

Sistema Estadual de Avaliação Participativa no Rio Grande do Sul: uma análise a partir das instituições

MARIÂNGELA BAIROS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

PATRÍCIA SOUZA MARCHAND

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

RESUMO

Este trabalho apresenta um recorte de uma pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da FAGED/UFRGS e trata da Análise e Avaliação Externa de Processos e de Resultados Atinentes à Avaliação Institucional Participativa do Sistema Estadual de Avaliação Participativa – SEAP/RS. O objetivo é verificar de que forma as instituições influenciam ou determinam as ações de aplicação de uma política pública educacional. Apresentamos, a partir de uma amostra, a avaliação do processo de implementação do SEAP em seis escolas da rede estadual do RS, utilizando instrumental teórico de análise derivado do neoinstitucionalismo. A partir das entrevistas, consideramos que este processo conseguiu, efetivamente, envolver gestores, professores e comunidade escolar na gestão das políticas educacionais.

Palavras-chave: Gestão Educacional; Políticas Públicas; Neoinstitucionalismo.

State Participatory System Evaluation in Rio Grande Do Sul: an analysis from institutions

ABSTRACT

The paper presents a part of a research carried out by the Policy Studies and Education Management Center (FAGED / UFRGS) and it deals with the analysis and external evaluation of processes and results relating to the Institutional Participative Evaluation of State Participatory Assessment System - SEAP / LOL. The objective of this study is to verify how institutions influence or determine the enforcement actions of an educational public policy. We present, from a sample, the evaluation of the SEAP implementation process in six schools of the state of RS, using theoretical tools derivative of neoinstitutionalism analysis. Based on interviews, it is considered if this process has effectively involve managers, teachers and the school community in educational policies management.

Keywords: Educational Management; Public Policy; Neoinstitutionalism.

INTRODUÇÃO

Neste trabalho, apresentaremos uma análise do Sistema Estadual de Avaliação Participativo instituído na Rede Estadual do RS, implementada pela SEDUC – RS (Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul), utilizando instrumental teórico de análise derivado do neoinstitucionalismo. A finalidade desta política pública é de mapear, recolher da rede estadual, em todas as instâncias, diagnósticos qualitativos que ofereçam elementos para aperfeiçoar e avançar na melhoria da educação como um todo.

Ao optarmos pelo neoinstitucionalismo, partimos da premissa que fundamenta esta teoria: *“as instituições importam”*. Nesta pesquisa, entendemos que a relação entre duas instituições, a SEDUC e as escolas, possui elementos estruturantes do processo de implementação desta política.

Assim, destacamos que a proposta do SEAP-RS apresentada e fornecida às escolas da rede estadual tem um peso, na medida em que, a princípio, todas as escolas da rede necessitam implementar. Presumimos desta forma, que a relação entre as instituições e seus atores é que irão definir os caminhos desta implementação.

Este debate será apresentado mais adiante a partir do recorte das entrevistas realizadas pelo grupo do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da FAGED/UFRGS, junto às escolas da rede estadual.

Considerando a premissa teórica com que as instituições condicionam as ações individuais, partimos da suposição de que, mesmo que haja opiniões e resistências, os professores e a instituição definem a implementação da política pública. As instituições têm um peso determinante sobre a implantação das políticas propostas, pois, independentemente da posição dos professores, é muito difícil para a comunidade escolar negar-se a implementar determinada política.

Precisamos compreender que a luta entre atores e grupos sociais é sempre mediada pelas instituições políticas e econômicas e estas levam as políticas públicas para determinada direção e privilegiam alguns grupos em vez de outros, embora caiba ressaltar que as instituições sozinhas não fazem todos os papéis (SOUZA, 2002). Existe uma zona de sombras que não fica visível na implementação das

políticas: como o gestor da instituição escolar, a priori, não pode ser contrário à implementação da política, coloca-a em prática, porém a faz contra sua vontade e, algumas vezes, sem levar em consideração os objetivos e princípios estabelecidos para a efetivação da política, ou implementa de qualquer forma. Essa zona de sombra não é possível determinar pelos proponentes das políticas, porém seu resultado efetivo é afetado pelo engajamento e pela participação dos agentes.

Esta zona de sobreposição diz respeito ao engajamento na implementação das políticas, não existe uma margem de discricionariedade. No caso da pesquisa realizada, nossa hipótese é de que em escolas onde a política foi implementada de qualquer forma, não se alcançou o resultado esperado e em escolas onde a política foi implementada de forma comprometida, o resultado esperado com a autoavaliação foi diagnosticado.

Neste estudo, optamos pela perspectiva neoinstitucional para subsidiar os dados recolhidos através dos instrumentos aplicados em cada uma das escolas visitadas e entrevistadas pela equipe. Aqui iremos expor uma pequena amostra da pesquisa, apresentando elementos presentes na segunda parte das entrevistas realizadas com gestores, no que diz respeito ao impacto do SEAP junto à escola, à avaliação do SEAP e a seus resultados.

As questões aqui apresentadas fazem parte de um roteiro semiestruturado utilizado em entrevistas feitas no final de 2015 em 104 escolas da rede estadual do RS, como parte da atividade de avaliação externa realizada pela UFRGS. O recorte apresentado refere-se à avaliação, considerando: o impacto do SEAP na escola e avaliação geral da política implementada pela SEDUC-RS. Iremos apresentar a análise de algumas questões presentes neste roteiro em entrevistas realizadas em seis destas escolas. A amostra abrange escolas das 1ª, 16ª e 27ª CREs – Coordenadorias Regionais de Educação do Estado do RS, ligadas à SEDUC/RS.

