revista brasileira de política
e administração da educação

rbpae REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Editora
Lúcia Maria de Assis - UFG

Editora Associada
Daniela da Costa Britto Pereira Lima - UFG

Conselho Editorial
Almerindo Janela Afonso (UMinho, Portugal)
Bernardete Angelina Gatti (FCC)
Cândido Alberto Gomes (UCB)
Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)
Célio da Cunha (UNB)
Edivaldo Machado Boaventura (UFBA)
Fernando Reimers (Harvard University, EUA)
Inés Aguerrondo (Universidad San Andrés, Argentina)
João Ferreira de Oliveira (UFG)
João Gualberto de Carvalho Meneses (UNICID)
João Ramos Paz Barroso (ULISBOA, Portugal)
Juan Casassus (UMCE, Chile)
Licínio Carlos Viana da Silva Lima (UMinho, Portugal)
Lisete Regina Gomes Arelaro (USP)
Luiz Fernandes Dourado (UFG)
Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)
Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS)
Nalú Farenzana (UFRGS)
Rinalva Cassiano Silva (UNIMEPE)
Sofia Lerche Vieira (UECE)
Steven J. Klees (University of Maryland, EUA)
Walter Esteves Garcia (Instituto Paulo Freire)

Secretária
Christiane Fagundes Guimarães Pereira - UFG

Estagiária
Samára Assunção Valles Jorge - UFG

Endereço para correspondência
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Faculdade de Educação - UFG
Núcleo de Estudo e Documentação:
Educação, Sociedade e Cultura
Sala 130, Setor Universitário | Goiânia - GO - CEP: 74605-050
Telefone: (62) 3209-6220
(PPGE – Programa de Pós-graduação em Educação)
www.anapae.org.br/rbpae | E-mail: anpaerevista@anpae.org.br

Comercialização e assinaturas

Os pedidos de assinatura, compras avulsas e de livrarias devem ser encaminhadas à anpaerevista@anpae.org.br. As assinaturas, serão efetivadas por meio de depósito para ANPAE/RBPAE, diretamente no Banco do Brasil, Agência 3607-2, conta n. 49.098-9. É necessário enviar o comprovante de depósito juntamente com os dados do assinante (nome/instituição; CPF/CNPJ; endereço; e-mail; telefone para contato). Valores: Assinatura institucional anual (três exemplares de cada número): R$ 300,00. Assinatura individual anual: R$ 120,00. Assinatura do Exterior anual: R$ 50,00. Revista avulsa: R$ 40,00.

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (**RBPAE**) é uma publicação quadrimestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) que visa difundir estudos e experiências educacionais e promover o debate e a reflexão sobre questões teóricas e práticas de política e administração da educação, particularmente sobre temas pertinentes às políticas públicas e institucionais de educação, planejamento e avaliação educacional, gestão de sistemas de ensino, escolas, universidades e outras instituições de educação e formação cidadã. A RBPAE é publicada desde 1983, sendo distribuída aos sócios da ANPAE, a assinantes individuais e institucionais, a bibliotecas e ao público por meio de vendas avulsas.
Os artigos assinados refletem as opiniões de seus autores e não as da editoria ou do conselho editorial da RBPAE, nem da ANPAE.
Os direitos de publicação e tradução do material desta edição são reservados à ANPAE. Uma vez publicado, o material pode ser reproduzido desde que citada a fonte.

Indexação

BBE – Bibliografia Brasileira de Educação (Brasília, Brasil, MEC/INEP)
CLASE – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México, UNAM)
DIADORIM - Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras
DRJI - Directory of Research Journals Indexing (Índia)
LATINDEX - Sistema Regional de Información em Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (México).
SUMÁRIOS.ORG - Sumários de Revistas Brasileiras (Brasil)

Consultores Editoriais/pareceristas ad hoc

Amone Inácia Alves (UFG), Andréia Ferreira da Silva (UFCG), Carina Elisabeth Maciel (UFMS), Carla Conti de Freitas (UEG), Carlos Roberto Massao Hayashi (UFSCar), Cleiton de Oliveira (Unimep), Daniela da Costa Britto Pereira Lima (UFG), Edna Cristina do Prado (UFAL), Eduardo Pinto e Silva (UFSCar), Elione Maria Nogueira Diógenes (UFC), Giselle Cristina Martins Real (UFGD), Inalda Maria dos Santos (UFAL), Jefferson Carriello do Carmo (UNISO), João Roberto Resende Ferreira (UEG), José Marcelino de Rezende Pinto (USP), Julvan Moreira de Oliveira (UFJF), Karine Nunes de Moraes (UFG), Kátia Maria Silva de Melo (UFAL), Lucíola Licínio de Castro Paixão Santos (UFMG), Marcelo Soares Pereira da Silva (UFU), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Celi Chaves Vasconcelos (UERJ), Maria Clara Ede Amaral (CEFAPRO), Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (UFMS), Maria Estela Dal Pai Franco (UFRGS), Maria Isabel Filgueiras Lima Ciasca (UFC), Marilza Vanessa Rosa Suanno (UFG), Marlene Barbosa de Freitas Reis (UEG), Neusa Chaves Batista (UFRGS), Regina Cestari de Oliveira (UCDB), Ricardo Antônio Gonçalves Teixeira (UFG), Roberto da Silva), Rosângela Gavioli Prieto (USP), Rubens Luiz Rodrigues (UFJF), Sandra Valéria Limonta (UFG), Simone de Fátima Flach (UEPG), Sóstenes Lima (UEG), Teise de Oliveira Guaranha Garcia (USP), Valdivina Alves Ferreira (INEP/MEC), Yara Fonseca Oliveira Silva (UEG).

Serviços Editoriais

Planejamento gráfico e capa: João Marcos Guimarães Oliveira
Editoração eletrônica: Christiane Fagundes Guimarães Pereira
Revisão: Marcos Corrêa da Silva Loureiro
Revisão de língua inglesa: Luisa de Assis Vieira
Revisão de língua espanhola: Patrícia R. de Almeida C. Machado

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICACÃO (CIP)

R327 Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) / Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Editora: Lúcia Maria de Assis; Editora Associada: Daniela da Costa Britto Pereira Lima – Goiânia: ANPAE, 2016 - V.32, n.2 (mai./ago. 2016).

Quadrimestral.
ISSN versão impressa 1678-166X.
ISSN versão eletrônica 2447-4193.

A partir de 2000, v.16, n.1 foi alterado o local de publicação.
Continuação de Revista Brasileira de Administração da Educação, v.1-12, 1983-1996, Brasília, BR-DF.
Até 2006, periodicidade semestral.

1. Política educacional – Periódico. 2. Administração educacional. 3. Planejamento educacional. I. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. II ASSIS, Lúcia Maria de. III. LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira.

CDU – 37.014.5

ISSN impresso 1678-166X
ISSN eletrônico 2447-4193

rbpae

revista brasileira de política
e administração da educação

v.32 • n.2 • p. 337 - 637 • mai./ago. 2016

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

@npae

Associação Nacional de Política e Administração da Educação

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil sem fins lucrativos e de utilidade pública, fundada em 1961, com foro e sede em Brasília, DF, que congrega pesquisadores e formuladores de políticas públicas, dirigentes de sistemas de ensino e professores e administradores de escolas, universidades e de outras instituições de educação e formação cidadã. Sua missão é contribuir para a construção do conhecimento em matéria de políticas públicas e gestão da educação; promover o desenvolvimento do ensino e da formação de educadores-gestores; e participar da definição e execução de políticas e práticas de planejamento, gestão e avaliação da educação, comprometidas com a promoção da democracia e da pluralidade, da equidade e da justiça, da solidariedade e da qualidade de vida. O quadro social da ANPAE é integrado por sócios individuais (profissionais e estudantes universitários) e sócios institucionais. Os sócios no exercício de seus direitos sociais recebem a **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** e os boletins da Associação; gozam de descontos especiais nos congressos, simpósios, seminários, cursos e outras atividades científicas e culturais e participam das assembleias e demais reuniões promovidas pela Associação.
Os profissionais e estudantes universitários interessados em associar-se à ANPAE são convidados a reencher o Formulário de Filiação e Recadastramento, disponibilizado no portal http://www.anpae.org.br, e enviá-lo à presidência da Associação no endereço ao pé da página.

PRESIDÊNCIA

Presidente
João Ferreira de Oliveira
Diretor Executivo
Erasto Fortes Mendonça
Diretor Secretário
Pedro Ganzeli
Diretora de Projetos Especiais
Leda Sheibe
Diretora de Publicações
Maria Dilnéia E. Fernandes

Diretor de Pesquisa
Ângelo R. de Souza
Diretora de Intercâmbio Institucional
Aida Maria Monteiro Silva
Diretora de Cooperação Internacional
Márcia Ângela Aguiar
Diretora de Formação e Desenvolvimento
Maria Vieira da Silva
Diretora Financeiro
Catarina de Almeida Santos

VICE- PRESIDÊNCIAS REGIONAIS E SEÇÕES OU COORDENAÇÕES ESTADUAIS

Região Centro-Oeste
Regina Tereza Cestari de Oliveira, Vice-Presidente
Adriana Almeida Sales de Melo, Diretora, Distrito Federal
Wellington Ferreira de Jesus, Vice-Diretor, Distrito Federal
Karine Nunes de Moraes, Diretora, Goiás
Cléia Brandão Alvarenga Craveiro, Vice-Diretora, Goiás
Paulo Eduardo dos Santos, Coordenador, Mato Grosso
Elisângela Alves da Silva Scaff, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul
Carina Elisabeth Maciel, Vice-Diretora, Mato Grosso do Sul

Região Nordeste
Luciana Rosa Marques, Vice-Presidente
Maria Betânia Gomes da Silva Brito, Diretora, Alagoas
Javan Sami Araújo Santos, Vice-Diretor, Alagoas
Penildo da Silva Filho, Diretor, Bahia
José Jackson Reis dos Santos, Vice-Diretor, Bahia
Francisco Eudásio da Silva, Diretor, Ceará
Ana Maria Nogueira Moreira, Vice-Diretora, Ceará
Francisca das Chagas da Silva Lima, Diretora, Maranhão
Jhonatan Uelson Pereira Sousa de Almada, Vice-Diretor, Maranhão
Luiz de Sousa Júnior, Diretor, Paraíba
Andréia Ferreira da Silva, Vice-Diretora, Paraíba
Edson Francisco de Andrade, Diretor, Pernambuco
José Amaro Barbosa da Silva, Vice-Diretor, Pernambuco
Antonio Ferreira de Souza Sobrinho, Diretor, Piauí
Samara de Oliveira Silva, Vice-Diretora, Piauí
Magna França, Diretora, Rio Grande do Norte
Maria Aparecida da Rocha, Vice-Diretora, Rio Grande do Norte
Rosilere Lagares, Coordenadora, Tocantins
Monica Aparecida da Rocha, Vice-Coordenadora, Tocantins

Região Norte
Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos Lima, Vice-Presidente
Mark Clark Assen de Carvalho, Diretor, Acre
Pelegrino Santos Verçosa, Vice-Diretor, Acre
Arminda Rachel Botelho Mourão Júnior, Diretora, Amazonas
João Paulo da Conceição Alves, Amapá
Wanda Mara Meguins, Amapá
Dinair Leal da Hora, Diretora, Pará
Bárbara Márcia da Piedade Silva, Vice-Diretora, Pará

Região Sudeste
Marcelo Soares Pereira da Silva, Vice-Presidente
Eduardo Augusto Moscon Oliveira, Diretor, Espírito Santo
Caroline Falco Fernandes Valpassos, Vice-Diretora, Espírito Santo
Lúcia de Fátima Valente, Diretora, Minas Gerais
Valéria Moreira Rezende, Vice-Diretora, Minas Gerais
Jorge Nassim Vieira Najjar, Diretor, Rio de Janeiro
Maria Celi Chaves Vasconcelos, Vice-Diretora, Rio de Janeiro
Graziela Zambão Abdian, Diretora, São Paulo
Theresa Maria de Freitas Adrião, Vice-Diretora, São Paulo

