz de educar. Um dos problemas que vocês têm na escola brasileira contemporânea é que ela se integra tanto à comunidade que não há nenhuma diferença na passagem da rua para a escola. Aí, é claro, o sujeito não consegue ter a experiência civilizadora da escola, de viver em um ambiente subordinado a regras ou, pelo menos, às ordenadas no organismo escolar, seguindo uma lógica inversa daquela que vive na rua. No caso das nossas cidades, muitas vezes, com espaços imensos submetidos a um estado de natureza, essa experiência escolar pode ser pouca. Você pode ter pouca distinção.

Aqui em Juiz de Fora vocês já tem notícias dessa natureza. A gangue que está na rua também está dentro da escola. Então você tem uma passagem da rua para a escola sem um desnível e, por isso, essa escola precisa ser capaz de criar um ambiente que obedece a uma lógica, definida pelo próprio sistema educacional. Proporcionar uma experiência de igualdade em um mundo marcado pela desigualdade. A escola pública, que é tão afinada com a ideia de república, não tão anacrônica assim, que o Wagner gosta de defender em todas as palestras. Então, tem a ver com essa ideia: você bota um uniforme e faz todo mundo igual. Se apreciar esse papel, que é a experiência de um mundo que, na verdade, é uma construção artificial do sistema educacional. Isso tem a ver com integridade, tem a ver com fechamento, com capacidade das pessoas viverem essa mudança do mundo da rua para o da escola.

Eu acho que esse conceito que o Marcelo anuncia é novo na sociologia da educação porque vem do direito, esse é um tema obviamente central para a sociologia do direito. Acho que esse esforço do Marcelo em trazer o



conceito de responsividade e tentar situar no cotidiano das escolas brasileiras, essa tensão entre integridade e abertura, eu acho que é um discurso teórico da maior importância. E nesses dois terrenos, no terreno que ele chamou de institucional – eu não gosto – mas no terreno que a escola persegue um objetivo codificado, currículos, capítulos, livros, temas, e dos outros objetivos que não são objetivos codificados em currículos, que têm a ver com o processo de socialização, integração social, objetivos que não estão nos currículos, um certo esforço de reprodução cultural que muitas vezes está escrito no currículo. Bom, eu acho que essa discussão nesses dois terrenos é muito importante. Eu acho que um belo diagnóstico dele de que essa instituição está muito frágil, tanto porque ela se comporta de um modo falsamente fechado, ou seja, agarrada às formas codificadas da sua prática e é falso, porque, na prática, qualquer um entra e sai sem nem se preocupar.

Fazendo referência àquela instituição, o recreio que ele contou talvez seja mais ilustrativo do que se passa na escola, do que o professor tentando ensinar equação de 2º grau na sala de aula, de uma maneira completamente alheia às diferenças e possibilidades dos seus alunos. Essa aula do professor autista, ela representa a integridade como caricatura porque é falsa. A verdadeira escola, em minha opinião, é essa que ninguém respeita, não respeita o professor, não respeita a instituição. Você teve um processo de democratização do acesso à escola, com um nível de institucionalização muito baixo, um eixo profissional extremamente rebaixado. Como a gente sai desse lado? Esse é o esforço.

E aí, diga-se de passagem, isso não é um problema da escola pública, esse é um problema do sistema educacional geral, que só aparece de forma dramática na escola, porque é lá que está o grande número e é lá onde está o problema da construção dessa tessitura democrática que fez com que fosse criada uma cela. Os outros 10% que não estão na escola pública, eles estão em instituições que desempenham papéis bem menores, de alcance bem menos significativo que essa escola pública é chamada a desempenhar. Porque é lá na escola pública que o problema da construção da ordem democrática é vivido, e não pura e simplesmente a reprodução de certo status social, que é o que a escola pública tende.

Eu quero reproduzir a minha ideia de classe média sem patrimônio. O sujeito aprende logo cedo o seguinte: ou você se dá bem na escola ou você tá mortinho lá fora. Essa escola faz bem isso, mas, se ela tiver que viver plenamente o problema da ordem, eu não sei se ela sabe lidar, eu não sei se aqueles profissionais sabem lidar. O problema não é o de uma construção democrática: o problema é a construção de uma sociedade mínima.. Então, eu acho que essa brincadeira de integridade e abertura é um achado genial, importante para o direito trabalhar com essa ideia, que parece óbvia, mas não é. A tendência normal do nosso tratamento com a questão escolar é di-



zer que o problema da escola é que ela está muito desnivelada com relação à rua. Não é isso. Uma interpretação errada; a escola está agachada com relação à rua, não tem diferença, não tem calçada. Então, o problema aí é o oposto do diagnóstico corrente, assimetria entre professores e alunos.