CRE's da Amostra	Município/RS da Amostra	Nº Alunos da Amostra	Etapas/Modalidades da Amostra
27 ^a	Canoas	934	Ens. Med. e EJA
1 ^a	Porto Alegre	757	Ens.Fund.
27 ^a	Triunfo	111	Ens. Fund. Incompleto
16 ^a	Carlos Barbosa	480	Ens.Fund.
16 ^a	São Jorge	273	Ens.Fund.e Ens. Med
16 ^a	Vila Flores	106	Ens.Fund, EJA e Ens. Med.

CONCEITUANDO POLÍTICAS PÚBLICAS

Partimos do SEAP como uma política pública educacional para retomar o debate e a análise das políticas públicas, considerando um conjunto de vertentes estruturantes destas políticas como eixos fundadores e estudos desta matéria.

De acordo com Souza (2005), estudar políticas públicas é buscar entender a relação expressa através dos grupos de interesse vinculados ou não às siglas partidárias e o papel da burocracia em cada esfera estatal, em consonância com demandas, necessidades e dificuldades da sociedade. As políticas públicas são resultantes de decisões tomadas pelos formuladores de políticas, notadamente os governos, no contexto de determinado projeto de sociedade. Podemos ainda partir da seguinte premissa: políticas públicas abarcam diferentes sentidos sobre sua definição, não existe uma única definição do que seja política pública, nem de como estas se operacionalizam.

A literatura acadêmica fora do Brasil diferencia os estudos de políticas públicas da análise de políticas públicas. Segundo esta literatura, os primeiros consistem em estudos *de* políticas públicas, enquanto a análise de políticas públicas se refere a estudos para políticas públicas (Dobuzinski, Howlett e Laycock, 2007). Os estudos de políticas públicas são desenvolvidos predominantemente por acadêmicos e procuram *explicar* a ação do Estado. A análise de políticas públicas, por sua vez, é a expressão utilizada para se referir à pesquisa aplicada de base científica desenvolvida com o objetivo de *subsidiar* a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas, como afirma Dobuzinski, Howlett e Laycock (2007: 3-4). No Brasil, não se estruturou um campo claramente delimitado de formação, de pesquisa e de atuação profissional voltado à elaboração de alternativas de políticas públicas (análise de políticas públicas). Tampouco houve, na literatura sobre políticas públicas, uma diferenciação entre estudos de políticas públicas e análise de políticas públicas. O campo de políticas públicas *lato sensu* que começara

a se estruturar no final dos anos 60 (Farah, 2011 e Faria e Marques, no prelo), após sofrer uma solução de continuidade com a ditadura, está ainda em processo de (re) constituição no Brasil (FARAH, 2012, p. 2).

A análise das políticas públicas no Brasil, como um campo de estudos, formação, monitoramento e avaliação, ainda é um desafio para todos nós. Pensando em contribuir com este debate, propomos uma retomada de algumas das principais correntes teóricas das políticas públicas que veremos a seguir, refletindo sobre a articulação destas, com as políticas propostas pelos governos.

As instituições estabelecem as regras do jogo das lutas políticas – influenciando na formação das identidades de grupo, de preferências políticas e de escolhas de coalizão, bem como promovendo o aumento de poder de alguns grupos, em detrimento de outros. As instituições também afetam a atuação do governo – na medida em que interferem nos recursos administrativos e financeiros que viabilizam as intervenções (PIERSON, 1996, p. 152).

As instituições, ao proporem as políticas públicas, estão fazendo escolhas, definindo o que deve ser prioridade, defendendo uma posição do grupo que governa e influenciando o andamento do jogo político.

AS INSTITUIÇÕES DETERMINAM

Elemento fundante do debate acerca de políticas públicas, a teoria institucionalista concentra sua análise na gestão dos espaços institucionais, com amplo poder centrado na importância da instituição, como se esta, por si só, operacionalizasse as políticas públicas. A teoria básica do institucionalismo é de que “*instituições importam*”, “*instituições determinam*”, ao condicionar os comportamentos, as escolhas e os resultados das políticas públicas. Na análise neoinstitucional, a questão preponderante é: as instituições são determinantes.

O campo teórico e prático deste movimento é amplo, mas sua marca é o saber engendrado pelo aparato de estado, da instituição, da estrutura, das regras e das normas, que garantem a ação e o desenvolvimento da política. A perspectiva neoinstitucionalista afirma que as instituições, responsáveis pela elaboração das políticas públicas, influenciam no comportamento dos indivíduos, definem e determinam as políticas públicas educacionais.

A vertente neoinstitucionalista apresenta-se como uma corrente teórica da ciência política com muitos adeptos e críticos. Entendemos ser necessário agregarmos diferentes perspectivas neste espectro com o objetivo de aprofundar os estudos das políticas públicas educacionais.

Segundo SOUZA (2002, p. 15): “[...] o que a teoria neoinstitucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante que influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições”.