Região Sul
Maria de Fátima Cóssio, Vice-Presidente
Tais Moura Tavares, Diretora, Paraná
Simone de Fátima Flach, Vice-Diretora, Paraná
Liliana Soares Ferreira, Diretora, Rio Grande do Sul
Juca Gil, Vice-Diretor, Rio Grande do Sul
Elton Luiz Nardi, Diretor, Santa Catarina
Marilda Paschoal Schneider, Vice-Diretora, Santa Catarina

Conselho Fiscal
Bernadete Angelina Gatti
Janete Maria Lins de Azevedo
Miriam Fábia Alves

Endereço da Presidência da ANPAE
UFG - Faculdade de Educação, Sala 130, Rua 235, s/n, Setor Universitário - Goiânia, GO - CEP: 74605-050
Portal: www.anpae.org.br – Email: anpae@anpae.org.br

Sumário / contents / contenido

EDITORIAL

As políticas educacionais brasileiras: desafios e perspectivas de um campo em disputa **345**
DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA E LÚCIA MARIA DE ASSIS

ARTIGOS

As marcas da gestão democrática nas escolas portuguesas **353**
The marks of democratic management in portuguese schools
Las marcas de la gestión democrática em las escuelas portuguesas
JUSSARA BUENO DE QUEIROZ PASCHOALINO , FERNANDO SELMAR ROCHA FIDALGO, JOSÉ ALBERTO DE AZEVEDO E VASCONCELOS CORREIA E ELISABETE FERREIRA

Currículo e avaliação: os testes estandardizados **373**
Curriculum and assessment: standardized tests
Currículo y evaluación: las pruebas estandarizadas
EDILENE ROCHA GUIMARÃES E JOSÉ CARLOS MORGADO

Evaluating Higher Education Institutions through Agency and Resources-Capabilities Theories. A Model for Measuring the Perceived Quality of Service **393**
Avaliando instituições de Ensino Superior através de teorias de agência e recursos de capacidades: um modelo para medir a qualidade visível do serviço
Evaluando instituciones de Educación Superior a través de teorías de agencia y recursos de capacidades: un modelo para medir la calidad visible del servicio
JOSÉ GUADALUPE VARGAS-HERNÁNDEZ

Portuguese state university performance according to students: an efficiency analysis **421**
Desempenho de universidades estaduais portuguesas de acordo com os estudantes: uma análise de eficiência
Actuación de universidades estatales portuguesas de acuerdo con los estudiantes: un análisis de eficiencia
EMERSON WAGNER MAINARDES, HELENA ALVES E MÁRIO RAPOSO

Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições **449**
Monitoring and evaluation of education plans: brief contributions
Monitorización y evaluación de los planes educativos: contribuciones breves
LUIZ FERNANDES DOURADO, GERALDO GROSSI JUNIOR E ROBERVAL ANGELO FURTADO

A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais 463
The theory of Globally Structured Agenda for Education and its appropriation by educational policies research
La teoría de la Agenda Globalmente Estructurada para la educación y su apropriación en la investigación en políticas educativas
ÂNGELO RICARDO DE SOUZA

Custo Aluno Qualidade inicial, 10% do PIB e uma nova fonte de receita: novas perspectivas para o financiamento da Educação Básica? 487
The initial cost pupil quality, 10% of PIB and a new source of revenue: new perspectives for the financing of basic education?
Calidad del estudiante coste inicial, el 10% del PIB y una nueva fuente de ingresos: ¿nuevas perspectivas para la financiación de la educación básica?
CACILDA RODRIGUES CAVALCANTI

Políticas de accountability na Educação Básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho 509
Accountability policies in Brazilian basic education: a study of payment per teachers by performance
Políticas de accountability en la educación básica de Brasil: un estudio sobre el pago por desempeño de los profesores
ANDRÉIA FERREIRA DA SILVA

Avaliação institucional e trabalho docente: repercussões, desafios e perspectivas 527
Institutional assessment and teatching work: repercussions, challenges and perspectives
Evaluación institucional y trabajo docente: repercusiones, desafíos y perspectivas
LÚCIA MARIA DE ASSIS

O princípio da gestão democrática na educação pública e sua efetivação no âmbito do sistema municipal de ensino de Ponta Grossa-PR 549
The principle of democratic management in public education and its processing at Ponta Grossa-PR municipal system of education
El principio de la gestión democrática en la educación pública y su efectivización en el ámbito del sistema municipal de enseñanza de Ponta Grossa-PR
SIMONE DE FÁTIMA FLACH E KELLY LETÍCIA DA SILVA SAKATA

Educação de jovens e adultos: modalidade de ensino e direito educacional 571
Youth and adult education: type of education and educational law
Educación de jóvenes y adultos: modalidadde enseñanza y derecho educativo
MARCILENE FERREIRA RODRIGUES E VALDIVINA ALVES FERREIRA

ARTIGO DE OPINIÃO

José Querino Ribeiro: o fayolismo na administração escolar e a defesa da eficiência dos serviços educacionais 585
José Querino Ribeiro: Fayol's theory in the school administration and defence of the efficiency of the educational services
José Querino Ribeiro: el fayolismo en la administración escolar y la defensa de la eficiencia de los servicios educacionales
ADOLFO IGNACIO CALDERÓN E JÚLIO PENNA FEDRE

APRESENTAÇÃO DO DOCUMENTO

A resolução CES/CNE nº 02, de 2016: pagando uma dívida histórica à educação **605**
JOÃO ANTÔNIO CABRAL DE MONLEVADE

DOCUMENTOS

Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior para Funcionários da Educação Básica - Resolução n. 2, de 13 de maio de 2016 (CNE) **611**

EDITORIAL

As políticas educacionais brasileiras: desafios e perspectivas de um campo em disputa

É com satisfação que apresentamos a nossos leitores mais uma edição da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), um periódico dedicado à divulgação dos estudos e pesquisas sobre as questões relativas às políticas educacionais, que vem aperfeiçoando o processo de submissão e publicação dos estudos ao longo dos seus 23 anos de existência. Visando a ampliar o alcance e o acesso dos estudos no Brasil e no exterior, a revista conta hoje com seis indexadores, três deles internacionais. Além disso, desde 2015, todos os artigos publicados contam com o número do *Digital Object Identifier System* (DOI), o que favorece a identificação dos textos dos autores. Por fim, também adquirimos a licença no *Creative Crommons*, que contribui para que tenhamos maior controle sobre o conteúdo que publicamos.

Neste ano de 2016, a equipe de editores e comissão científica da RBPAE está participando da organização do V Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, a ser realizado nos dias 14, 15 e 16 de setembro de 2016 na cidade de Goiânia, promovido, em regime de coparticipação, pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), pelo Fórum Português de Administração Educacional (FPAE) e pelo Fórum Europeu de Administradores da Educação na Espanha (FEAE). Simultaneamente, e com a mesma programação, será realizado, em parceria com o Fórum Português de Administração Educacional, o VIII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. O evento, que reúne os dois Congressos, tem como tema central *Política e Gestão da Educação: discursos globais e práticas locais*.

Tendo em vista a importância desse evento para a Anpae e para todos os pesquisadores participantes, a RBPAE publicará uma edição especial, reunindo os 12 artigos submetidos para as seções de Comunicação mais bem avaliados por pareceristas *ad hoc* que atuarão nos eventos e após terem recebido pareceres favoráveis do corpo de avaliadores do Comitê Científico da RBPAE. Intitulada "Prêmio Benno Sander", esta será uma edição histórica, que homenageará o saudoso ex-presidente da Anpae e grande incentivador dos intercâmbios internacionais. Essa edição será publicada no número 33, volume 1, de 2017.

Registramos também que a educação brasileira vive hoje um tempo emblemático, cujo cenário político nacional é marcado por um histórico retrocesso na implementação das políticas sociais e educacionais. O exemplo

recente é a publicação do Decreto de 27 de junho de 2016, que tornou sem efeito a indicação de alguns membros das Câmaras do Conselho Nacional de Educação (CNE). Nesse ato, o governo interino promoveu enorme retrocesso democrático, rompendo com uma tradição de 12 anos em que todos os primeiros membros indicados pelas entidades tiveram assento no CNE. Entendemos, nesse sentido, que um governo provisório, não eleito diretamente pelo povo brasileiro, não poderia retroceder as ações já em andamento, sobretudo tendo em vista que o CNE é um órgão de grande relevância no sistema educacional brasileiro, que assume a competência de

> subsidiar a elaboração e acompanhar a implementação do Plano Nacional de Educação; assessorar o Ministério da Educação no levantamento de problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino; emitir pareceres sobre assuntos da área educacional e questões relativas à aplicação da legislação educacional (BRASIL, Lei nº 9.131/1995, Art. 7 º).

Ainda de acordo com a mesma lei, em seu artigo oitavo,

> a escolha e nomeação dos conselheiros é feita pelo Presidente da República, sendo que, obrigatoriamente, pelo menos a metade deve ser indicada em listas para cada Câmara mediante consulta a entidades da sociedade civil relacionadas às áreas de atuação das respectivas Câmaras (*idem*);

A esse respeito, Cury (2002), escreve que "se a noção de gestão democrática sob os direitos políticos é uma conquista da modernidade ela se torna mais plena de significados para o Brasil quando se tem a sua origem próxima em nossa história educacional" (p. 166). Para esse autor, mesmo que a Constituição Federal (CF) de 1988 tenha consagrado princípios democráticos para a sociedade e a educação brasileiras, não significa que a construção da ordem democrática tenha se estendido do campo jurídico para o conjunto das práticas políticas e sociais. Sem dúvida, podemos concluir que os escritos do autor, mesmo datados de 2002, parecem atuais para analisar o cenário de instabilidade que já está comprometendo a ordem democrática no Brasil.

É nesse contexto que lançamos esta edição da RBPAE, que, neste volume, está organizado em três seções: artigos científicos, artigo de opinião e documentos. Iniciamos apresentando o artigo *As marcas da gestão democrática nas escolas portuguesas*, de Jussara Bueno de Queiroz Paschoalino, Fernando Selmar Rocha Fidalgo, José Alberto de Azevedo e Vasconcelos Correia e Elisabete Ferreira, discute o resultado de uma pesquisa realizada na região do Porto –

Portugal com a perspectiva de compreender como as seis escolas visitadas vivenciam seus processos pedagógicos democráticos, com foco na participação e qualidade das ações dos dirigentes escolares portugueses.

A área de pesquisa comparada tem-se ampliado significativamente na última década, principalmente sob o enfoque das políticas públicas educacionais, demonstrando um fecundo campo de investigação, principalmente por sua capacidade de subsidiar decisões políticas (PEREZ; PASSONE, 2007; KRAWCZYK, 2013). Os autores Edilene Rocha Guimarães e José Carlos Morgado realizaram o estudo comparado *Currículo e Avaliação: os testes estandardizados* entre o ensino secundário em Portugal e o ensino médio no Brasil, analisando a relação entre currículo e avaliação para compreender como os testes estandardizados têm conformado o currículo, o que enfatizou a interação entre as políticas avaliativas e as políticas curriculares em ambos os países.

O artigo *Evaluating Higher Education Institutions through Agency and Resources-Capabilities Theories. A Model for Measuring the Perceived Quality of Service*, de José G. Vargas-Hernández, busca explicar através da teoria da agência, da teoria de recursos e capacidades, como é o processo de avaliação em instituições de educação superior, a implementação de ações para manter a qualidade e como elas operam na gestão refletindo sobre seu processo de governança.