*Professores arrogantes e alunos humilhados. Eu acho esse diagnóstico errado. Ele pode ser arrogante porque a mãe do aluno também é arrogante, bate no aluno, mas institucionalmente não tem desnível, só pode ter violência. Um exemplo de que se entramos com o conceito certo, o problema pode ficar de outro jeito. Um exemplo também de dissertação daqui do programa é o recrutamento de professores. Os professores vão para a favela se assustam, e vão embora. Qual é a solução pra isso? A solução mais imediata regionaliza essa visão, ou seja, a instituição se acovardou a tal ponto que não só ela mantém o aluno na rua dele, mas também vai recrutar o professor na rua do aluno. Por que não pode misturar o professor? Por que o professor de outra parte da cidade não vai conseguir enfrentar a falta de civilização do outro pedaço? É a hora que os problemas do sistema educacional surgem. É uma escola tão achatada, que recua mais um passo. O único professor que é capaz de lidar com esse aluno é o vizinho dele. Aí eu tenho uma escola de comunidade, mas tão comunidade, que daqui a pouco você quase chama o chefe do tráfico para ser um controlador de segurança. Essa é uma instituição frágil e esse ponto é um ponto que a abordagem que o Marcelo traz, acho, que nos ilumina. É isso.*

### **Wagner Rezende**

*Eu anotei alguns pontos aqui e pretendo falar pouco cada um deles. Estou em uma posição meio complicada aqui, porque eu compartilho do diagnóstico que o professor Burgos tem em relação a isso, mas eu também não vim aqui para compartilhar com ele, porque eu acho que iria ficar uma coisa meio desinteressante. Então, à medida que ele foi falando, fui construindo alguns argumentos, que pode ser uma eventual crítica em relação à abordagem que o Burgos apresentou aqui. Então, vou deixar para concordar com ele no nosso próximo encontro, que aí eu vou mostrar mais claramente o que também tenho a dizer sobre a questão que o Burgos levantou.*

*O Burgos começou falando sobre a questão de uma escola, que é anacrônica, ou seja, uma formação escolar que remonta ao século XIX e que, segundo o discurso mais canônico, estaria em desconexão com século XXI etc. Esse terreno do anacronismo é um terreno tão pantanoso que uma das principais linhas de crítica ao anacronismo na escola vai buscar a solução em atitudes crônicas. Deixe-me tentar explicar melhor. Os resultados de testes de alfabetização têm mostrado que o método fonético tem melhor resultados que o método global, que é super moderno, e usa a ideia de uma língua total, uma concepção social da língua para alfabetizar. Todos, pós-*

*ditadura, não conseguem nem imaginar uma discussão sobre alfabetização que passe pelo método fonético, um método conservador, antiquado, rigoroso, em completa desconexão com o ambiente social do aluno. Um método mecanicista, que não dialoga com o aluno, porque ele parte da ideia de decifrar fonemas e o aluno não tem a menor ideia do que é um fonema, mas o importante é saber falar “coca-cola”, é saber que o “c” e o “o” é o “co” e aquela coisa toda, enfim.*

*Mas aí, pelos resultados das pesquisas em relação a isso, a gente vai ver que o método mais eficaz de alfabetização, e isso não é uma intuição, são dados já densos, todos os lugares que vocês forem pesquisar falam isso; o método fonético, o antiquado, o anacrônico é o que apresenta melhores resultados de alfabetização.*

*Por que eu quero tentar construir um argumento com vocês em relação a isso? Essa discussão sobre o anacronismo da escola esbarra, muitas vezes, numa confusão entre uma escola que é anacrônica e fatores escolares históricos que, de fato, produziram efeitos positivos. Esse discurso não é o caso do Burgos, a gente sabe disso. Mas esse discurso poderia gerar uma eventual crítica, o seguinte pensamento: a ideia de acusar a escola de anacronismo pressuporia a construção de uma escola do zero. Isso vai ter a ver com outro ponto que eu vou falar daqui a pouco. Essa escola é anacrônica? Elimina. Vamos construir uma escola nova, como se nada que a escola tivesse construído tivesse tido algum tipo de fator positivo.*

*A ideia do anacronismo escolar caminha junto com uma confusão completa entre o que a escola já produziu, como algo que efetivamente tem resultado. E, no caso da alfabetização, é um problema compartilhado por todo mundo. Você pode escolher o seu método pedagógico, a sua linha sociológica de pensamento que vai achar que o analfabetismo é um problema. Concordam comigo? É um dos gargalos, a partir da avaliação educacional, que nós temos no Brasil. Esse é um problema não resolvido. Analfabetismo inclusive no 9º ano do Ensino Fundamental, analfabetismo no terceiro ano do Ensino Médio é levado a um analfabetismo no Ensino Superior, analfabetismo em cursos de mestrado, doutorado. Bom, essa discussão do anacronismo, então, levanta um ponto importante, tem a ver com outro ponto que o Marcelo falou: a disciplina.*

*Olha que coisa interessante. A gente acabou de falar do anacronismo na escola, que tem uma capacidade enorme de dialogar com o mundo ao redor dela, que continua a mesma, e o meu discurso acaba de reproduzir aqui o seguinte: está faltando disciplina escolar? Disciplina? Alguém vai falar que disciplina é a discussão moderna sobre a escola? A disciplina é a origem da escola. Então, a gente termina de acusar nossa própria solução de uma solução anacrônica. O Manuel não gosta da discussão toda*

do Foucault, mas a escola nasce de uma necessidade de disciplinar, não coincidentemente como o quartel, hospício, hospital, mas é fruto de uma sociedade disciplinar, ela surge para isso; nunca prometeu outra coisa.