É possível afirmar, assim como os neoinstitucionalistas afirmavam, que as instituições exercem influência sobre a ação dos sujeitos envolvidos com as políticas? Como a política educacional desmembra-se, desde a instituição proponente, neste caso, a SEDUC-RS, até o cotidiano dos atores responsáveis por sua efetivação? A SEDUC tem um peso perante os implementadores das Políticas Públicas; sendo assim, que força tem estes para imporem-se diante da instituição e negarem-se a colocar em prática determinada política?

Instituições não são somente um reflexo de necessidades individuais ou sociais. Instituições Públicas são padrões regularizados de interação, os quais são do conhecimento dos atores sociais, praticados por eles e em geral reconhecidos e aceitos, mas não necessariamente aprovados. Logo, são produto de precedentes processos políticos de negociação, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais. (Prittwitz, 1994 *apud* FREY, p. 16, 1999).

Na segunda parte deste artigo, mostraremos a postura dos gestores, dos educadores e da comunidade escolar em geral na efetivação do Sistema Estadual de Avaliação Participativa. Apesar da possibilidade concreta dos gestores negarem-se a implementar qualquer política proposta, observamos que não há como questionar uma instituição que, por vezes, se encontra tão distante do cotidiano da escola. “Em suma, as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar” (HALL; TAYLOR, 2003: 199).

Com este arcabouço teórico, podemos afirmar que uma política pública não escapa de uma análise combinatória de probabilidades que reúnem os diferentes ângulos que atravessam a política, quais sejam: a relação de partidos entre os governos, o componente da descontinuidade das políticas frente à alternância no poder, o interesse dos atores em relação à política e sua efetivação, o comprometimento, a responsabilidade, dentre várias outras, desde sua formulação até sua concretização. As relações de poder entre os entes federados, a relação partidária, os jogos de interesses destas siglas partidárias, os atores envolvidos na política, a

formação dos secretários de educação¹, os professores, os funcionários, os pais, os alunos e a comunidade em geral determinam um resultado para a política pública.

Decorrente dessas questões, recorreremos a Lahera (2005), o qual afirma que perdas podem ocorrer na materialização de uma política pública, principalmente se considerarmos que os objetivos de quem as formulou podem não ser os mesmos de quem as vai operacionalizar. O operador da política pode não saber e não entender a razão pela qual está concretizando a proposta do proponente.

Com o objetivo de contribuir neste debate, procuraremos estabelecer um paralelo entre a teoria aqui denominada como neoinstitucionalismo e o recorte da pesquisa aqui apresentada.

Kuhn (1976, pp. 29ss) afirma que a aquisição de um paradigma – corpo de crenças metodológicas e teóricas comuns que orientem a seleção, avaliação e crítica dos fatos relevantes a serem observados – é condição para o desenvolvimento de um campo disciplinar. A definição das entidades (ou fatos) relevantes do universo, bem como das questões legítimas de um campo de investigação, implica a exclusão de “fatos” e “crenças” (talvez relevantes), mas permite a concentração na análise e, em articulação com a teoria, a acumulação do conhecimento. Portanto, a pesquisa eficaz supõe um relativo consenso entre a comunidade de pesquisadores quanto às fronteiras de um campo de conhecimento, particularmente das entidades relevantes do universo de análise, das questões legítimas a serem investigadas e das técnicas adequadas de investigação. Nesse sentido, fato e teoria estão constitutivamente interligados (ARRETCHE, 2003, p. 8).

Conforme afirma ARRETCHE (2003), temos a necessidade de um campo de investigação comum, situando a investigação a partir de fatos e resultados reais.

Partindo desta premissa, consideramos fato real neste estudo as instituições. A instituição SEDUC/RS tem um peso muito forte junto aos gestores, aos professores e aos demais integrantes da comunidade escolar, ao propor uma política, seja ela qual for e a importância que tiver.

Será que, caso não a considerem necessária, esses atores teriam condições de dizer não para a instituição SEDUC-RS? A instituição responsável pela educação na rede estadual do RS, SEDUC, elabora a política e, na maioria das vezes, os implementadores dela, os professores que estão lá na escola, no dia a dia, realizando suas funções pedagógicas, jamais ouviram falar sobre a política que vão

1 É muito comum em municípios do interior encontrarmos secretários de educação que não são da área de educação, possuindo diferentes formações e origens; isto, muitas vezes, deve-se aos acordos das siglas partidárias realizadas durante as campanhas eleitorais.

efetivar, não dominam os campos conceituais, têm uma visão de mundo oposta à da política, seu *habitus* não coaduna com a política que a instituição encaminhou para a escola, dentre outras questões. O que determina esta correlação de forças é o peso da instituição.

O SEAP

O Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP) tem como principal instrumento a realização de avaliações anuais, de tipo diagnóstico, que compreendem as avaliações institucionais realizadas pelas comunidades escolares dos estabelecimentos da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul e pelos órgãos administrativos da Secretaria Estadual da Educação (SEDUC), incluindo a sede e as 30 Coordenadorias Regionais da Educação (CRE).

O SEAP/RS foi instituído por meio do Decreto nº 48.744, de 28 de dezembro de 2011, visando obter um diagnóstico do conjunto das instituições e órgãos da rede estadual de ensino do RS e, a partir deste diagnóstico, produzir planos de ações que buscassem a melhoria da educação no Estado.