Emerson Wagner Mainardes, Helena Alves e Mario Raposo, por meio da pesquisa *Portuguese State University Performance According to students: an efficiency analysis*, avaliaram a performance das universidades públicas portuguesas por meio das expectativas e níveis de satisfação de seus estudantes, apresentando diversos fatores que interferem em diversas variáveis discutidas e analisadas.

Saviani (2010), já àquela época, alertou sobre a importância da previsão de avaliações periódicas acerca da implementação dos Planos Nacionais de Educação, atentando para os mecanismos de acompanhamento, para garantir que os planos sejam efetivamente colocados em prática. Ampliando o debate nessa mesma linha, por meio do artigo *Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições*, Luiz Fernandes Dourado, Geraldo Grossi Júnior e Roberval Ângelo Furtado situam a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) por meio da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 e dos planos decenais elaborados pelos entes federados, contextualizando a importância da criação de condições para que o processo de implementação, do monitoramento e da avaliação efetivamente ocorra, expondo algumas contribuições.

O trabalho de Ângelo Ricardo de Souza intitulado *A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais* discute os principais elementos da teoria da agenda globalmente estruturada para

a educação, buscando mostrar seus limites e potencialidades para as pesquisas em políticas educacionais, contribuindo com possibilidades dessa abordagem para a pesquisa na área.

Amaral (2010) ressaltou o grande desafio que temos para atingir o percentual de 10% do PIB aplicados em educação, considerando suas necessidades, especificidades e desigualdades, demonstrando a importância da ampliação dessa discussão no campo das políticas educacionais. Assim, Cacilda Rodrigues Cavalcanti apresenta o artigo *Custo aluno qualidade inicial, 10% do PIB e uma nova fonte de receita: novas perspectivas para o financiamento da educação básica?*, cujo objetivo é analisar os limites e as perspectivas dos atuais arranjos no financiamento da educação básica. Para isso, a autora apresenta um histórico da proposta de Custo aluno Qualidade inicial (CAQi) e analisa a meta de 10% do PIB e a importância da receita dos royalties do petróleo na direção de seu alcance.

O artigo *Políticas de accountability na educação básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho*, de Andréia Ferreira da Silva, possui como objetivo discutir essas políticas nessa fase de ensino, tendo como foco as medidas instituídas no município de Campina Grande/PB acerca da avaliação externa e do pagamento de professores por desempenho.

Considerando a importância atribuída nos debates contemporâneos à a avaliação das instituições de educação superior, no estudo de Lúcia Maria de Assis, intitulado *Avaliação institucional e trabalho docente: repercussões, desafios e perspectivas*, foi realizada uma pesquisa bibliográfica em estudos e pesquisas em educação realizados no período entre 1996 e 2013, para identificar e analisar como as políticas de avaliação institucional repercutem no trabalho de professores da Educação Superior, demonstrando a contribuição para a compreensão desse campo, da (des) valorização e condição do trabalho docente.

Num momento de importância da discussão sobre processos democráticos no Brasil, Simone de Fátima Flach e Kelly Letícia da Silva Sakata se debruçam sobre o tema da gestão democrática, no artigo intitulado *O princípio da gestão democrática na educação pública e sua efetivação no âmbito do sistema municipal de ensino de Ponta Grossa-PR*. O artigo apresenta um estudo sobre gestão democrática, sobre os principais marcos legais e normativos brasileiros a concernentes à temática e analisa sua efetivação no âmbito do sistema municipal de ensino em questão.

O estudo que fecha essa seção de artigos possui como título *Educação de Jovens e Adultos: modalidade de ensino e direito educacional*, de Valdivina Alves Ferreira e Marcilene Ferreira Rodrigues, realiza uma reflexão sobre essa modalidade de ensino enquanto direito educacional.

Considerando a importância de publicizar estudos e pesquisas que possam contribuir para preservar a história e a documentação sobre a Revista

Brasileira de Política e Administração na Educação (RBPAE) e sobre a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), na seção "Artigo de Opinião", apresentamos o artigo de Adolfo Ignácio Calderón e Júlio Penna Fedre intitulado *José Querino Ribeiro: o Fayolismo na administração escolar e a defesa da eficiência dos serviços educacionais*, cujo objetivo é analisar as contribuições teóricas de José Querino Ribeiro, fundador da Anpae, destacando seu caráter pioneiro dentre as abordagens empírico-racionais pautadas no paradigma do consenso.

Na seção "Documentos" deste número, apresentada por João Antônio Cabral de Monlevade, publicamos a Resolução n. 2, de 13 de maio de 2016, homologada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior para Funcionários da Educação Básica, por se tratar de relevante e histórico documento que visa a orientar e a instruir a formação e a valorização desses profissionais, compreendendo suas identidades funcionais, a oferta de cursos específicos de formação e demais aspectos que possam promover sua valorização no contexto das políticas e práticas educativas escolares e extraescolares (ASSIS, 2015).

Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Editora Associada

Lúcia Maria de Assis
Editora

REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. Os desafios do financiamento da educação brasileira até 2050: o Brasil possui condições para um salto educacional? *Anais Congresso Ibero-Luso-Brasileiros de Política e Administração da Educação*, 2010. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/92.pdf.>. Acesso em: 10 jan. 2016.

ASSIS, Lúcia Maria. Diagnóstico das iniciativas de formação inicial, em nível superior, e formação continuada dos profissionais da Educação Básica (funcionário e técnico administrativo) efetivadas pelas IES, especialmente as Universidades Públicas e Institutos Federais. CNE/UNESCO, 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=26091-diagnostico-iniciativas-formacao-inicial-continuada-profissionais-edfisica-basica-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 30 abr. 2016.

BRASIL. *Lei n º 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm>. Acesso em: 10 abr. 2014.

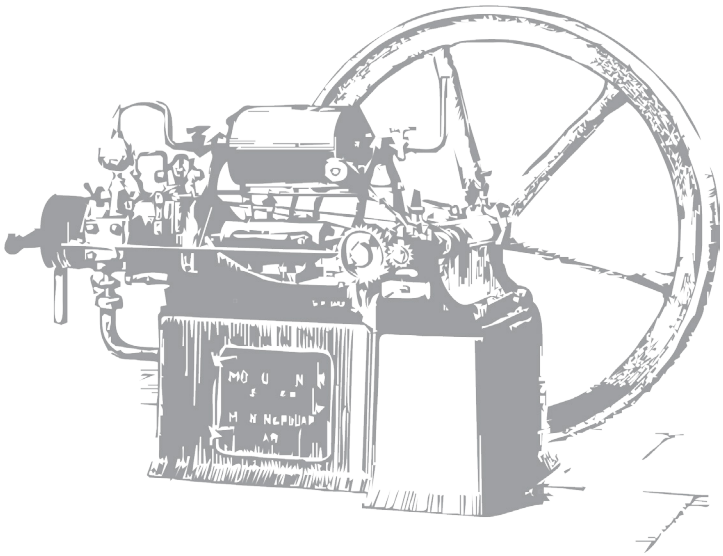
CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 18, n. 2, p. 163-174, 2002. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/25486/14810>. Acesso em: 08 jul. 2016.

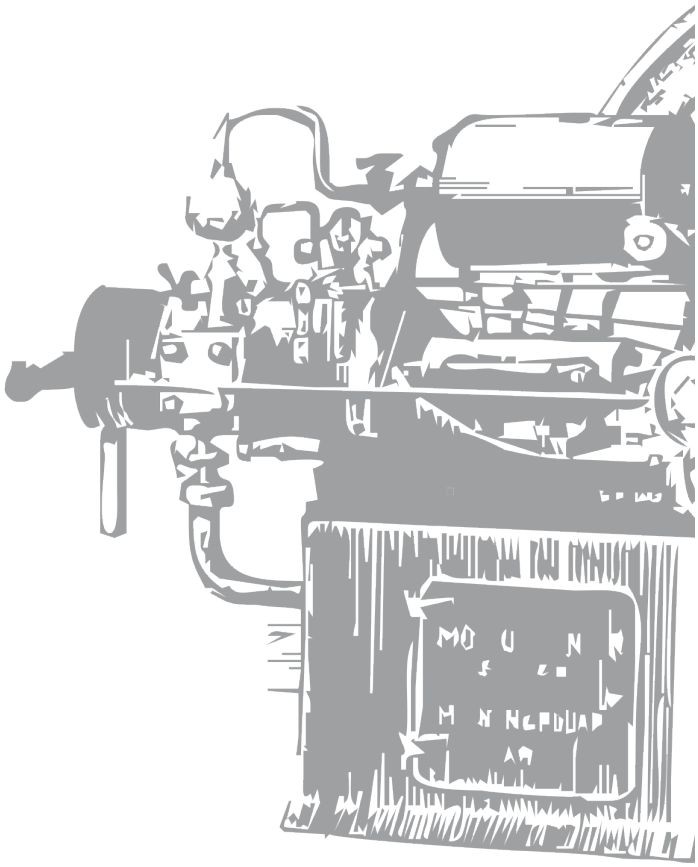
KRAWCZYK, Nora. Pesquisa comparada em educação na América Latina: situações e perspectiva. *Revista Educação Unisinos*, n. 17, 2013. Disponível em: < http://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/download/edu.2013.173.03/3810>. Acesso em: 10 jul. 2015.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. A perspectiva política da educação comparada e as avaliações internacionais da qualidade da educação. *Revista Políticas Educativas*, v. 1, n. 1, p. 45-59, 2007. Disponível em: < http://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/18248/10741>. Acesso em: 10 jul. 2015.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro , v. 15, n. 44, p. 380-392, Aug. 2010 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782010000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 jul. 2015.

Artigos





As marcas da gestão democrática nas escolas portuguesas

The marks of democratic management in portuguese schools
Las marcas de la gestión democrática em las escuelas portuguesas

JUSSARA BUENO DE QUEIROZ PASCHOALINO
FERNANDO SELMAR ROCHA FIDALGO
JOSÉ ALBERTO DE AZEVEDO E VASCONCELOS CORREIA
ELISABETE FERREIRA

Resumo: Refletir sobre a gestão escolar na região do Porto – Portugal, na perspectiva de reconhecer suas marcas democráticas, constituiu uma tessitura complexa. A pesquisa qualitativa teve como procedimentos metodológicos as visitas a seis escolas de educação básica e a realização de entrevistas com seus respectivos diretores. Os achados evidenciaram as realidades singulares dessas escolas e também as ações similares no exercício da gestão democrática, pautadas nas normatizações legais, na situação geral do país e também nas atividades cotidianas dos diretores.

Palavras-chave: Gestão democrática; escolas portuguesas; educação básica.

Abstract: Reflect on the school management in the region of Porto - Portugal with a view to recognize its democratic brands, was a complex fabric. The qualitative research was methodological procedures visits to six elementary schools and conducting interviews with their directors. The results show the unique realities of the schools as well as similar actions in the exercise of democratic management, guided by the legal norms, the general situation of the country and also in the daily activities of the directors.

Keywords: Democratic management; portuguese schools; basic education.

Resumen: Reflexionar sobre la dirección del centro en la región de Oporto - Portugal con el fin de reconocer sus marcas democráticas, era una tela compleja. La investigación cualitativa fue procedimientos metodológicos visitas a seis escuelas primarias y la realización de entrevistas con sus directores. Los resultados muestran las realidades particulares de las escuelas, así como acciones similares en el ejercicio de la gestión democrática, guiados por las normas legales, la situación general del país y también en las actividades diarias de los directores.

Palabras clave: Gestión democrática; escuelas portuguesas; educación básica.

INTRODUÇÃO

Refletir sobre a gestão escolar na região do Porto – Portugal, na perspectiva de reconhecer suas marcas democráticas, constituiu uma tessitura

complexa. Nesse sentido, optou-se pela análise de dois aspectos da gestão escolar democrática, a saber: a participação, a qualidade frente às ações e dinâmicas dos dirigentes escolares portugueses no momento da pesquisa.