O discurso iluminista em torno da escola é uma invenção nossa. A escola se prometeu libertadora; ela nasceu para fazer outra coisa. Entende isso, a diferença que existe no discurso pós-iluminismo e no discurso de surgimento da escola? A escola só é para disciplinar, é para isso. E hoje, falamos o seguinte: a escola é anacrônica e precisa de disciplina? O anacronismo está na origem dela, a gente vai retomar justamente aquilo que ela nasceu pra fazer. E, em nenhum momento, eu estou falando também que não é essa, obviamente, a abordagem que o Marcelo trouxe aqui. É óbvio que disciplina é um fator fundamental pra qualquer tipo de instituição. Tem a ver também com essa ideia de abertura e integridade. Toda integridade pressupõe um nível de disciplina. Se não, você não tem um fechamento operacional mínimo.

Isso tem tudo a ver também com uma discussão que é famosa na discussão sociológica, que é a Teoria dos Sistemas, a noção de integração e fechamento, que, no fundo, é um diálogo entre um mundo de especialistas e o mundo externo, que não compartilham a mesma linguagem, que não compartilham os mesmos códigos. Agora, apontar disciplina como fator crucial para que a escola possa se reorganizar e, aí sim, ter uma perspectiva diferente do que a gente acha que é o fracasso atual é, no mínimo, curioso. Retornarmos a uma discussão inicial da escola, é apontar a disciplina como um elemento fundamental. Ou seja, falar que a escola é anacrônica é um bem vindo e importante. Agora a gente tem que ter muito cuidado para também olhar o outro lado da moeda.

A instituição escolar foi construída com base em características que, de uma maneira ou de outra, funcionaram, não funcionaram do ponto de vista utilitarista, para servir a alguma coisa. Hoje a disciplina está sendo cobrada. É importante pra gente também. Não é o único caso. Não é pra voltar à discussão de “a escola serve para disciplinar corpos”. Determinada disciplina é fundamental. Isso é outro ponto.

O que eu quero construir com vocês é um argumento no seguinte sentido: não é um tema simples discutir a reforma educacional. Se fosse simples, a gente chegaria aqui, apontaria todas as soluções, aplicaria isso no mundo prático e pronto, resolvido. Nem do ponto de vista teórico há uma clareza muito grande em relação a alguns problemas centrais.

Vejamos outra questão que o Burgos levantou. A escola precisa se adaptar ao mundo, mas sem se adaptar demais também. Tem aqui a ideia de integridade e abertura e a gente precisa produzir uma nova forma de escola, um novo tipo de escola. Alguém aqui conhece outro tipo de escola?

*Pensem. A discussão que a escola hoje está vinculada a um processo de banalização da violência enorme.*

*Alguém já leu Górkki na virada do século XX, na Rússia? Vou aproveitar que o Burgos colocou um ponto importante, que a escola tem traços de universalismo, então, posso pegar o exemplo da Rússia, que vai servir pra gente. A escola é o meio mais hostil na sociedade russa, uma sociedade extremamente caracterizada pela violência. A Rússia, na virada do século XIX para o século XX, é uma sociedade de barbárie, violência. E o Górkki tá lá na autobiografia dele narrando a experiência em casa, na infância, falando o seguinte: apanhava todos os dias e o maior medo dele era ir pra escola.*

*Hoje a escola sofre um processo de banalização da violência? Ou essas discussões sempre estiveram presentes, em alguma medida, mas claro, com conteúdos diferentes, percepções diferentes? Mas, agora, a escola como o próprio Foucault disse sempre foi muito hostil, sempre.*

*Só pra mostrar o caso de universalidade, o Graciliano Ramos, em um livro de mesmo nome, Infância, no mesmo período histórico do Górkki, aqui no Brasil, tem o mesmo diagnóstico, o mesmo. Inclusive, tem uma passagem interessante no livro que fala, “a notícia veio de supetão, iam meter-me na escola”, “o que diabo que eu fiz pra ser castigado desse jeito? Eu prefiro ficar no engenho, apanhar do meu avô, do meu tio, apanhar de quem quer que fosse.” Criança apanhava de quem passasse perto e ele prefere esse mundo ao mundo da escola. A hostilidade não é atual, é?*

*É óbvio o impacto de uma experiência como que Realengo teve, o impacto que as escolas norte-americanas tiveram em relação aos assassinatos. É óbvio que a repercussão disso muda a sociedade. A escola, do ponto de vista de ser uma instituição que disciplina, sempre foi um ambiente hostil. Tudo bem que a hostilidade tem vários matizes. Quer dizer, às vezes, eu acho que a gente tenta construir um discurso para parecer que esse momento da escola é o momento absolutamente singular. A escola nunca esteve tão mal. Será?*

*O Burgos levantou um ponto fundamental. Singular porque é a primeira vez que nós temos um processo de democratização do acesso. Sim, singular, sem dúvida. Agora, do ponto de vista de como a escola lida com as coisas temos características que foram mantidas durante todos esses séculos. A disciplina, a rigidez, a hostilidade, a incapacidade desde sempre de pensar em mecanismos de criatividade, de autonomia – que foi um ponto que o Burgos levantou, que é outra questão que eu acho fundamental e tem toda razão de ser. Na minha perspectiva, o autor não tem como discutir reforma da escola sem autonomia.*

*A gente entra no outro calcanhar de Aquiles da educação brasileira, formação de profissionais que trabalham na educação - formação de*

gestores, formação de professores. Isso tem tudo a ver com a discussão da avaliação educacional, porque o que a gente presencia constantemente são diagnósticos, dados da escola. Existe toda uma série de críticas prontas, preparadas para atacar a avaliação institucional, não como instrumento, mas como uso. Ou seja, críticas ao vazio. Não está atacando a ferramenta, está atacando o uso. Está atacando o uso, então vai discutir com o governador. Vai discutir com pessoas que usam a avaliação. Ataques aos instrumentos você não tem e os principais críticos à avaliação educacional são os críticos ao uso e não ao instrumento. Ele nem conhecem o instrumento.