Este decreto estabelece, em seu art. 2º, que o SEAP é uma política pública de Estado², de caráter sistêmico e com foco nas instituições e nas pessoas que atuam nas escolas, objetivando fornecer análises abrangentes das dimensões, estruturas, objetivos, relações, atividades, compromissos, responsabilidades sociais das diferentes instâncias e equipamentos públicos da educação estadual.

Conforme o art. 3º deste Decreto, o SEAP/RS deverá ser aplicado anualmente nos níveis e modalidades existentes em todas as escolas públicas estaduais e urbanas, podendo ser estendido a escolas municipais e particulares por meio da assinatura do termo de adesão. A finalidade do SEAP/RS é elaborar diagnósticos qualitativos, que permitam compreender, com maior profundidade do que as avaliações nacionais existentes, a realidade educacional do Estado do RS, para que possam servir de base para formulação e/ou implementação das políticas educacionais locais.

² Entendemos por política de estado, de forma simplificada, aquelas que conseguem ultrapassar os períodos de um governo. Para isto, elas devem estar fortemente institucionalizadas na sociedade, assim ações de mudança na estrutura da política ficarão mais difíceis.

A composição do SEAP/RS envolverá processos institucionais e individuais de desempenhos dos órgãos e unidades escolares que compõem a Rede Estadual de Ensino.

A avaliação institucional deverá ser desenvolvida pelos professores e funcionários que atuam nesses órgãos da educação da Rede, tendo a participação da comunidade escolar quando este processo ocorrer nos estabelecimentos de ensino.

O SEAP é composto por três fases:

Fase Local – realizada nos estabelecimentos de ensino da Rede;

Fase Regional – realizada no âmbito de cada uma das CREs;

Fase Estadual – realizada no âmbito da SEDUC.

Para realizar a análise e a avaliação dos processos de formulação, os procedimentos de implementação e os resultados das avaliações institucionais produzidas nas escolas estaduais, nas CREs e na sede da SEDUC/RS, durante o período de realização do SEAP (2013-2016), foi contratada a UFRGS. Esta é, portanto, responsável pela execução dos serviços de supervisão e gerenciamento da pesquisa, que compreende a análise e avaliação de processo e de resultados atinentes à avaliação institucional prevista no SEAP, abrangendo os documentos de orientação, os processos de formulação, os procedimentos de implementação e os resultados das avaliações institucionais produzidas nas escolas estaduais, nas CREs e na SEDUC, durante o período de implantação do SEAP (2013-2016).

A política foi formulada tendo como objetivos específicos:

a) estabelecer um conjunto de indicadores fundamentais aplicáveis por meio de uma metodologia participativa, que favoreça a produção de esforços coletivos na efetivação de uma escola de qualidade social e ajude na tomada de decisão necessária na área da política educacional do Estado.

b) propiciar às escolas estaduais, às CREs e à SEDUC uma base técnica, de perspectiva participativa, na realização de avaliação institucional, com vistas às reorganizações periódicas a fim superar as limitações constatadas.

O SEAP, segundo os gestores proponentes, surge como uma avaliação diagnóstica partilhada e como parte do desenvolvimento educacional, resultante de

um processo de planejamento, ação, acompanhamento, monitoramento e qualificação da realidade avaliada. Para organização desse sistema, foram estabelecidas dimensões, indicadores e descritores da qualidade na educação a serem considerados na avaliação institucional participativa.

As dimensões, os indicadores e os descritores apresentados no SEAP/RS, segundo seus formuladores, tomaram por base as orientações de várias organizações governamentais e não governamentais, entre elas a Ação Educativa, o Unicef, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Inep, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Conselho Nacional dos Secretários de Educação, a Fundação Abrinq, o Fundescola/MEC, a Seif/MEC, a Seesp/MEC, o Caise/MEC, o PAR/MEC, o IBGE, o Instituto Pólis, o Ipea, a UNDIME e a UNCME. Foi, portanto, resultado de extensa parceria entre organizações comprometidas com a melhoria contínua da qualidade da educação.

Para facilitar a compreensão da proposta, os formuladores do SEAP conceituaram o que entendiam por Dimensão, Indicadores e Descritores: as Dimensões são os aspectos mais gerais que fazem a integração das esferas institucionais macro e micro, cuja ênfase são as grandes características ou traços institucionais que organizam uma identidade que serão avaliados, tais como: ambiente de trabalho, prática pedagógica, prática da avaliação, gestão institucional, formação, condições de trabalho, ambiente físico da instituição e acesso permanência e sucesso na escola.

Cada Dimensão foi composta por Indicadores que tinham a intenção de revelar algum aspecto peculiar daquela dimensão, portanto os indicadores são a expressão das situações de realidade a ser observada, avaliada e analisada. Os Descritores são os desdobramentos e os detalhamentos dos indicadores que apontam a qualidade e gradação (dos pontos fortes aos mais fracos) das condições da existência de cada indicador (aponta como aquele indicador estaria bem ou mal), assim os descritores indicam critérios de avaliação que auxiliam no acompanhamento do processo educacional.

A INSTITUIÇÃO COMO DETERMINANTE DA POLÍTICA

A política pública educacional SEAP tinha, em sua formulação, a perspectiva de inverter a tradicional lógica vertical de gestão e construir uma nova cultura onde todos os atores envolvidos com a vida escolar fossem considerados e ouvidos através de um processo de autoavaliação das diferentes dimensões pedagógicas e administrativas das escolas das redes públicas do estado do RS. É importante destacarmos que faz parte da pesquisa a análise documental, ano a ano, dirigida a diferentes instâncias: SEDUC, CREs e Escolas.