Para melhor apresentação dos resultados, o texto foi dividido em quatro partes. A primeira discorre sobre o percurso metodológico do estudo realizado; a segunda reflete sobre as mudanças na legislação portuguesa em relação à determinação dos modelos de gestão escolar; a terceira evidencia o cenário da pesquisa e traça as análises das ações empreendidas pelos diretores nas dinâmicas das escolas com intuito de garantir a democracia; por fim, na quarta foram tecidas considerações sobre o estudo realizado.

PERCURSO METODOLÓGICO

A gestão das escolas tem sido alvo de críticas e até de diretrizes, que muitas vezes tentam traçar um perfil uniforme de atuação dos dirigentes, como se esse profissional fosse o único responsável pela dinâmica das escolas. Com o intuito de compreender as marcas da gestão democrática, a opção pela pesquisa qualitativa se justifica principalmente pela possibilidade de ouvir os sujeitos pesquisados e conhecer as realidades das escolas (LAVILLE; DIONNE, 1999).

Dentre as escolas públicas da educação básica na região do Porto – Portugal, o critério para a escolha das seis que seriam acompanhadas foi a abertura para participar da pesquisa. Vale salientar que a escolha metodológica de visitar as escolas contribuiu para alcançar o objetivo da pesquisa, uma vez que a excelente receptividade facilitou conhecer as dinâmicas singulares de cada realidade. Da mesma forma, as entrevistas realizadas com os dirigentes escolares possibilitaram um arsenal consubstancial de informações sobre a gestão e deixaram evidentes as marcas da gestão democracia.

Para uma coleta de dados fidedigna, todas as providências foram tomadas para garantir a realização da pesquisa, inclusive o esclarecimento prévio dos objetivos do estudo aos participantes. É importante salientar que, apesar da garantia do anonimato para os sujeitos da pesquisa, alguns diretores fizeram questão que seus nomes ou cargos fossem divulgados.

Vale ressaltar que os seis diretores pesquisados são do sexo masculino, característica predominante entre os dirigentes de escolas em Portugal. A maior presença masculina nesse segmento ficou evidenciada na reunião do Conselho das Escolas, da qual os pesquisadores participaram durante o período de estudos em Portugal. O Conselho das Escolas é um órgão consultivo e propositivo do Ministério da Educação, composto por sessenta diretores escolares, eleitos por seus pares de todo o território português. Na vigência do mandato no triênio

2010/2013, o Conselho era constituído por 40 homens e 20 mulheres. Assim, para designar esse profissional português, foram utilizados os termos masculinos "gestor", "diretor" e "dirigente", como sinônimos.

Para a compreensão da concepção de gestão escolar adotada pelo governo português foi necessária uma pesquisa documental, realizada na legislação educacional, que passou por significativas mudanças no que se refere aos modelos de gestão. Tal opção permitiu compreender o movimento histórico das constituições legais e evidenciou a busca pela gestão democrática no exercício das direções escolares.

MUDANÇAS NOS MODELOS DE GESTÃO

No sistema de ensino de Portugal, a maior parte das escolas de ensino básico e do secundário são públicas estatais, com o Ministério da Educação exercendo uma centralidade nas ações de

> [...] organização, definição de políticas, programas, currículos, financiamento, monitorização, controlo e inspecção, avaliação de escolas, avaliação de desempenho de professores e, também, de avaliação das aprendizagens dos alunos (sobretudo na avaliação externa) (AFONSO, 2010, p. 14).

Todo esse controle exercido pelo Ministério de Educação português tem influência direta no papel do gestor escolar. Portanto, é possível observar que as alterações na legislação mudaram o cenário das escolas e, consequentemente, alteraram tanto as nomenclaturas quanto o papel do diretor educacional.

Quadro 1 – Modelos de Gestão Legislados e Praticados (antes de 1974 até 2010)

Período	Órgão de Direcção	Órgão de Gestão
Anterior a 1974	Ministério de Educação	Reitor ou Director
"Período revolucionário" 1974-1976-Autogestão	Assembleia (democracia directa nas escolas)	Comissão de Gestão
1976 -1991 "Gestão Democrática"	Ministério de Educação	Conselho Directivo
1991- 1998 (modelo experimental)	Ministério de Educação e Conselho de Escola	Director Executivo
1998-2008 "Contratos de Autonomia"	Ministério de Educação e Assembleia	Conselho Executivo ou Director
2008 até ao 2010	Ministério de Educação e Conselho Geral	Director

Fonte: Elaborado pela autora com base em (AFONSO, 2010, p. 15).

Afonso (2010), ao descrever a situação das escolas portuguesas, traçou o panorama até 2010, mas esta pesquisa verificou que esse sistema não tinha sido alterado até o ano 2012. Esse quadro elaborado por Afonso (2010) sobre os caminhos da gestão escolar demonstrou o movimento das políticas públicas que determinaram a autonomia e a gestão das escolas no decorrer da história portuguesa.

Barroso (2009) afirma que o processo de autonomia das escolas, iniciado em 1974 no chamado "período revolucionário", foi marcante, porém de curta duração. O modelo de gestão proposto naquele período trazia intrínseco o aspecto da gestão democrática; "[...] caracterizava-se, fundamentalmente, pela existência de órgãos colegiais eleitos, com reduzido poder dos pais e forte influência do poder dos professores, nomeadamente no Conselho Pedagógico" (BARROSO, 2009, p. 992). Para o autor, após esse período curto, outras mudanças delinearam os limites da ação na autonomia da escola:

> [...] muito do caráter autogestionário que teve no início só a partir de 1998, com a Lei de Bases (e no quadro da presente acção pública), é que se assiste a uma política deliberada e continuada de alterações deste regime, o que veio ser conseguido, parcialmente, em 1991 (Decreto Lei n.172/91) e em 1998 (Decreto– Lei nº115-A/98) e, de modo mais radical, em 2008 (Decreto-Lei nº 75/2008), ou seja, vinte e dois anos e doze ministros (BARROSO, 2009, p. 992).

Todas essas mudanças seguiram em simetria com as lógicas de mercado instauradas em toda a Europa e alteraram também as formas de organização das escolas. Nessa conjuntura, a gestão escolar mudava o seu perfil e se alinhava ao paradigma da "[...] territorialização das políticas educativas, com a redistribuição de poderes entre o "centro" e a "periferia", com a recomposição do papel do Estado na regulação da educação e com novas formas de governança" (BARROSO, 2009, p. 993).

Barroso (2009) afirma, ainda, que todas essas mudanças mantinham o discurso de busca pela autonomia, que, de forma evidenciada, se debatia sob o efeito do Decreto Lei 75/2008, que alterou a perspectiva de direção colegial para direção unipessoal. Nesse sentido, as mudanças nas nomenclaturas e nas estruturas do sistema de ensino português ainda limitavam as ações autônomas nas escolas.

Dentre as várias mudanças no processo educacional, o destaque foi a alternância na gestão, instituída com a publicação do Decreto 75/2008, que trouxe uma perspectiva diferente na dinâmica das escolas. A partir desse documento legal, que estabeleceu o regime unipessoal, a figura do diretor assumiu uma

representatividade mais focada. Para esse novo profissional foi delineado um perfil com as seguintes características:

> [...] criar condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças eficazes, para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projecto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa. A esse primeiro responsável poderão assim ser assacadas as responsabilidades pela prestação do serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição (PORTUGAL, 2008).

A atividade gestora do diretor passou a ser alvo de cobranças por meio da elaboração de um Plano de Ação e do cumprimento de metas que eram constantemente avaliadas pela tutela. Nesse sentido, um duplo papel foi imposto ao diretor:

> [...] assume-se, por um lado, como a 'cara' da escola, por outro, como representante – 'o rosto' – do Ministério da Educação. Assim, alerta-se para a dupla função que o diretor desempenha, ou seja, enquanto representante da administração na escola e enquanto porta-voz dos seus colegas e da comunidade escolar que representa (SILVA; FERREIRA, 2011, p. 4).

Nessa duplicidade de papéis, o diretor teve que desempenhar múltiplas tarefas e passou a ser responsabilizado, recaindo sobre ele inúmeras cobranças. "As instituições e as pessoas são medidas, e comparadas nos seus desempenhos e qualidades, ou dito de outra forma, o indivíduo/instituição vale o seu desempenho" (BRANDÃO; MAGALHÃES, 2011, p. 60).

Assim, a legislação atual centraliza na pessoa do diretor escolar os méritos e os fracassos pelo desempenho do trabalho escolar. Diante desse cenário, a pergunta sobre a democracia na gestão escolar foi a tônica do estudo em questão.

CENÁRIO DA ESCOLA E ATUAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS GESTORES

Este estudo delimitou como objeto de análise as ações e falas dos dirigentes pesquisados. Dessa forma, a gestão escolar foi alvo de reflexão a partir de dois aspectos da gestão escolar democrática, a saber: a participação, a qualidade, frente às ações e dinâmicas dos dirigentes escolares portugueses no momento da pesquisa.

No âmbito da participação, como mecanismo de gestão democrática, os diretores tinham que estabelecer conjecturas de flexibilidade, pois, pela legislação do período da pesquisa, a responsabilidade da escola ficava exclusivamente a

cargo deles. Entretanto, a concepção de gestão democrática historicamente consolidada ainda estava viva e com cores fortes na memória dos professores portugueses, como também na perspectiva de ação dos dirigentes entrevistados. Dessa maneira, os diretores pesquisados relataram a opção pela gestão escolar contrária às determinações legais:

> Houve uma evolução na legislação, embora a nível prático não haja evolução. No nível da lei o [Decreto] 115-A/98 criava uma relação de colaboração, de colegialidade entre os elementos deste órgão em que havia ali mais uma dimensão de horizontalidade. O [Decreto] 75/2008 unifica muito, personaliza muito a tarefa no diretor, mas quer que o diretor diga adeus, uma sociedade de pessoas, feita com pessoas e eu penso que aquilo que está no (Decreto) 75 é, quer dizer, entendo que o (Decreto) 75 deve ser refletidos porque essa questão da liderança... O diretor tem que ser um líder, ok, pacífico. Mas há muitas lideranças. Há muita forma de utilizar a liderança e um líder que não trabalha em equipa, que não seja capaz de se relacionar, de trocar impressões, delegar funções, responsabilizar os colegas, os colegas podem dizer assim "oh, pá, faz tu!". Eu, para mim, a lógica que eu adotei e muitos diretores adotaram continua a ser a lógica do (Decreto) 115, da partilha de poder, de delegar responsabilidade, produto de um trabalho de equipa que é colocado. O diretor é mais uma questão formal, para mim o diretor é uma questão formal, porque quando um diretor lhe sobe à cabeça porque diz que ele é o todo-poderoso... Os colegas não podem ser escravos, não podem ser vassalos, não pode haver uma atitude de vassalagem, porque o diretor não é a escola [sic] (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

O relato desse diretor é permeado de reflexões sobre seu trabalho, a organização da escola e a legislação vigente e demonstrou ser possível fazer a diferença no cotidiano da escola, não se isolando numa atitude de autoritarismo. As demandas diversas e os problemas na escola eram muitos e o diretor precisava ter bons interlocutores para melhor decidir as ações a serem empreitadas.

Nessa análise, as reflexões permitiram compreender como o lugar de mando se contrapunha à participação coletiva. Nesse sentido, a autoridade do diretor estava em valorizar as opiniões vigentes:

> Eu, pessoalmente, poderia estar errado, mas aceito meu erro, mas em minha opinião o meu trabalho é um trabalho de colegialidade, de equipa, de colaboração em que muitas das decisões são tomadas em mesas redondas como esta, com a equipa. Há um problema, dois problemas, dez problemas que são colocados e a discussão de "a minha opinião é essa", "a minha é essa", "a minha é essa" e vamos cá então ver qual o melhor caminho e só então é que o diretor decide aquilo que consensualmente foi partilhado, aquilo que consensualmente é o resumo daquilo que é melhor para aquele momento (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

A garantia da participação da equipe nas decisões no cotidiano da escola, a valorização dos professores por meio do respeito às suas ideias, a confiabilidade no

trabalho assumido e coparticipado por todos foram ações dos diretores escolares; a possibilidade de dialogar, de falar e ser ouvido possibilitou o crescimento das equipes.