Vou falar melhor na próxima oportunidade, mas você produz diagnósticos que, em tese, são informações preciosas para a escola. Imagina eu dar um diagnóstico, falar assim, “olha, na sua escola, no 7º ano de Matemática, os meninos não estão aprendendo geometria espacial, repassa para o professor”. Ele pode até atinar que aquilo não serve para nada, mas tem que, pelo menos, olhar pra aquele negócio. O instrumento não impõe que o professor de Matemática tenha necessariamente que pegar aquele resultado e fazer alguma coisa com ele. Aquilo ali é uma informação. Ele tem a autonomia pra gerir aquela informação e, aí sim, alterar práticas pedagógicas, discutir com o diretor, chamar os outros professores de Matemática, chamar o professor do 5º, 6º ano, de repente os problemas estão nas séries anteriores e, normalmente, estão. Uma coisa é: a autonomia é fundamental. Mas e quando a gente tem autonomia, ela é suficiente? É só dar autonomia que a gente vai resolver o problema? Não. É preciso saber o que fazer com aquilo.

Outro ponto que o Marcelo falou aqui da responsividade, que é um tema interessante, que eu, realmente, acho fundamental a escola ter capacidade de responder ao mundo. É isso que a gente espera. É por aí que é o caminho. A escola não consegue responder aos seus próprios problemas. A escola se quer percebe os seus próprios problemas, ela naturaliza o discurso que é sempre externo. O que eu quero dizer com isso? É como se os problemas da escola fossem os problemas sociais fora dela. É mais ou menos uma má interpretação do famoso relatório Coleman, lá da década de 1960, mal interpretado, cuja conclusão ruim foi, grande parte, grande parte não, a maior parte do que define o desempenho escolar tá fora da escola. É a origem social, a raça do aluno, nível social, condições familiares. A escola tem muito pouco a fazer, né? Sabe o que vai acontecer? Continuar o discurso, tipo “Olha, enquanto o mundo lá fora não melhora, a escola não melhora, né?”

Isso vai de encontro ao que o Marcelo acabou de falar aqui. Ou a escola começa a criar também mecanismos internos de possibilidade de modificação ou a gente vai esperar o quê? Isso acaba gerando um economicismo escolar perigosíssimo e o Brasil deposita sérias expectativas com relação a ele. Principalmente pessoas que não estão envolvidas com a escola e, mais triste, muitas pessoas que estão envolvidas com escola também. É

como se o desenvolvimento da economia dependesse da escola. Joga mais responsabilidade em cima dela. E o contrário também.

A escola é o quê? É infraestrutura? Datashow não dá aula, não é isso? É um instrumento, instrumento para ser usado. É óbvio que estudar numa escola com banheiro, energia elétrica, saneamento básico, com água tratada, é importante, é óbvio que é. Agora, água não dá aula de Matemática, não dá aula de Língua Portuguesa. A escola continua chata com água encanada; a escola continua chata com professores que usam Datashow pra repetir a mesma aula, que continua autopoietica, que só gira em torno da própria escola.

É óbvio, gente, que investimento em infraestrutura é importante. Estou longe de negar isso. Mas não é suficiente. Aí você cai nesse discurso que se autorreproduz também. “Olha lá, a gente não consegue melhorar, nossas cadeiras não são acolchoadas [...]”. E a escola naturaliza isso. O Burgos falou isso, que incomoda todo sociólogo: a naturalização de um problema que não é natural. A gente sempre cria uma expectativa externa. Uma hora o governo olha pra gente, uma hora a coisa muda. Não é isso? E esse é um perigo.

Mas esse é um polo. Tem outro polo, antagônico a esse que é tão perigoso quanto. E me permitam ser bem aristotélico nisso: tem um meio termo pra negociar essas questões com relação à escola. Óbvio que ela não vai esperar o mundo externo acontecer para que produza as suas próprias modificações. Isso inviabilizaria a ideia que o Burgos tá levantando aqui, de uma construção democrática por dentro da própria escola.

De onde vai vir a construção de uma cultura democrática? De cursos superiores que formam professores que não sabem utilizar a autonomia, de cursos superiores que formam professores que não sabem utilizar a criatividade, de cursos superiores que formam professores que não têm condição, que o Manuel levantou aqui, de se adaptar a um mundo que não dialoga com a realidade social? É daí que vai vir a democracia? A gente vai esperar o quê? Uma fagulha democrática aparecer justamente para essas pessoas que estamos acabando de falar, que não estão conseguindo se adaptar a um diálogo que permita fazer com que os alunos se interessem pela escola de novo. De novo não! Que se interessem pela escola.