Durante a análise documental, deparamo-nos com a ordem de serviço nº 1 de 2014 onde constavam normatizações relativas à política SEAP. Nas orientações constavam parâmetros que poderiam condicionar a processos institucionais e individuais de desempenho das unidades escolares e órgãos da Rede Estadual de Ensino sempre que houvesse “escrita de impropérios, preenchimento com evidente negligência ou outras formas que desqualifiquem o processo e o objetivo proposto pelo trabalho”. Isso nos chamou atenção visto que uma política pública educacional, em nosso entender, deve primar mais pelo entendimento de sua importância junto aos seus implementadores, neste caso os docentes, os alunos e a comunidade escolar, do que por uma obrigatoriedade de preenchimento e realização de uma tarefa. Afinal, a importância da política diz respeito ao objetivo a que se destina ou a obrigação de sua execução?

O artigo 2º desta ordem de serviço afirmava que os estabelecimentos de ensino que não realizassem o preenchimento dos formulários deveriam apresentar uma justificativa escrita para a coordenadoria de sua “jurisdição”, no prazo de 15 dias após o fechamento do sistema, cabendo as Coordenadorias esta análise.

Art.3º Caberá as CREs a análise das justificativas tendo como parâmetros os seguintes critérios: I - veracidade; II- razoabilidade; III- situação do preenchimento: a) não iniciado, b) incompleto, c) completo e não concluído d) escrita de impropérios, preenchimento com evidente negligência ou outras formas que desqualifiquem o processo e o objetivo proposto pelo trabalho. Parágrafo único. Além dos critérios estabelecidos do caput deste artigo deverão ser observados o disposto nos artigos 177 da Lei Complementar nº 10.098/94 e 120 da Lei nº 6.6672/74 para fins de análise das justificativas (SEDUC, Ordem de Serviço Nº 3, 2014). Art.4º Nas situações em que for verificada a inobservância do disposto no art.3º desta Ordem de Serviço será apurada a responsabilidade do(a) servidor(a) público(a), através das Coordenadorias Regionais de Educação, nos termos da legislação aplicável.

§1º O descumprimento ou o retardamento na execução do Programa SEAP/RS - Avaliação Institucional, sujeita o(a) servidor(a) público(a) estadual à responsabilização e às penalidades disciplinares previstas no art. 187, I, II, §2º e art. 188 da Lei Complementar nº 10.098/94. §2º Poderão ser aplicadas ao(a) servidor(a) público(a) as penas de advertência, repreensão ou suspensão independentemente de sindicância ou inquérito administrativo, nos termos do art. 129 da Lei nº 6.6672/74.

A ordem de serviço nº 1 de 2014 traz um ineditismo para a implementação de uma política pública educacional que é a associação do não preenchimento a uma penalidade administrativa. O Artigo 4º deixa bem especificado que os servidores sofreriam as penas de advertência, repreensão ou suspensão, independente de sindicância ou inquérito administrativo, caso não preenchessem o formulário ou escrevessem algum “impropério”. Ao longo da análise documental, não tivemos contato ou conhecimento de nenhuma penalidade dirigida aos docentes ou escolas envolvidas com a implementação do SEAP.

Quanto a suas concepções iniciais em relação ao SEAP, a maioria das escolas relatou que a “nova” política foi recebida com descrédito devido a experiências anteriores que denotam a descontinuidade das políticas por conta das trocas de bases governistas. Outro fator foi a falta de clareza sobre as concepções do SEAP e as decisões com pouca participação efetiva que reforçam políticas outorgadas de “cima para baixo”.

Numa das entrevistas realizadas na SEDUC, questionamos sobre quem se envolveu mais diretamente na formulação da política e a resposta foi:

[...] em fevereiro ele me deu pessoalmente essa missão, então ele solicitou que eu elaborasse, esse processo inicial foi um processo solitário. [...] toda a parte inicial foi eu que fiz, teve todo um processo depois de discussão com o secretário e de discussão com o governador, posso resgatar um pouquinho isso, a discussão com o governador começou a partir de março de 2011 já muito tensionado por uma necessidade de que ele colocou de ter uma minuta sobre isso que apresentasse o sistema, uma concepção de sistema de avaliação e aí começamos a fazer um diálogo com ele também. [...] quem fazia a discussão com o governador era basicamente o secretário e eu, na reunião éramos nós dois que íamos, com o governador e com o secretariado... também o governador colocou isso na pauta da reunião de governo e havia uma discussão também com esses outros, mas quem trazia a necessidade era o secretário, só que na realidade a formulação era solitária, era minha.. a parte inicial.

O que estamos propugnando, neste trabalho, resultado de uma pesquisa e do contato com mais de 100 gestores de escolas estaduais, é que este processo em que as instituições formulam e determinam políticas públicas educacionais é um modelo que compromete o avanço de uma política. Formuladores pensam a política, implementadores a põe em prática. Formuladores e implementadores agindo de forma separada não contribuem para o avanço educativo das políticas públicas. Os implementadores da política devem ter a oportunidade de pensar a política que é voltada para a escola e para a comunidade escolar.