Ampliando essa perspectiva dialógica, Barroso (2009) argumenta que o empoderamento dos professores para uma participação efetiva também se dá a partir da aproximação dos professores com a academia e com os especialistas em educação. Assim, as interlocuções se estabelecem com o diálogo entre a concretude das realidades das escolas e as teorias e saberes da academia.

> Estas ligações explicam a migração de muitos conceitos de uma cena de acção pública para outra cena, de um grupo de actores para outro grupo de actores. É o caso, por exemplo, dos conceitos de "autonomia", de "liderança", de "avaliação", de "qualidade", de "participação", de "projecto", que vão sofrendo arranjos de sentido (ressemantização) para serem compatíveis com as crenças e ideias defendidas em cada situação (BARROSO, 2009, p. 1001).

A complexa ação de gerir as escolas pesquisadas estava entranhada desses conceitos e, na prática do trabalho educacional, tinha que ser definida e redefinida pelos atores, num processo contínuo.

> É assim... O diretor é um bocado o pêndulo. É o pêndulo neste sentido. Os papéis, os documentos, aquelas questões documentais e instrumentais têm uma importância muito grande, mas eu tenho que confessar que a figura do diretor acaba por ser o polo agregador, ou desagregador, depende, das estruturas, das pessoas, no fundo são as pessoas. Aquilo que nós tentamos, digo nós pelos colegas de direção, com suas particularidades e personalidade, mas todos eles tentam fazer isso, nós tentamos sempre gerir e procurar os equilíbrios dos conselhos e a qualidade decorre disso. Porque se uma direção tem, e há alguns exemplos, poucos, aqui em Gaia não conheço nenhum felizmente, porque as pessoas fazem trabalhos excelentes, mas há exemplos em que as direções não tomam este tipo de atitude e é muito difícil depois ultrapassar as dificuldades normais dessas situações. Tanto é que nós tentamos criar aqui alguma dinâmica, ser referência na forma como estamos nas coisas, na forma como procuramos chegar a consensos e transmitir a ideia de que não estamos cá para atrapalhar, de que estamos cá e quando as pessoas precisam de nós sabem que podem contar conosco, é um bocado isso que queremos transmitir.[sic] (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

A participação nas decisões da escola não se restringia ao diretor e seus professores, mas se abria numa interlocução com as famílias e com os educandos. As reuniões periódicas e os movimentos expressivos das Associações de Pais delineavam uma gestão democrática. Assim, no interior das escolas e suas adjacências, que envolvia as comunidades nas quais as escolas estavam inseridas, o diálogo era ferramenta de participação efetiva na gestão democrática. Importante ressaltar que, com o propósito de construir uma escola melhor, os dirigentes

escolares se abriam a novas perspectivas e estabeleciam múltiplos contatos e interlocuções com outras escolas e associações.

Nas entrevistas foi possível constatar outras dimensões que estavam postas para o diálogo desses profissionais com todos os segmentos da escola, sem contar as reuniões e demandas do Ministério de Educação. Nessa concepção, os diretores tinham ao seu dispor duas associações que foram criadas em 2009: a Associação Nacional de Directores de Agrupamentos e Escolas Públicas – ANDAEP, constituída pelos diretores e vice-diretores, e a Associação Nacional de Dirigentes Escolares - ANDE, da qual podiam participar diretores de escolas e lideranças intermédias, ou seja, coordenadores de escolas.

Esses dois espaços instituídos possibilitavam o conhecimento das práticas diversas realizadas nas outras escolas e permitiam o diálogo permanente sobre os desafios da profissão, além de fornecer orientações gestoriais, jurídicas e financeiras aos associados.

Outra instância importante era o Conselho de Escolas, criado em 2007 pela Ministra da Educação em exercício, constituído por 60 diretores de todo Portugal, que tinha como objetivo possibilitar novas vozes no debate com o Ministério. Na condição de pesquisadores, foi possível participarmos de uma reunião desse Conselho que teve, entre outros, o objetivo de elaborar uma proposta de modelo de avaliação. Assim, foi possível constatar *in loco* a seriedade dos trabalhos realizados e o esforço para que esse conselho fosse mais proativo nas interferências junto ao Ministério da Educação.

> Conselho das Escolas um órgão importante, um órgão de consulta, mesmo que fosse desagradável. Lembro-me que neste ministério nós chegamos a ser bastante desagradáveis, desagradáveis, eu assumo que fui desagradável com o Secretário de Estado, uma pessoa que eu admiro bastante, mas fui desagradável com ele. Porque eu achava que ele estava a cometer um grave erro e denunciei várias vezes esse erro e, inclusivamente, cheguei a dizer que ele estava a cometer uma ilegalidade. E estava, e estava (Trecho de entrevista concedida por um Diretor e ex. Presidente do Conselho de Escolas, 2012).

Se essas instâncias de aproximação com possibilidade de debates sobre a gestão escolar estavam instituídas, também um processo paralelo de redes se instaurava para a aproximação dos diretores escolares entre si. As comunicações por meio de telefonemas e de e-mails deixavam próximos esses profissionais que compartilhavam os mesmos desafios. Entretanto, também os contatos por meio de reuniões foram explicitados pelos diretores, que relataram a tentativa de organizar encontros quinzenais informais, porém o foco do debate era o trabalho gestor.

Diante de tantas obrigatoriedades na gestão, os aspectos subjetivos foram ressaltados como os pilares na construção de uma escola melhor. Nenhuma atividade poderia sobrepor à tarefa primordial da educação, que almejava o crescimento do outro, de forma ampla, conforme ilustra o excerto a seguir:

> Eu penso que a primeira qualidade de um bom diretor a por uma máquina a funcionar é a máquina humana, ser um especialista da humanidade, de trato com o colega e também com os alunos, saber ouvir os alunos. [...] O diretor, eu penso que a primeira qualidade para por um agrupamento a funcionar é a questão humana, para mim acho que é fundamental. E as pessoas apreciam muito isso. Eu vejo isso no Dr. Filinto, no Dr. Álvaro, que são pessoas de referência de agrupamento, em Gaia e até no país, porque humanamente são pessoas de muito tato. Sabem tratar com muita lisura os colegas. E depois há outra vertente que eu também aprecio: capacidade de trabalho, inteligência para o trabalho, uma inteligência emocional. Envolvem-se e envolvem relacionando as pessoas envolvem envolvendo as pessoas, não fazem as coisas como ilhas, isoladas, envolvem as pessoas e põem as pessoas envolvidas, a colaborar e eu penso que é mais válido um diretor de escola de qualquer agrupamento, eu penso que é aquela capacidade que o diretor tem de chegar aos colegas, de motivar os colegas e valorizá-los, fazê-los perceber que estamos todos no mesmo barco e temos todos que remar no mesmo sentido e, por outro lado, a sua capacidade de envolvê-los nos projetos, de incentivá-los para a realização destes projetos, ou que o diretor os proponha ou que o diretor o aceite e, com aqueles que o propõem, criar as condições para a sua exequibilidade (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

O diretor citado fez referência a alguns colegas que, para ele, realizavam uma gestão de qualidade. Esse diretor argumentou que, entre as características necessárias para a gestão de uma escola, destacava-se a capacidade de gerir centrada no trabalho de cooperação, marcadas pela valorização do outro e impulsionadas por novas perspectivas de projetos e ações. Ainda ressaltou a importância da inteligência para a realização do trabalho e referendou a inteligência emocional.

As especificações dos Decretos-Leis sobre a direção unipessoal não alteraram significativamente o cotidiano dos diretores, que, marcados pela experiência na gestão, tinham como pressuposto básico de suas ações a valorização, o respeito e confiança em seus colegas no processo de trabalho. Nessa lógica, as legislações ficavam à parte e o aspecto humano era ressaltado e valorizado.

As normas legais de organização das escolas, instituídas pelo Decreto-Lei 75, de 2008, foram renormalizadas pelos diretores de escola. Vale salientar que "renormalizar" significa a capacidade humana de alterar os processos e suas normas diante de regras preestabelecidas. Assim, se a legislação vigente deixava cada diretor como o único responsável pela gestão, no interior da escola, ele exercia a copartipação nas ações implementadas. Para que o trabalho não fosse desenvolvido de forma isolada havia um movimento de procurar as vias de

diálogo explicitadas para as interlocuções acerca das ações gestoras. Essa forma de gestão tentava minimizar as diversas cobranças e avaliações que permeavam o cotidiano escolar.

Os sistemas de controle e avaliações estavam presentes em várias instâncias da escola por meio do Ministério de Educação e Ciência – MEC. O processo educacional adquiriu, nas últimas décadas, em Portugal, uma conotação mercadológica, com o aluno e seus responsáveis passando a ser vistos como clientes, e a escola, como uma prestadora de serviço, concepção que fortaleceu uma ótica de controle.

> O processo de erosão do Estado educador tornou-se socialmente visível e particularmente intenso durante a década de 1980; conduziu a uma espécie de diabolização da intervenção e da regulação monocentrada da educação, da burocracia estatal e da consequente consagração da intervenção dos actores mais ou menos autodeterminados a quem se atribuíam as qualidades pertinentes para superar a acumulação dos efeitos da crise da educação (CORREIA, 2010, p. 456).

Nesse cenário de crise educacional, a centralização das políticas e o controle das escolas ficaram mais acirrados. A mensuração da suposta qualidade da escola passou a ser fator de distinção ou de menos valia e a competição se instaurou mesmo entre escolas de contextos bem diferentes.

Brandão e Magalhães (2011) afirmam que o discurso da excelência assumiu a condução das escolas e que o managerialismo imprimiu expressões da ideologia do mercado para comparar as instituições a partir das perspectivas de eficácia, accountable e qualidade. Contudo, o aspecto mais evidenciado nessa intervenção recaiu sobre a avaliação externa dos alunos, que resultou em um rankeamento das escolas e alcançou maior visibilidade em nível nacional.

Nesse panorama, a qualidade tornou-se o discurso predominante e a busca pela excelência, um desafio constante. Dessa forma, o discurso da qualidade se alinhou aos moldes do mercado internacional e a regulação das escolas foi alterada. "O controlo a priori, pelas normas, é substituído pelo controlo a posteriori, pelos resultados. Assiste-se igualmente ao desenvolvimento da 'regulação pelos instrumentos' (boas práticas, contratos, avaliações, etc.)" (BARROSO, 2011, p. 13).

Nessa perspectiva, foi necessário contrariar e resistir às formas hegemônicas das sociedades capitalistas e mercantilizadas, nas quais o controle educacional *a posteriori* era precedido por um discurso de autonomia escolar (FERREIRA, 2012). Num quadro de crise de autonomia das escolas, outras percepções se interpelavam na busca por "uma ética da administração educacional que possibilite mais autorias produtoras de conhecimento" (FERREIRA, 2011, p. 95). Assim, era possível visualizar uma dimensão diferente da que estava

estabelecida, consonante "[...] à noção de responsabilização e à ideia de que os actores sociais e as instituições seriam tanto mais autónomas quanto maior fosse o seu grau de liberdade na determinação das acções que desenvolvem" (CORREIA; FIDALGO; FIDALGO, 2011, p. 46).