Essa discussão que foi levantada pelo Burgos aqui é fundamental. Só que os caminhos que esse debate pode tomar são múltiplos. A gente pode chegar nessa discussão, no que vocês imaginarem dentro da discussão educacional. Agora, me parece que construir autonomia pressupõe sempre entendimento de que essa autonomia precisa ser utilizada. Não adianta a gente construir processos de autonomia sem que a escola saiba usar. O viés democrático para ser construído dentro da escola precisa de

dois elementos: entender que a escola é, sim, uma estância capaz de produzir isso, culturalmente, mas que também depende de fatores externos.

O que são os fatores externos nesse caso? Que profissional que a gente forma hoje pra discutir aspectos de democracia? Difícil, né, quando você olha pra dentro da escola. De onde virá? Virá de uma legislação constitucional que prega que a gestão democrática é um dos fatores essenciais pra gestão educacional? É isso? É óbvio que a normatização é importante, só que se a gente deixar lá na Constituição isso não vira nada. O Marcelo até falou nos conselhos de classe, muitas vezes vazios, na inexistência de grêmios estudantis. Ou seja, essa norma vai ficar engessada ou vai existir?

Essa discussão da democracia me parece ser a mais complicada desse tema todo. Por quê? O Marcelo falou que temos uma demanda cada vez maior em ser democrático, depositar as expectativas todas em cima de uma instituição que, pelo discurso geral, é apontada como alguém que vai solucionar problemas sociais quando, na verdade, é um problema social a ser solucionado, é muito complicado. A nossa expectativa repousa justamente nessa instituição que a gente falou o tempo todo, anacrônica, incapaz de gerar interesse, desconexa do mundo, como Manuel disse, sem nivelamento com o mundo da rua. É dali que vão nascer aspectos democráticos? Só dali? E aí eu concordo com o Marcelo: a comunicação da escola é fundamental tanto pra os vértices do poder quanto para a sociedade civil que a entorna.

A democracia não surge só na escola. Um exemplo análogo que aconteceu na história da humanidade, a produção do nazismo se deu em três grandes instituições na Alemanha: a escola, a igreja e a família. Daí a explicação da universalidade desse processo. A democracia também pode surgir a partir de três grandes instituições: a escola, a família, a sociedade. Chega-se, então, no direito. Quer dizer, não se produz democracia somente na escola. Ou ela faz parte de um caldo cultural maior e se torna engrenagem dentro desse caldo ou vai depositar sempre as nossas expectativas, num viés frustrado de fazer com que a escola, mais uma vez, não alcance aquilo que ela não prometeu.

Mas, enfim, essa discussão que o Marcelo iniciou aqui hoje sobre uma escola que se pretende democrática e com um viés de produção de uma sociedade democrática estão de alguma maneira interligadas nessa pergunta que me parece ser de pano de fundo – “O que a escola tem para oferecer?”. Essa pergunta, me parece, foi o tempo todo ocultada atrás do verdadeiro sentido da escola. O que a escola tem produzido? Só tem produzido isso: rigidez e falta de criatividade? Ah, mas tem dado certo também.

Bom, eu penso que essa discussão que o Burgos levantou já é uma discussão que vai dar pano pra manga. Em outros seminários a gente podia



*discutir isso. Muito obrigado pela atenção. Eu passo a palavra para o Burgos de novo, para ele replicar.*

### **Marcelo Burgos**

*Eu não tenho muito a acrescentar não, acho que há mais concordância do que discordância. Eu apenas aproveitaria a oportunidade para, eventualmente, esclarecer alguma coisa. Eu acho que você enfatizou muito, na minha colocação, a ideia do anacronismo como uma ideia problemática. É o meu raciocínio, a minha forma de apresentar o problema. E, mais ou menos, digamos assim, consensual, a gente tem uma forma escolar, você falou aí de outras instituições, presídio, por exemplo. O presídio, essa forma de presídio, é do século XIX. Em toda parte do mundo, os presídios estão abarrotados, a criminalidade, na verdade, não diminuiu, aumentou. Então, formas institucionais, muitas vezes, se reproduzem e elas, em algum momento, podem deixar de fazer sentido. O presídio, por exemplo, parece não fazer nenhum sentido, mas a gente não sabe o que colocar no lugar também. Então, a forma escolar, ela – é claro, que de alguma maneira, você tem razão quando fala da questão da disciplina, por exemplo, que está incutida nela desde a origem, aliás, a escola, como você bem disse, não se prometia muito outra coisa, além de um processo educacional disciplinador.*

*Mas eu acho que é preciso trazer outras maneiras de se abordar a questão, porque isso fica muito na marcação do Foucault e também Bourdieu. Se a gente traz outra bibliografia, por exemplo, Dewey, que é um pensador americano do pragmatismo, que se confunde com a própria luta pela democracia na escola, você consegue pensar o seguinte: essa forma escolar foi também suficientemente plástica pra incorporar outros ideais, outros projetos. Na concepção do Dewey, o que tá em jogo não é tanto a lógica disciplinadora, docilizadora; pelo contrário, a ideia é de potencialização dos indivíduos, não é mesmo? Isso tá na base da própria expectativa em relação ao lugar que a escola vai assumir na vida norte-americana. Inclusive com toda importância que teve para a vida associativa. A associação mais recorrente na vida americana é a associação de pais da escola. Ou seja, essa escola não é uma instituição do Estado para disciplinar aqui embaixo; pelo contrário, é um espaço da sociedade.*

*Claro que nem sempre ficou desse jeito, a gente sabe que nos EUA essa história também é uma história cheia de inflexões. Em um dado momento, em alguns momentos, o Estado tenta capturar a escola, tenta instrumentalizá-la. A escola passa a ser um braço, entendido como um braço importante, para a macroeconomia, um braço importante para a manutenção do império. Mas isso sempre é objeto de disputa, de conflito com os sindicatos, com os profissionais da escola, com as famílias. Então, eu acho importante a gente não ficar preso a apenas uma maneira de encarar o pro-*



blema, porque também faz com que a gente não consiga enxergar outras possibilidades.