No decorrer da implantação e implementação do SEAP, outros atores públicos participaram, tais como técnicos de diferentes departamentos da SEDUC. Na medida em que o sistema ficou pronto, em 2012, outros atores ligados às coordenadorias de educação e às escolas estaduais passaram a utilizar a ferramenta para o preenchimento do diagnóstico. Participaram desse processo os atores já citados anteriormente, ligados diretamente a SEDUC, e os coordenadores regionais das CREs, os técnicos das CREs e os diretores e membros dos conselhos escolares das escolas estaduais.

A AVALIAÇÃO DAS ESCOLAS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO SEAP

As respostas aqui apresentadas foram obtidas junto aos gestores das escolas da amostra. A análise destas respostas teve como referencial um estudo um pouco mais abrangente das políticas públicas, o neoinstitucionalismo, em que nos apoiamos no sentido de identificar os caminhos do SEAP junto à rede estadual, os requisitos, as fases e os problemas que uma política pública educacional demanda quando colocada na agenda pública de uma ou de várias instituições.

Das 104 escolas da pesquisa, doze não participaram do SEAP em 2012 e apenas uma escola não participou do SEAP em 2013. Estes dados evidenciam que a maior apropriação das instituições escolares sobre a política, por meio de formações e sensibilização por parte da SEDUC, levaram a uma maior abrangência na implementação do SEAP por partes das escolas.

No que diz respeito à avaliação do Impacto dessa política junto à escola, o SEAP, como um sistema de avaliação, buscou, no período de 2012 a 2014, estimu-

lar que gestores, escolas e comunidade escolar constituíssem uma prática de avaliação, esperando que esta prática buscasse saídas para as questões institucionais.

As respostas das escolas durante as entrevistas apontaram duas questões: a falta desta prática no cotidiano da escola e a possibilidade de que a proposta do SEAP permita um levantamento de possíveis problemas na escola, e que isto possa encaminhar para possíveis soluções. As entrevistas evidenciaram a necessidade de maiores estudos e práticas referentes à avaliação e autoavaliação para que as instituições escolares possam avançar nesse sentido. Das seis escolas entrevistadas, apenas duas afirmaram realizar ou ter alguma experiência de avaliação institucional, demonstrando ser este processo ainda ausente das experiências e debates pedagógicos. Uma das escolas afirma ser esta a primeira experiência de avaliação.

A autoavaliação como processo individual ou coletivo ainda é um campo a ser investigado e estimulado pelas instituições educacionais e necessita aprofundamento e investimento pedagógico, objetivando o aperfeiçoamento desta prática.

AÇÕES E MUDANÇAS QUE O SEAP PROVOCOU NA ESCOLA

No que se refere às ações e às mudanças que o SEAP provocou na escola e às possíveis modificações em relação às práticas da escola, identificamos que, das seis escolas da amostra, duas responderam que não houve mudança nas práticas da escola, uma delas deixou vago: “sempre desperta alguma questão, o que estava falho procuraram melhorar”.

Dentre as três escolas que responderam positivamente, destacamos as três respostas:

1º) “a partir do primeiro diagnóstico, conseguimos observar as questões negativas para a escola e, a partir disso, buscar sanar estas questões. Iniciamos um planejamento de ações para no próximo ano renovar.” 2º) “as mudanças foram com Projetos voltados para a EJA, encaminhamentos para a cozinha, avaliação dos banheiros, envolvendo CPMs e CE. Avaliação dos alunos em relação aos aspectos qualitativos, debatendo os pareceres que eram discriminatórios, preconceituosos, muito simples. Debate em dois dias sobre que tipo de parecer dos alunos

e que deveria ser feito de forma qualificada. Conselho Escolar revigorado, mas se deve as pessoas que assumiram”. 3º) “Sim, pois nos alertou sobre a questão pedagógica, dificuldade dos alunos, aprovação e reprovação”.

A partir das respostas, identificamos que, das seis escolas da amostra, três conseguiram ver no SEAP uma possibilidade de reflexão em relação às ações que a escola realiza e que, no seu cotidiano, não consegue analisar.

O SEAP COMO INSTRUMENTO DE REFLEXÃO E ANÁLISE DA PRÁTICA PEDAGÓGICA NA ESCOLA

Em relação ao SEAP permitir uma reflexão e uma análise da prática pedagógica da escola, identificamos que, das seis escolas entrevistadas, cinco responderam positivamente, afirmando que este processo as conduziu para uma avaliação mais detalhada, podendo observar ações junto aos alunos na questão da evasão e dos índices. Uma das escolas fez uma fala muito interessante em relação aos alunos, destacamos a seguir: “Escutar os alunos e os seus anseios. A forma como a escola conduz esse processo é importante. Projetos que foram desenvolvidos propiciaram avanço em relação a entendê-los dando voz e dando espaço a outras questões dentro da escola”.