Além dos princípios norteadores da gestão educacional detalhados e que tinham o controle do Ministério da Educação, em Portugal, também os aspectos gestores tiveram seus objetivos demarcados. Dentre os princípios orientadores do trabalho do diretor ficou especificada a seguinte determinação: "Promover o sucesso e prevenir o abandono escolar dos alunos e desenvolver a qualidade do serviço público de educação, em geral, e das aprendizagens e dos resultados escolares, em particular" (PORTUGAL, 2008). Assim, a palavra qualidade assumiu a primazia nas escolas. O significado da palavra qualidade se expressou numa polifonia, que se entrecruzava no cotidiano educacional, bem como na sociedade, onde está associada à busca da excelência nos resultados.

A etimologia da palavra qualidade tem origem latina em *qualitate* e indica um diferencial que inclui quatro aspectos, relacionados aos atributos, à excelência, ao caráter e ao grau de precisão, os quais possuem características próprias.

Os atributos trazem a condição natural, as propriedades pela qual algo ou alguém se individualiza, distinguindo-se dos demais; maneira de ser, sua essência e sua natureza. As características da excelência envolvem a virtude e o talento. Outro aspecto, o do caráter, envolve as dimensões da índole e do temperamento. Finalmente, o grau de perfeição, de precisão se refere à conformidade a certo padrão (DICIONÁRIO MICHAELIS, s/d).

Com essa perspectiva, a qualidade educacional referendada nas avaliações institucionais deveria atentar para esses aspectos ao designar uma escola de qualidade. Os atributos de uma escola podem ser constatados em dimensões distintas, que levem em conta sua estrutura física, os docentes que nela trabalham, os seus discentes, o envolvimento com a comunidade, o seu plano de ação, o clima organizacional.

Para se pensar a dimensão do caráter, da índole e do temperamento em uma escola, o que deveria ser levado em conta é o objetivo maior da educação, ou seja, a formação humana, e esse, portanto, deveria ser o ponto de coesão, por se caracterizar como meta final de todo trabalho a ser realizado. No entanto,

> [...] a gestão pela qualidade sustenta-se num conjunto de noções que são utilizadas de forma recorrente, como se o seu significado fosse evidente, e que no seu conjunto se estruturam numa espécie de círculo mágico que se fecha sobre si próprio, em que cada noção apela sempre para as restantes, sem que nenhuma delas careça de explicitação (CORREIA, 2010, p. 458).

Assim, a palavra qualidade, evocada constantemente no âmbito educacional, apresenta vários valores subjacentes a ela. Porém, nos modelos atuais de gestão baseados nas avaliações externas, a qualidade exigida e esperada toma a conotação do controle, da mensuração e das projeções para a eficácia. Dessa forma, o processo educacional é desvalorizado em prol do resultado final:

> Nesse sentido, verificou-se a instauração da lógica da cultura da qualidade escolar e para definir os critérios que estabelecem esta referida "qualidade", cada vez mais são criados mecanismos e [...] instrumentos de avaliação de tal forma sofisticados que parecem desempenhar um papel mais importante na imposição de uma ordem cognitiva mais ou menos homogeneizante do que na apreciação e regulação da acção organizacional' (CORREIA, 2010, p. 458).

O resultado das avaliações externas teve sua importância agigantada, o que corroborava a lógica internacional do controle. Assim, sob a lente das diversas avaliações externas, a educação pública frequentemente aparecia atrelada ao fracasso, em função dos índices externos. Mas, por outro ângulo de análise, também era possível observar que aumentava a responsabilização de cada instituição no sentido de melhoria no desempenho. Frente aos desafios e cobranças, os discursos dos diretores se sintonizavam com essa lógica:

> A nossa preocupação de qualidade é no sentido de favorecermos todos os nossos processos para que o resultado final, que se espera que seja a nossa comunidade no futuro ter melhores condições de educação, e essa qualidade transpire e seja visível e seja percepcionada por todos os nossos steakholders, aqueles que de alguma maneira se relacionam conosco. A nossa procura de qualidade tem se baseado, por um lado, na nossa experiência enquanto responsáveis pela educação, mas, também, numa procura muito permanente de formação, quer por parte dos nossos professores, quer por parte da nossa direção, pelo menos nos últimos 9 anos em que este agrupamento está formado, tem havido uma procura muito permanente de formação no sentido de melhores práticas, no sentido de melhores conhecimentos das últimas teorias sobre gestão de pessoas, gestão de recursos humanos e gestão de recursos financeiros (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

Embora não tenha se restringido ao aspecto contabilístico da educação, a afirmação do entrevistado elucidou o forte predomínio da lógica de resultados. Ao falar sobre a sua experiência e a dos outros colegas, o diretor valoriza o trabalho que realizaram e também reconhece a importância da formação permanente para a melhoria das práticas pedagógicas.

O discurso da qualidade estava baseado nas orientações legais sobre o currículo escolar; os documentos legais educacionais portugueses referendavam os aspectos mais amplos da palavra "qualidade", ao afirmaram:

> Continuamos assim a preparar o futuro sem precipitações, tendo em conta os recursos existentes, garantindo a qualidade do ensino, o equilíbrio do sistema educativo, a autonomia pedagógica e organizativa das escolas. Orientamo-nos por valores fundamentais, nomeadamente, o esforço individual e coletivo, o trabalho, o rigor e a qualidade do que se aprende (PORTUGAL, 2012, p. 1).

Os diversos aspectos da qualidade educacional foram salientados e o cuidado com as singularidades de cada escola ficaram expressos na autonomia pedagógica e organizativa permitida a elas. No entanto, nesse mesmo documento, o alcance da palavra "autonomia" ficou bem definido no texto legal, quando especifica:

> A autonomia permite às escolas implementar projetos próprios, ao mesmo tempo em que potencia a sua capacidade de melhorar, contando com os recursos humanos e materiais de que dispõem. Por um lado, induz compromissos que devem promover um ensino de qualidade, por outro implica a responsabilização pelas opções tomadas e pelos resultados obtidos [sic] (PORTUGAL, 2012, p. 3).

Esse documento, a Revisão da Estrutura Curricular de Portugal, publicado em 26 de março de 2012, expressou a dualidade dessa autonomia mediada pelos resultados. Esses resultados esperados seguiam as normas contabilísticas do mercado e inseriam as escolas nos rankings. Nessa perspectiva, as avaliações de desempenho dos alunos mapeavam resultados não muito satisfatórios e deixavam as escolas em situações críticas de cobranças múltiplas. As maiores cobranças eram direcionadas ao corpo docente da escola, que passou a apresentar sinais de adoecimento, pois se culpabilizavam pelos resultados alcançados pelos alunos nas provas externas. Esse processo não é exclusivo de Portugal; o adoecimento dos professores pela culpabilidade no processo de ensino e aprendizagem tem constituído um problema em vários países (PASCHOALINO, 2009, 2015).

A preocupação com os resultados obtidos nas provas externas impactou o currículo escolar e estabeleceu o foco principalmente nas disciplinas de Português e Matemática. O direcionamento da ação organizativa das escolas se encontrava tutelado pelo Ministério de Educação e Ciência.

A avaliação escolar sempre foi palco de muitas reflexões e sempre esteve inerentemente interligada aos contextos históricos, políticos e econômicos. Para Araújo (2011), "a avaliação é um processo socialmente construído, em que diversidade de poderes, de instituições e de agentes se entrecruzam, com base em concepções diversas de educação e das suas finalidades e não uma forma meramente técnica ou de controle social" (p. 5).

Entender o processo da avaliação escolar significou refletir sobre o panorama social daquele momento e sobre as medidas de cunho político e

econômico que estavam em vigor. Assim, a avaliação escolar foi se alterando e ganhando nova roupagem:

> Nós fazemos sistematicamente a monitorização da avaliação de todos os instrumentos de avaliação que são aplicados aos nossos alunos e esse processo tem nos indicado uma evolução positiva desde o início do ano até o momento. Sendo que em finais de fevereiro, finais de janeiro... Finais de janeiro e princípio de fevereiro houve uma ação muito intensa de melhoria desses resultados. Isso passou por um alerta de muito movimento no conselho pedagógico (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

A monitorização dos resultados das avaliações foi a forma encontrada por esse diretor para conhecer a sua realidade e melhor interferir nos resultados esperados Com essa perspectiva de análise, as autoras Ferreira e Lopes (2011) afirmavam a posição controversa da Europa em relação à Educação: de um lado, enfatizava a autonomia das escolas e, de outro, a "[...] subordinação dos estudos às directivas e agendas das políticas, tais como o sucesso expresso pelos resultados escolares, numa lógica de eficácia" (FERREIRA; LOPES 2011, p. 3). Esses dois extremos, expressos pelas palavras autonomia e subordinação, se aproximavam nas escolas, quando, diante das propostas para a qualidade educacional, se estabelecia e, ao mesmo tempo, se certificava que havia cobranças acentuadas pelos modelos de eficácia exigidos pelas legislações.

Nesse contexto, os déficits de qualidade educacional não configuravam uma particularidade somente de Portugal, mas passaram a fazer parte do cenário escolar, que se deslocava intencionalmente para outros países, do seu caráter avaliativo processual para assumir a avaliação de resultados.No campo pesquisado, os depoimentos evidenciaram os reflexos de mal estar e adoecimento dos professores. Assim, a afirmação de que a compreensão do sentido das avaliações se alterou de forma substancial foi ponderada pela perda da autonomia docente e pela pouca valorização do processo de aprendizagem dos alunos, pois o foco se estabeleceu nos resultados:

> A multiplicação dos sintomas do sofrimento individual e institucional dos diferentes intervenientes do campo educativo, aqui e ali matizada pelo desenvolvimento de acções colectivas ou a emergência de dinâmicas mais individuais que se exprimem através da multiplicação das 'incivilidades', constitui a parte mais visível e, eventualmente, contraditória do acréscimo da anomia no campo (CORREIA; FIDALGO; FIDALGO, 2011, p. 49).

No campo educacional, as anomias das relações docentes foram subjugadas, pelos índices de mensurações externos, ao processo avaliativo, o que teve grande impacto. A avaliação dos alunos perdeu o propósito educativo de

formação como processo e adquiriu o sentido de classificação da escola e de desempenho dos docentes, repercutindo nas relações estabelecidas na escola:

> A avaliação tem um papel fundamental nas políticas educativas contemporâneas, na sua contribuição para ajustar processos e resultados, permitindo a monitorização e um controlo a distancia do trabalho da escola. Integra e redimensiona actividades, processos e resultados e transfigura o processo de ensinar e de aprender, transformando-o num valor estabelecido por padrões de desempenho e qualidade externos ao seu lócus (BRANDÃO; MAGALHÃES, 2011, p. 65).

A argumentação dos autores reafirma a reconfiguração da escola diante da lógica de mercado identificada no campo de pesquisa; os discursos dos docentes foram eloquentes na expressão de suas inseguranças diante da lógica mercadológica imposta.

O sentimento de desencanto foi expresso nos discursos dos dirigentes, quando refletiram sobre a sua gestão e o fato de se depararem com circunstâncias de controle e mensuração. Dessa forma, a exigência de uma escola de qualidade estava posta, mas também os dilemas frente aos limites:

> O meu projeto é que houvesse sucesso pleno, que não houvesse abandono, que os alunos não abandonassem, e que se sentissem aqui bem. Ora, não depende só de mim. Depende também das famílias, do apoio de terceiros para que haja também sucesso. Mas depende, sobretudo, de uma coisa, de um organismo que é tutela à qual eu tenho que obedecer que nem sempre me ajuda a cumprir a minha missão, porque eu tenho que obedecer à lei e a lei muitas vezes não me permitem isso (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

A responsabilidade de responder pela eficácia da escola dificultava a realização do desejo do diretor de alcançar uma escola melhor. Ciente de sua incapacidade de alcançar a meta da qualidade sozinho, ele elencou os empecilhos e limites que cerceavam o seu trabalho. Apesar das dificuldades, outras iniciativas surgiram e o discurso tomava outro tom. Na perspectiva coletiva e de valorização do outro, a qualidade da escola foi sendo alcançada em consonância com a gestão democracia, numa convivência marcada pela lógica da escola aprendente, na qual todos estavam em processo:

> Qualidade para já não tem fim. Não termina. Portanto, não tem parâmetros que definem o final para atingir a qualidade. A qualidade todos os dias aprendemos a melhorar o que fazemos. Portanto, nunca nem vai ser possível atingir um fim em nível de qualidade. No nosso dia a dia, com experiência, com ouvir os outros, com percebermos o que fazemos errado, melhorar o que está errado, debater nos nossos erros, a percebermos daquilo que os outros fazem, dos resultados que se apresentam. Todos os dias nós estamos a melhorar, portanto, isso é um processo dinâmico. Nada é estático, que tenha uma tabela que diga "a qualidade está aqui".