Então, quando eu falo anacronismo é porque, de alguma maneira, essa forma escolar está referida à afirmação de determinada organização social, política ou econômica, que tem a ver com o capitalismo moderno. Se a gente aceita que houve uma mudança, houve uma ruptura, que alguns autores chamam de pós-fordismo, flexibilização, revolução da informação, o mundo mudou realmente. Então, essa forma escolar, que um dia nasceu muito afeita, com muitas afinidades, em relação àquele contexto, ela estaria hoje em anacronismo. Por isso, essa me parece uma questão pertinente, que a gente tem que enfrentar.

Mas tenho visto muitos dos consultores e formadores de opinião na área de educação com uma resposta muito rápida, uma crítica muito rápida e ligeira que usa como retórica esse contraponto: sociedade do século XXI e escola do século XIX. Isso é uma coisa que, de cara, quando a gente para pra pensar, já coloca os profissionais da escola em um tempo remoto, já rebaixa (porque você é um dinossauro), o professor é o dinossauro. Tenho em mente, por exemplo, uma experiência que estão fazendo no Rio de Janeiro, de uma escola modelo do que seria a estrutura compatível com as exigências do século XXI. Para mim, aquilo ali é uma aventura, no mal sentido do termo. Por trás de toda a ideologia de que eles estão realizando uma escola inovadora, uma escola sem turma, sem isso, sem aquilo, o conteúdo que estão levando é feito por pessoas sobre as quais não se tem nenhuma responsabilidade, nenhum controle e que, no fundo, torna o professor um mero apertador de botões. Isso que é atual escola do século XXI? É isso que eu acho que tem que ter em mente como um risco. Porque isso tem sido colocado de uma maneira muito simplificadora; as tais competências do século XXI também.

Recentemente, o Instituto Ayrton Senna organizou um seminário sobre esse tema e a tônica das intervenções foi a seguinte: é verdade que o Brasil ainda não desenvolveu plenamente as competências do século XIX e XX, mas a gente é obrigado a incorporar desde já as competências do século XXI, que exigiriam uma outra escola, não é mesmo? Pois, afinal de contas, para que você possa desenvolver espírito de equipe, espírito crítico e outras coisas, tem que ter uma escola diferente.

Qual é a minha preocupação? Que você fragilize ainda mais essa escola e acene com alternativas que são, na verdade, por ora, muito arriscadas. Que são experimentos, em geral, concebidos e realizados por experts que estão muito longe da escola e que, portanto, não vão ajudar em nada na construção da autonomia e da equidade. Bom, esse é o primeiro ponto que eu queria reiterar da minha intervenção.

*O segundo tem a ver com a reforma propriamente dita. Você, de maneira muito perspicaz nesse diálogo comigo, indagou: mas de onde vem o impulso para reforma, da própria escola? Como é que a escola pode, ela própria, puxar pela própria barba? Essa é uma boa questão, que nos obriga a admitir que esse processo, digamos reformista, tem que contar com a participação ativa da escola, mas não pode depender somente dela. O poder público precisa ter mais clareza do papel que pode desempenhar nesse processo, inclusive dos seus limites, pois não é possível realizar essa reforma sem que haja mobilização embaixo, da escola e da própria sociedade. Por seu turno, o mercado hoje vem atuando com muita força no campo da educação, como são exemplos as fundações de todos os bancos, entre outras instituições privadas, trabalhando em torno da educação.*

*O interessante é que a sua ação tem sido a de buscar valorizar a escola pública e não tanto defender um modelo privatizador. Mas é claro que essas coisas são mais complicadas, pois, na medida em que assumem um peso excessivo no direcionamento das políticas públicas de educação, fazem valer a sua orientação mais geral, que é menos fortalecer o papel de formação de cultura democrática da escola e mais o de submetê-la às exigências da macroeconomia relacionadas ao mercado de trabalho. Mas o fato é que o impulso crítico oriundo do mercado pode ser um vetor importante do feixe de forças que podem ajudar no processo reformista. A crítica ao baixo desempenho escolar e algumas iniciativas no sentido de fortalecer a capacidade da escola de ensinar têm encontrado no mercado um aliado. Mas o resultado mais ou menos benfazejo dessa ação dependerá de como o poder público vai lidar com isso. O que não pode acontecer é fazer com que o mercado dite as políticas de educação; ao contrário, seria necessário saber capitalizar o seu interesse pela educação em favor do fortalecimento do papel democrático da escola.*