Apenas uma escola afirmou que o SEAP não influenciou em nada no processo da prática pedagógica: “Não. O SEAP não trouxe reflexão, não provocou nada, não houve retorno do que foi respondido. O comentário era “muito mais para inglês ver”. Durante a entrevista, nesta escola, foi possível identificarmos uma resistência às propostas da SEDUC-RS, por outro lado, fomos convidadas a passear pela escola e o que vimos foi muito positivo. Uma escola viva, alegre. No corredor havia mesas de diferentes jogos, o refeitório animado causou-nos uma bela impressão, pois havia vida, eram muitas atividades para serem inventadas. Durante a caminhada pela escola, o diretor que nos acompanhava foi abraçado várias vezes pelos alunos. Parecia existir duas escolas em uma única, pois até passar pela porta que conduzia para a parte das salas de aula, junto com os alunos, fomos muito mal recebidas, voltamos nesta escola por duas vezes. Até conseguirmos passar pela resistência da equipe diretiva, não havíamos conseguido ver o belo trabalho pedagógico existente, o que havia era apenas resistência. Esta escola foi um dos modelos em que os implementadores resistiram em ser meros implementadores, talvez se convidados a formular e participar da elaboração da política, não tivessem sido tão resistentes.

A QUALIFICAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO DA ESCOLA

Sobre a forma que o SEAP qualificou o processo de gestão da escola, destacamos que, das seis escolas, duas responderam que não, sendo que uma das respostas acrescentou elementos ao seu não, que era a questão “coisas para inglês ver”. Das quatro escolas que responderam afirmativamente, uma deixou um pouco vaga essa contribuição: “A gestão aprendeu a propiciar a participação em geral”, não houve maiores esclarecimentos, detalhes ou muita ênfase.

As outras três escolas expuseram mais suas ideias e as contribuições recebidas, dentre estas destacamos: “Sim, fez diferença”. “Houve uma preocupação com a avaliação, foi entendido que além da autoavaliação havia uma avaliação a partir da CRE e SEDUC”. “Houve uma preocupação em relação à avaliação”. “O SEAP colaborou com avanço em relação a várias questões, orientando atividades na escola.”

O PLANEJAMENTO NA ESCOLA

Perguntamos se foi possível estabelecer algum tipo de planejamento na escola para a continuidade das atividades, para além da implementação da política SEAP, para o próximo período do ano de 2015, a partir do diagnóstico realizado em 2014. Em relação a esta pergunta, as respostas foram as seguintes: três escolas disseram que não; uma destas disse não saber responder. Três afirmaram que sim: destacamos as respostas: 1º) “A supervisora, a partir do relatório do SEAP e PDDE, fez o planejamento de 2015. Com base nestes dois diagnósticos”. 2º) “Sim. Metas e ações foram planejadas a partir do SEAP. Em relação ao EJA as metas foram alcançadas, em relação à cozinha e reformulação dos pareceres dos alunos”; 3º) “O Pedagógico traçou algumas metas, na matemática em conjunto com a área de ciências da natureza. Conversa sobre os planos de trabalho. No início do ano houve registro de metas”.

A ESCOLA PARTICIPA DE OUTRAS AVALIAÇÕES

Nas seis escolas as respostas foram muito semelhantes, destacamos uma que fez uma reflexão mais ampla: “Esses indicadores não compreendem a realidade da escola, eles colocam questões que são padrão para todas as escolas que

têm realidades diferentes. A escola se modifica, mas vem sempre com os mesmos dados. Avaliações são para classificar. Seria interessante se destes resultados acontecessem seminários depois”. Essa reflexão é importante porque destaca a necessidade de continuidade da política, com movimentos de idas e vindas, de alternar o processo entre reflexão, ação e reflexão.

As demais escolas responderam que sim e destacaram a Prova Brasil, a Provinha Brasil e a ANA como indicadores para a escola se avaliar e acompanhar seus resultados.

A RELAÇÃO ENTRE ESTAS AVALIAÇÕES NACIONAIS E O SEAP

Ao questionar se há ou seria possível estabelecer alguma relação entre estas avaliações nacionais e o SEAP, as respostas das escolas não foram muito enfáticas sobre esta relação e sua contribuição, porém destacamos algumas delas. Dentre as seis escolas, três responderam que não houve relação, uma das escolas afirmou o seguinte: “*Não fizeram relação direta, por ser um dos instrumentos que a supervisão trabalha, mas foi realizada esta ligação*”. Apesar de a resposta ser não, esta ficou vaga, pois parece que trabalham.

As demais respostas afirmaram: 1º) “Sim, poderiam ajudar mais. Tem sim, se conseguíssemos analisar bem os dados seria melhor”. 2º) “As avaliações se complementam. Os resultados e os indicadores da escola poderiam estar dentro do SEAP já haver um levantamento destes dados para ajudar em um comparativo”. 3º) “Em 2014, na região, os alunos ficaram em terceiro lugar. Essas avaliações são complicadas, pois não respeitam as especificidades da região, as escolas têm diferentes dificuldades, sem recursos humanos. Os bons resultados devem-se às boas condições da escola e do empenho dos professores. A prioridade não é o vestibular, mas o trabalho.

O debate sobre a questão das avaliações que contribuem para um processo de avaliação em larga escala é novo para as escolas, porém percebemos uma crítica e uma necessidade de aprofundamento.

A AVALIAÇÃO GERAL DA POLÍTICA E SUGESTÕES PARA MELHORIA DO SEAP

Quando questionadas sobre a avaliação geral da política e sobre que sugestões dariam para melhoria do SEAP, pareceu-nos que as seis escolas ficam um pouco incomodadas com políticas e ações que aparecem de forma inesperada na escola. A primeira resposta afirma que: “Estas coisas (SEAP) que vêm de uma hora para outra, são mais um trabalho, e é difícil fazer com a seriedade que gostariam. Deveria haver mais tempo, os prazos são curtos”.