> A qualidade todo dia nós pretendemos melhorar a organização, o funcionamento, o trabalho que executamos [sic] (Trecho de entrevista concedida por um Diretor, 2012).

Lógicas diferentes de atuação estavam embasadas em concepções distintas de qualidade educacional. O olhar desse diretor deixou entrever que a dinâmica da escola requeria um trabalho coletivo e processual. Assim, não dava para alcançar um resultado no ranking e pautar a qualidade da escola apenas por esses números; existiam várias possibilidades de atuar na escola, inclusive a partir da compreensão da sua constituição social e do seu papel na formação humana.

CONSIDERAÇÕES

Esta pesquisa se debruçou sobre a realidade das escolas portuguesas com o intuito de entender como elas vivenciavam seus processos pedagógicos democráticos. O estudo trouxe as orientações legais que concentravam a responsabilidade das escolas exclusivamente na figura do diretor escolar. Os professores portugueses vivenciaram um período histórico caracterizado por gestões colegiadas e, por isso, tinham presente no seu discurso que a escola só se efetiva na participação coletiva.

O estudo constatou que as respostas de gestão democrática no cotidiano das escolas não constituem tarefa fácil; muito pelo contrário, demanda ações coletivas, aprendizagens múltiplas e desafios constantes. Os objetivos deste trabalho, de evidenciar situações em que a gestão democrática se efetivava, possibilitaram a riqueza das falas dos dirigentes escolares. Como aprendizes do processo formativo da escola, eles demonstraram uma singularidade de ações, ao mesmo tempo em que compartilhavam com os colegas. As interlocuções estabelecidas nos diferentes âmbitos fortaleciam esses professores, transitoriamente no cargo de diretores escolares.

A compreensão de que as ações escolares extrapolavam os ditames das leis ficou evidenciada neste estudo. Assim, na lógica das microrrelações estabelecidas no âmbito das escolas, a gestão democrática se efetivava no movimento das pessoas que estavam na busca por garantir os aspectos de participação e qualidade no processo educacional português.

REFERÊNCIAS

AFONSO. Almerindo J. Gestão, autonomia e accountabiliy na escola pública portuguesa. **Revista Brasileira de Política e Administração de Educação**, v. 26, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2010.

ARAÚJO, Helena. Editorial. **Revista Educação, Sociedade e Culturas**, v. 33, p. 5-6, 2011.

BARROSO, João. Direcção de escolas e regulação das políticas: em busca do unicórnio. In: NETO-MENDES; A., COSTA; J. A; VENTURA, A. (Org.). A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais. In: VI SIMPÓSIO DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2011.

BARROSO, João. A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 987-1007, set./dez. 2009.

BRANDÃO, Maria João; MAGALHÃES, Antônio M. Avaliação educacional, tecnologia política e discurso. **Revista Educação, Sociedade e Culturas**, v. 33, p. 51-68, 2011.

CORREIA. José Alberto. Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: das políticas de avaliação à avaliação como política. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, set./dez. p. 456-592, 2010.

CORREIA, José Alberto; FIDALGO, Fernando; FIDALGO, Nara Luciene R. A avaliação como trabalho e o trabalho da avaliação. **Revista Educação, Sociedade e Culturas**, v. 33, p. 33-50, 2011.

DICIONÁRIO MICHAELIS Online. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/ portugues/index.php?lingua=portuguesportugues&palavra=qualidade>. Acesso em 10 de maio de 2012.

FERREIRA, Elisabete. Entre uma ética da administração educativa e uma agência humana como currículo. In: LEITE, Carlinda et al. (Orgs.). **Políticas, fundamentos e práticas do currículo**. Porto: Porto, 2011. p. 90-98.

FERREIRA, Elisabete. (D)Enunciar a autonomia: contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia escolar. Porto: Porto, 2012. (Prémio Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação).

FERREIRA, Elisabete; LOPES, Amélia. O gosto e o desgosto da escola: cidadania, democracia e lógicas de participação juvenil nas escolas. **Revista Elo**, Centro de Formação Francisco Holanda, Guimarães, p. 77-84, 2011.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução de Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte**: Editora UFMG, 1999.

PASCHOALINO, Jussara B. de Queiroz. **O professor desencantado**: matizes do trabalho docente. Belo Horizonte: Armazém de Ideias, 2009.

PASCHOALINO, Jussara B. de Queiroz; Altoé, Adaílton. **Presenteísmo e trabalho docente**. Curitiba: CRV, 2015.

PORTUGAL (País). Ministério da Educação e Ciência. Revisão da Estrutura Curricular, publicado em 26 de março de 2012. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/ 550035/20120326__revisao_estrutura_curricular.pdf>. Acesso em: 09 de junho de 2012.

PORTUGAL (País). Ministério da Educação e Ciência. Decreto lei 75/2008. Diário da República, 1.ª série, n.º 79, 22 de Abril de 2008. Disponível em: <http://dre.pt/pdf1s/2008/04/ 07900/0234102356.pdf>. Acesso em 2 de fevereiro de 2011.

SILVA, Ana; FERREIRA, Elisabete. O Jogo da corda dos/das directores/as de escolas com contrato de autonomia. In: ACTAS DO I FÓRUM INTERNACIONAL DE PROJETOS IINEDU - INVESTIGAR E INTERVIR EM EDUCAÇÃO. Porto: CIIE/SPG-CE (no prelo) (Edição em CD-Rom), 2011.

JUSSARA BUENO DE QUEIROZ PASCHOALINO é Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutorado em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (2012). Doutorado Sanduíche pela Universidade do Porto (2012). Mestrado em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (2007). Possui graduação em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialização em Educação pelo CEPEMG. Especialização em Psicopedagogia pelo CEPEMG. Especialização em Direitos Humanos pelo CES. Especialização em Temas Filosóficos pela UFMG. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Trabalho e Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: Formação de professores, educação, ensino-aprendizagem, trabalho e educação, gestão, educação a distância e trabalho docente. E-mail:

FERNANDO SELMAR ROCHA FIDALGO concluiu o doutorado em educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 1999. Professor titular da Universidade Federal de Minas Gerais. É membro do Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação da UFMG. Foi pesquisador visitante no Institut de Recherches Economiques et Sociales. É Editor da revista Trabalho & Educação. Orienta atualmente duas alunas de mestrado e quatro alunos de doutorado. Bolsista de Produtividade do CNPq. Coordena Projetos de Pesquisas. Pós-doutorou-se na Université Paris X (2004) e, também, na Universidade do Porto (2010).

JOSÉ ALBERTO DE AZEVEDO E VASCONCELOS CORREIA é Professor Catedrático da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto – Portugal.

ELISABETE FERREIRA é professora da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto-Portugal

Recebido em março de 2016
Aprovado em junho de 2016

Currículo e avaliação: os testes estandardizados

Curriculum and assessment: standardized tests
Currículo y evaluación: las pruebas estandarizadas

EDILENE ROCHA GUIMARÃES
JOSÉ CARLOS MORGADO

Resumo: O trabalho realiza um estudo comparado entre o ensino secundário em Portugal e o ensino médio no Brasil. Com metodologia qualitativa e o recurso à análise documental, objetiva-se analisar a relação entre currículo e avaliação, para compreender como os testes estandardizados têm conformado o currículo. Nos resultados averiguamos se os exames nacionais, organizados na base de lógicas de estandardização e uniformização e cuja regulação obedece a uma agenda globalizada, contribuem para estreitar o currículo nacional do ensino secundário/médio, confinando-o a uma lista de conteúdos e competências.

Palavras-chave: Currículo; avaliação; testes estandardizados.

Abstract: The paper makes a comparative study between secondary school in Portugal and high school in Brazil. With a qualitative methodology and the use of document analysis, it is aimed to analyze the relationship between curriculum and assessment to understand how standardized tests have conformed the curriculum. In the results it was examined whether the national tests, organized in logical base of standardization and uniformity and whose regulation follows a global agenda contribute to strengthening the national curriculum of secondary/high school, restricting it to a list of content and skills.

Keywords: Curriculum; assessment; standardized tests.

Resumen: El trabajo hace un estudio comparativo entre la educación secundaria en Portugal y la escuela media en Brasil. La metodología cualitativa y el uso de análisis de documentos, con el fin de analizar la relación entre el currículo y evaluación para entender cómo las pruebas estandarizadas han dado forma al plan de estudios. Los resultados se examinaron si las pruebas nacionales, organizados en base lógica de la estandarización y la uniformidad y cuyo sigue una agenda global regulación contribuir a restringir el currículo nacional de la escuela secundaria / alta, confinarlo a una lista de contenidos y competencias.

Palabras clave: Currículo; evaluación; pruebas estandarizadas.

INTRODUÇÃO

Neste trabalho considera-se os novos modelos de governação como sendo de natureza pós-burocrática, de origem transnacional e supranacional,

com efeitos nos processos e práticas sociais, incluídas as práticas educacionais (MAROY, 2012). Se a regulação burocrática tem como base a regra da conformidade, a legitimação pós-burocrática faz-se pela estandardização de resultados e normas, na base de uma regulação cognitiva, através das políticas de partilha de conhecimento, orientadas por organismos internacionais que impõem uma mudança conceitual, alimentada pelos conceitos relacionados à qualidade, competitividade, competência, eficiência e *accountability* (prestação de contas e responsabilização), entre outros (PACHECO; GUIMARÃES, 2013).

Compreende-se que os contextos dos sistemas de avaliação da educação relacionam-se com a qualidade da educação para a sua expansão. Como resultado dessa relação, configura-se a avaliação educacional enquanto ação pública para o seu controle, através de mecanismos de regulação centrados em dispositivos de *accountability* (LILLIS, 2012).

É nesse sentido que as reformas educativas que são realizadas em contextos sociais diferentes obedecem a uma mesma lógica de estandardização e uniformização, que se apresentam como as mais influentes da globalização (TAUBMAN, 2009). A perspetiva de redução da escola a números, indicam que sejam priorizados não só os resultados acadêmicos e a formação para o mercado de trabalho, mas também o disciplinamento para as rotinas escolares.

Os efeitos da globalização podem ser identificados na capilarização da cultura da performatividade nas políticas de currículo. Lopes e López (2010, p. 90, 101) alerta que "a compreensão restrita do currículo como conteúdos a serem validados por sistemas de avaliação centrados nos resultados e os consequentes *rankings* de escolas e de alunos são apenas algumas das evidências públicas dos discursos produzidos por essa cultura". Através da cultura da performatividade e *accountability* os serviços sociais como a educação são "padronizados, calculados, qualificados e comparados, em uma dinâmica na qual os conhecimentos legitimados dos estudantes passam a ser vistos como idênticos aos resultados dos testes que o representam".