*Outro segmento importante do processo de reforma é a universidade, que pode ter um papel fundamental. A universidade tem um protagonismo grande na vida brasileira, na vida intelectual brasileira e eu, como professor universitário, até na minha relação com o mundo da escola, sempre começo fazendo uma autocrítica. Eu acho a universidade absolutamente tímida, acanhada na sua relação com a escola, acho até que o CAEd é um exceção, até como um braço da Universidade. Mas, de uma maneira geral, o que tenho visto é uma relação extrativista com a escola: tira-se muito e se devolve pouco. Quando eu comecei a conversar com as diretoras das escolas, em torno da PUC, fui recebido de uma maneira fria ou hostil, porque a fala delas era a seguinte: "Pô, mas vem mais alguém da PUC aqui pra fazer mais pesquisa sobre a gente e não dão nada, não resolvem nada, só pegam". Isso reflete uma situação que certamente não é particular ao universo da PUC, mas uma situação mais geral, de baixo diálogo efetivo da universi-*

*dade com as escolas. Tal situação tanto se reflete na própria produção de conhecimento sobre o assunto, que fica mais pobre, quanto no que se refere ao trabalho de formação de professores. Então, a universidade tem que se transformar também para contribuir com o processo de reforma da escola.*

*Outro ator importante são os sindicatos, pois, se é verdade que a escola não pode ser inteiramente capturada pela lógica do Estado, tecnocrática, com os seus cálculos que, muitas vezes, estão a serviço dos projetos políticos particularistas dos seus mandatários, você precisa ter uma sociedade que imponha algum limite. E quando se trata da escola, os sindicatos têm que ser considerados um pilar importante. Só que os sindicatos, por “n” razões, estão esvaziados. Por exemplo, houve no Rio, agora, semana retrasada, uma convocação geral dos sindicatos dos professores, que tinha dois objetivos: lutar por melhores condições de trabalho e, ao mesmo tempo, fazer um protesto público contra a utilização de um jogo, o “banco imobiliário”, comprado junto a uma grande fábrica de brinquedos – Estrela – customizado para o Rio, cheio de referências nada sutis de elogios ao governo do estado e ao governo municipal. Pois bem, o sindicato convocou os professores, colocou anúncio no jornal e na rádio, afirmando que “as escolas amanhã não vão funcionar” e, no dia seguinte, praticamente todas as escolas funcionaram e a manifestação foi muito esvaziada. Ficou evidente, portanto, que o sindicato não tem capacidade de mobilização e, mesmo que haja um mal estar no corpo docente da rede municipal da cidade, tanto com relação às condições de trabalho quanto a situações como essa do “banco imobiliário”, o sindicato não consegue torná-lo público. Com isso, a própria escola fica indefesa em face do arbítrio do poder público. Infelizmente, essa situação, em que se nota a baixa comunicação do sindicato com boa parte dos professores, não é uma particularidade do Rio de Janeiro.*

*O que eu penso, portanto, é que esse reformismo envolve múltiplos atores, mas a escola, ela mesma, tem que desempenhar papel central nesse processo, pois sem ela não será possível construir uma mudança consistente, que concilie as expectativas que existem em torno do seu trabalho e as possibilidades reais de atuação que possui. Finalmente nós, enquanto intelectuais desse mundo da educação, temos que ser capazes, também, de contribuir para esse movimento, ajudando a dar sentido para ele e a torná-lo possível. Acho que por meio do ensaio e erro podemos ajudar a encontrar o veio da madeira. Por exemplo, parece fazer sentido conferir uma dignidade à gestão escolar como uma dimensão molecular de um processo de afirmação da democracia. Esse é um trabalho que pode resultar da imaginação dos intelectuais, especialmente a partir da abordagem comparada. Isso a gente pode aprender, por exemplo, com os americanos, que levam muito a sério a escola. A escala de reflexão e de atuação deles, bem ao modo do pragmatismo, não é a escala macro: é a escala da rua, da vizinhança, da*

escola. Boa parte das suas batalhas se dá nesse nível. E faz sentido porque não se tem muito como pensar democracia se não for ativando essas instâncias que estão mais próximas dos indivíduos.

Agora, é claro que têm instâncias como os sindicatos e os partidos que realizam a mediação entre a vida local e as suas pequenas e grandes batalhas. Portanto, entre nós é também papel dos intelectuais realizar a articulação entre os debates em torno da educação e a grande política, ajudando a construir a conexão entre o trabalho da escola e a própria ideia de democracia. Acho que o Manuel foi muito feliz quando falou que no Brasil a integridade – para voltar ao termo empregado por Nonet e Selznick – tem se transformado em uma caricatura. A integridade de que falávamos aqui há pouco tinha a ver com a instituição que está tão comprometida com o seu trabalho e tão imbuída de que tem que realizar aquilo, que se fecha para o mundo exterior, porque o mundo exterior ameaça a integridade. Então, essa integridade é fruto de escolhas autênticas. Mas a integridade da nossa escola seria uma caricatura, porque muito frequentemente os atores envolvidos no processo escolar não acreditam no que estão fazendo; o professor está dando aula de Matemática, mas, na verdade, sabe que a comunicação com o aluno é muito pobre. Se confrontado dessa maneira, o professor certamente fará a defesa da integridade do trabalho escolar, mas é uma caricatura. Então, acho que essa é uma discussão que a gente precisa avançar.