Uma segunda resposta traz a questão sempre recorrente dentre as políticas públicas educacionais que diz respeito à participação dos atores educacionais na elaboração das políticas. “A primeira é criar o SEAP junto com os gestores, ele é um instrumento que veio de cima para baixo. O SEAP é o mesmo para todas as escolas indistintamente, mas as demandas são diferentes. Não veio retorno do que foi feito, então não tem validade para a escola”.

Outra questão destacada durante as entrevistas, de um modo geral, é que o SEAP acaba repetindo muito do que já existe no PDDE, ficam elementos sobrepostos em uma e outra política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, estabelecemos relação com um campo investigativo sobre políticas públicas educativas a partir de matrizes teóricas que têm origem e derivam do neoinstitucionalismo e que, para esta análise, consideramos extremamente relevantes e pertinentes.

Em nosso trabalho, recorreremos ao neoinstitucionalismo por entendermos que esta vertente teórica constitui uma corrente de pensamento que colabora no entendimento da relação entre instituição e atores sociais responsáveis pela aplicação na prática das políticas educativas. À luz da contribuição dos neoinstitucionalistas, afirmamos, aqui, que os atores, os gestores, os professores, os funcionários e os demais integrantes da comunidade escolar, por vezes, não têm força para oporem-se as instituições proponentes de uma determinada política pública, neste caso da SEDUC/RS foi o SEAP.

Os atores responsáveis pela efetivação das políticas educativas no cotidiano das escolas preferem simplesmente encaminhá-las, antes de negá-las, pois o custo da negação seria muito alto. Quando os atores não têm o conhecimento necessário para a implementação da política, esta não consegue alcançar os objetivos propostos, e da mesma forma, quando ocorrem formações e sensibilização dos atores envolvidos no processo por parte da instituição proponente, a política passa a ter significado dentro da instituição escolar. Este fato torna-se relevante na medida em que pode viabilizar ou não a implementação de uma política pública.

A participação dos atores e das instituições pertencentes ao sistema educacional na formulação da política proposta pela instituição maior, que neste caso é a SEDUC, é de extrema importância para a boa implementação da mesma e para pensar alternativas que incluam os responsáveis pela sua efetivação desde a formulação.

De certa forma, os atores implementam a política, ou seja, não se opõem, mas estabelecem uma luta de forças com a instituição proponente no que diz respeito à valoração e ao sentido dado à política dentro das instituições nas quais estão inseridos; dito de uma outra forma, fazem por fazer, efetivam por serem praticamente obrigados a esta tarefa. No caso do SEAP isto ficou evidente. Nas escolas da amostra apresentada, todas implementaram a política de avaliação durante o processo exigido pelo governo e durante o processo de efetivação da política. Terminado o governo, terminada a política!

O processo extremamente singular de uma política que propõe um olhar sobre as escolas, sobre o fazer pedagógico, sobre as debilidades de uma rede de escolas públicas têm um tempo: o de quatro anos do governo eleito. Findo este tempo, finda a política!

O acúmulo de conhecimentos deste processo é cessado. As escolas não deram prosseguimento ao planejamento, aos estudos, não consolidaram um amplo movimento de pensar a SEDUC, as CREs e as escolas.

O diagnóstico qualitativo do sistema educativo gaúcho, com vistas a avançar nas possibilidades de retomar uma educação com qualidade social, pública e laica, mas que a partir do SEAP engendrasses mudanças, perdeu-se! A perda inicia na formulação da política pública que não conseguiu envolver gestores, profes-

res e comunidade escolar para dar a partida de forma coletiva e articulada com a rede estadual na formulação do SEAP.

Assim, entendemos que, sim, as instituições são determinantes, elas ditam as políticas a serem implementadas, e os atores, mesmo tendo forças para negarem sua implementação, mobilizam-se entre adesão e resistência, produzindo um resultado, na maioria das vezes, de soma zero, neste caso, a educação não avança, nem retrocede, apenas permanece estagnada.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. “Dossiê agenda de pesquisa em Políticas Públicas” In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais** v. 18 n. 51, São Paulo, p. 7-9.
- FARAH, M. Análise de políticas públicas no nível municipal de governo. In: **8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política Ampliando Fronteiras da Ciência Política: Desafios contemporâneos à democracia e ao desenvolvimento**. 1 a 4 de agosto de 2012. Gramado, RS: p. 1-19.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- _____. Análise de Políticas Públicas: Algumas Reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. In: **Cadernos de Pesquisa**. Santa Catarina, n. 18, set. 1999.
- HALL, P; Taylor, R. As três versões do neoinstitucionalismo. In: **Lua Nova**. São Paulo. n. 58, p. 193-223, 2003.
- LAHERA, E. Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas? ” In: **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas, n.35, 2005.
- PERES, Paulo. Comportamento ou Instituições? A Evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 23, Nº 68, 2008.
- PIERSON, Paul. **The new politics of the welfare State**. Word politics. 1996.
- RUA, Maria da Graça. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. BID/BNDES, 1997 (digitado).
- SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Salvador, 2005.
- _____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, UFRGS, IFCH, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

Mariângela bairros

Doutora em Educação, professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

E-mail: mmbairros@gmail.com

Patrícia souza marchand

Doutora em Educação, professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

E-mail: patymarchand@gmail.com