Isso remete a outro ponto mencionado aqui, que tem a ver com a questão da disciplina. Como já pontuei antes, não é verdade que essa forma escolar seja, necessariamente, dura, disciplinadora. É possível construir uma situação na qual as regras escolares sejam mais compartilhadas entre os seus membros, incluindo os estudantes, claro. Tudo isso pode parecer um pouco utópico, mas é em nome dessa utopia que se avançou no sentido de fazer com que a escola em outras sociedades um dia se tornasse mais compatível tanto com a república quanto com a democracia.

Um penúltimo ponto diz respeito ao termo autonomia. É importante enfatizar o entendimento de que a autonomia não é uma prerrogativa do diretor, porque quando o Wagner disse: “Chega para o diretor e diz eu não tenho autonomia”... Ele até fala isso. Fala isso porque entende autonomia como uma espécie de crédito pessoal. Na verdade, autonomia é uma construção coletiva e, quando bem entendida, obriga o diretor a dizer, “eu tenho uma maior autonomia porque tenho uma equipe trabalhando comigo”. É por isso também que a autonomia é, de um lado, uma âncora para pensar a reforma institucional das escolas no sentido de torná-las mais responsivas e mais democráticas, mas é, também, e sempre, um ponto de tensão permanente, porque tal como a democracia, não existe sem conflitos internos à escola e entre a escola e os demais atores, desde a vizinhança e a família até o vértice do sistema escolar.

*A última questão que gostaria de destacar tem a ver com a observação que o Wagner fez quando usou a expressão “solucionar problemas sociais”. Embora não tenha dito isso dessa maneira, atribuindo à escola a solução de problemas sociais, pontuar esse aspecto nos obriga a voltar a um aspecto muito importante do debate contemporâneo, que tem a ver com as expectativas em relação ao trabalho escolar, que, em geral, vão muito além do que ela pode fazer. Eu acho importante frisar o seguinte: eu gosto muito da formulação de um autor argentino, chamado Néstor Lopez, quando ele discute o conceito de educabilidade, que nos ajuda a pensar. Ele diz o seguinte: educabilidade tem a ver com a predisposição da criança e do adolescente para participar do jogo escolar. Ela depende, na verdade, de dois fatores, digamos assim: de um lado, para que esse menino possa participar do jogo escolar, tem que estar bem alimentado, tem que dormir na hora certa, uma série de coisas que não dependem da escola; são externos, depende da família, do lugar em que ele vive e coisa e tal. E se isso não estiver disponível, depende de políticas sociais que assegurem isso. Mas a educabilidade também depende da capacidade da escola de, de alguma maneira, se aproximar. Então, eu posso ter um contexto externo favorável ao jogo escolar, mas uma escola que não dialoga com esse aluno e, portanto, mantém baixa a educabilidade.*

*O que tem acontecido, em geral, é o pior dos mundos. A gente não tem o contexto externo e nem o interno. Mas, o que eu gosto dessa formulação é que ela deixa claro o seguinte: vamos cobrar da escola aquilo que deve ser cobrado dela, tornando mais clara a divisão de trabalho entre os diferentes segmentos, por exemplo, de uma prefeitura. Se a gente considera que a escola é central e, aliás, independentemente do que nós achemos, a escola é central para a família, especialmente para a família popular, pois a sua rotina gira em torno dela. Então, se isso é verdade e se a gente considera que também não depende da nossa intenção, quer dizer, isso está colocado como programa da nossa Constituição para a sociedade brasileira, o protagonismo da escola. Isso significa que você pode muito bem conceber uma organização de políticas públicas que tenha como centro de gravidade a escola de tal maneira que vai pensar políticas sociais articuladas em torno disso.*

*Por exemplo, quando falei do conselho tutelar, o conselho tutelar é um órgão da sociedade civil, mas que depende muito do poder público para funcionar. A sociedade elege os conselheiros, mas é o poder público que dá estrutura, pessoal. Por hipótese, vamos imaginar que uma prefeitura resolva abraçar a ideia de que o conselho tutelar pode desempenhar um papel importante na equidade escolar porque cria um lugar de mediação entre escola e família. Isso significa que eu estou valorizando a escola, mas fazendo uma política fora dela. Então, eu achei importante frisar isso, porque*

*acho que isso também diz respeito à nossa capacidade de pensar a escola e de fortalecê-la.*

*Uma boa maneira de você desmoralizar a escola é pedir que ela faça coisas para as quais não está preparada. Hoje, a escola ainda é um lugar de gestão da pobreza – que é um conceito da Monica Peregrino. Por exemplo, em pesquisas que fizemos, observando reuniões de pais, constatamos que boa parte delas é ocupada com informes de políticas e bolsas e programas do governo municipal, estadual ou federal, é tomada por esse tipo de coisa. Ou seja, é a escola funcionando ali como um lugar de mediação, de programas de assistência social. “Olha se vocês tiverem amigos ou parentes com idade tal, avisem a eles que...” e a reunião foi embora, deixando muito pouco tempo para tratar de assuntos pedagógicos, que dizem respeito efetivamente ao trabalho escolar. Quer dizer, então, uma boa maneira de desmoralizar a escola é embaralhar o trabalho escolar com essas ações sociais, essas exigências. Ao contrário, uma boa forma de fortalecê-la é limpar o terreno e aí poder cobrar e responsabilizar a escola por aquilo que se espera dela, que é ensinar, educar. Era só isso. Mas eu acho, Wagner, que foram muito boas as suas considerações e provocações, muito pertinentes. Enfim, é isso.*