Segundo Afonso (2011, p. 88-89), "no quotidiano das instituições educacionais há sempre modos informais de *accountability*, mas são os sistemas formais que têm vindo a ganhar importância. Um sistema formal de *accountability* consiste em mensurar e codificar padrões de resultados e prever determinadas consequências quando se atingem ou não esses resultados". O autor afirma que é por esse motivo que a informação é crescentemente quantitativa e os métodos de mensuração são estandardizados. Esta formalização tem relações com a "emergência do chamado Estado-avaliador e com a disseminação de uma nova gestão pública (*new publique manegement*)" onde a definição prévia de objetivos de aprendizagem e sua mensuração e quantificação são aspectos centrais. É nesse

sentido que algumas formas de *accountability* em educação têm sido estruturadas baseadas em resultados dos testes estandardizados no âmbito de avaliações externas.

A validade dos testes estandardizados como o *Programm for International Student Assessment* – PISA[1], que avalia o ensino secundário, cujas bases são os rankings internacionais da educação, tem por aporte orientações conceitual e metodológica da educação comparada, que possibilitam evidenciar as orientações subjacentes a este tipo de avaliação padronizada e suas implicações políticas, como se articulam a um discurso internacional de competição econômica, de eficácia e eficiência e têm servido para a reorientação das políticas educativas.

A educação comparada constitui uma especialidade das Ciências da Educação, que permite a comparação e a aproximação de objetos de pesquisa da realidade educativa em diferentes contextos. Essa possibilidade tem contribuído para que a educação comparada recorra a novas epistemologias que permitem compreender a realidade educativa atual. Acresce o fato da especificidade deste campo o circunscrever ao "estudo de dois ou mais contextos educativos oriundos de diferentes espaços geográficos, com referências provenientes de autores a eles pertencentes". A descrição dos contextos e dos sistemas educativos é essencial para se realizar a comparação, "aproximando os objetos e buscando tanto as suas semelhanças quanto as diferenças" (REGNAULT, 2014, p. 14).

Compreendemos que a educação comparada contribui para um melhor entendimento dos fenômenos educativos em nível internacional, pois comparando os fatos e dados educativos de diferentes contextos, podemos melhor compreender a nossa própria cultura. A educação comparada, que tem por base o interculturalismo, é concebida como um espaço de compreensão da diversidade. Para Regnault (2014), a comparação está se tornando um "modo de governança", conceito amplamente utilizado nos meios políticos e científicos.

Como instrumento da educação comparada, a avaliação padronizada ou estandardizada é uma prática que vem sendo desenvolvida nos sistemas de ensino de diversos países. Antes a avaliação padronizada focava o pedagógico e suas medidas educacionais centravam-se no aluno, atualmente seu propósito relaciona o pedagógico com o político, tornando-se uma ferramenta de controle. Destaca-se que essa tendência tem caracterizado as políticas educativas desenvolvidas nos países membros da Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE).

---

1 Para além do PISA, existem outros estudos estatísticos internacionais, como o *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) ou o *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS), cuja importância no âmbito da ação governativa lhes tem vindo a conferir o estatuto de tecnologia de governação.

Assim, por meio da comparação internacional, pode-se avaliar o sistema educacional de determinado país em relação aos outros países e, desta maneira, verificar as deficiências e também a eficácia, muitas vezes não percebidas dentro dos próprios países, através dos seguintes indicadores: 1. Gasto Educacional por Estudante; 2. Gasto nas Instituições de Ensino relativo ao Produto Interno Bruto (PIB); 3. Investimento Público e Privado nas Instituições de Ensino; 4. Gasto Total em Educação; 5. Gasto nas Instituições de Ensino por Categoria de Serviços e Categoria por Natureza. Ou seja, consistem na comparação de indicadores entre os países da OCDE, quanto aos investimentos públicos em educação (http://portal.inep.gov.br).

Em idêntica linha de pensamento, Guimarães, Pacheco, e Seabra (2013) esclarecem que pela força dos organismos transnacionais e supranacionais, as políticas educativas dos distintos países instauram, nos sistemas educativos nacionais, um certo grau de uniformidade não coerciva, de acordo com padrões moldados, por exemplo, pela União Europeia (EU), Banco Mundial (BM) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em diversos países, tais políticas fizeram emergir um movimento de reforma baseado em *standards (standards-based reform)* que tem assumido o caráter de uma nova "ortodoxia" da mudança educativa (BOLÍVAR, 2007). A definição de *standards* ao determinar os conteúdos que os professores devem trabalhar nas aulas e o que os alunos devem aprender (objetivos de aprendizagem), através da avaliação externa com finalidades preestabelecidas, "se tem configurado como uma forma da tutela (re)centralizar os poderes de decisão educativa e curricular e de pressionar politicamente as escolas e os professores que nelas trabalham" (MORGADO, 2014, p. 139).

Assim, compreende-se que Guimarães e Pacheco (2014) afiancem que a avaliação padronizada tende a imprimir uma lógica e dinâmica organizacional, que se expressam no estímulo à competição entre as instituições educacionais e no seu interior, refletindo-se na forma de gestão, na perspectiva do fortalecimento dos mecanismos discriminatórios, e no currículo, no que se refere à possível "conformação aos testes de rendimento aplicados aos alunos, que tendem a ser vistos como os delimitadores do conhecimento que 'tem valor', entendido o conhecimento como o conjunto de informações a serem assimiladas pelos alunos e passíveis de testagem" (SOUSA, 2003, p. 187).

As políticas educativas, orientadas por agendas transnacionais, introduzem mecanismos de controle e regulação, próprios da produção e do mercado, no interior das instituições educacionais, com o objetivo de alcançar resultados educacionais que atendam às demandas e especificidades empresariais, no que se refere às lógicas do empreendedorismo, da produtividade e da relação forte

entre escola e empresa. As estratégias utilizadas relacionam-se aos mecanismos de avaliação e controle, como forma de garantir que os "produtos educacionais" atendam aos estreitos e rígidos critérios do sistema produtivo globalizado (GUIMARÃES; PACHECO, 2014).

Diante dos contextos dos sistemas de avaliação da educação em Portugal e no Brasil, considera-se que as políticas curriculares interagem com as políticas avaliativas, de forma a estruturar estratégias de conformação dos currículos do ensino secundário/médio, apresentando novas perspetivas de definição das políticas educativas para esse nível de ensino.

Este trabalho resulta de um estudo comparado entre o ensino secundário em Portugal e o ensino médio no Brasil, com o objetivo de analisar a relação entre currículo e avaliação, tentando compreender como é que os testes estandardizados têm conformado o currículo.

Tendo como base dados empíricos sobre os testes avaliativos do ensino secundário em Portugal e do ensino médio no Brasil, cujo *corpus* foi constituído pelos principais documentos que definem as políticas curriculares e avaliativas, seguimos uma metodologia qualitativa, com o intuito de analisar a relação entre currículo e avaliação, tentando compreender como é que os testes estandardizados têm conformado o currículo. Na análise documental, a principal técnica de tratamento dos dados utilizada foi a análise de conteúdo, baseando-se nos procedimentos de Bardin (1979) e considerando o modo como é analisada por Esteves (2006).

CONTEXTOS DA AVALIAÇÃO EM PORTUGAL E NO BRASIL

A avaliação do ensino secundário em Portugal e do ensino médio no Brasil situa-se em contextos educativos e curriculares que não se distanciam significativamente, "sobretudo se forem analisadas as semelhanças que existem pela via das políticas de partilha de conhecimento e pelo predomínio do modelo pós-burocrático na governação" (PACHECO; GUIMARÃES, 2013, p. 4).

Em Portugal, a avaliação no ensino secundário tem sido realizada com base no currículo nacional, através de dois tipos de exames nacionais: exames para o cálculo da classificação final no ensino secundário e exames para acesso ao Ensino Superior. Nesse processo (sobre)valorizam-se os exames e os resultados obtidos, uma vez que condicionam quer o currículo que se desenvolve nas escolas, quer o prosseguimento de estudos, quer, ainda, a entrada no mercado de trabalho. No primeiro caso, no cálculo da classificação final no ensino secundário, embora existam duas modalidades de avaliação legalmente previstas – a avaliação formativa e a avaliação sumativa –, prevalece a modalidade sumativa, dado o peso que

assume no final deste nível de ensino. Idealizada como um juízo globalizante, que permite tomar decisões sobre a classificação e aprovação em cada disciplina, área não disciplinar e módulos, interferindo, assim, na progressão em disciplinas não terminais e na transição para os anos de escolaridade subsequentes, a avaliação sumativa é determinante na conclusão e certificação dos alunos que frequentam, e concluem, o ensino secundário.

A preponderância da avaliação sumativa, cujos instrumentos privilegiados são os testes escritos e os exames nacionais, é ainda reforçada pelo fato de ao longo do ensino secundário se sistematizar em *avaliação sumativa interna* – integrada no processo de ensino-aprendizagem e formalizada em reuniões do conselho de turma no final dos 1º, 2.º e terceiro períodos letivos ou concretizada através de provas de equivalência à frequência, realizadas no final dos anos terminais (PORTUGAL, 2015) – e *avaliação sumativa externa* – destinando-se, neste caso, a aferir o grau de desenvolvimento das aprendizagens dos estudantes, recorrendo, para o efeito, à utilização de instrumentos definidos a nível macro e à realização de exames finais nacionais.

No segundo caso, relativo ao acesso ao Ensino Superior, a candidatura a esse nível de ensino pressupõe a satisfação de duas condições prévias: (i) ser portador de um curso do ensino secundário – ou de habilitação legalmente equivalente; (ii) ter realizado, com êxito, os exames nacionais de ingresso – específicos para diferentes cursos e instituições (PORTUGAL, 2014a). Convém lembrar que existem instituições que, para além dos aspetos referidos, exigem que se cumpram determinados pré-requisitos de natureza física, vocacional ou funcional, sem os quais não permitem a frequência de determinados cursos que integram a sua oferta educativa (*idem*) – como é o caso dos cursos da área da Educação Física / Desporto e da Licenciatura em Educação Básica, nomeadamente a variante em Educação Musical.

O regime de acesso ao Ensino Superior prevê, ainda, de acordo com o estipulado no Decreto-Lei nº 393-A/1999, de 2 de outubro[2], a existência de Regimes Especiais de candidaturas para estudantes em condições específicas – como, por exemplo, os estudantes que se encontrem em Missão Diplomática ou Oficial no Estrangeiro, os Oficiais das Forças Armadas, os Bolseiros dos PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), os Praticantes Desportivos de Alto Rendimento, entre outros – e a existência de Concursos Especiais, regulados pelo Decreto-Lei nº 113/2014, de 16 de julho[3], como é o caso do Concurso

2 O Decreto-Lei nº 393-A/99, de 2 de outubro, regula os Regimes Especiais de Acesso e Ingresso no Ensino Superior.

3 O Decreto-Lei nº 113/2014, de 16 de julho, institui e regulamenta os concursos especiais para Acesso e Ingresso no Ensino Superior.

Especial para maiores de 23 anos, o Concurso Especial para titulares de Diploma de Técnico Superior Profissional ou de Diploma de Especialização Tecnológica ou o Concurso Especial para Acesso ao Curso de Medicina por titulares de grau de licenciado, neste caso previsto pelo Decreto-Lei nº 40/2007, de 20 de fevereiro[4].

Em qualquer dos casos referidos (sobre)valorizam-se os exames e os resultados obtidos, uma vez que condicionam quer o currículo que se desenvolve nas escolas e que garante o prosseguimento de estudos, quer nos programas de acesso ao Concursos Especiais de Acesso e Ingresso ao Ensino Superior, quer, ainda, na obtenção de habilitações acadêmicas e profissionais necessárias para a consequênte entrada no mercado de trabalho.

Destaca-se o Decreto-Lei nº 17/2016, de 4 de abril, que foi publicado numa lógica de mudança do paradigma avaliativo em Portugal[5], levada a efeito pelo Governo que iniciou funções em 2016, acaba por reafirmar a importância dos exames finais nacionais, ao reiterar que têm como objetivo avaliar o desempenho dos alunos e certificar a conclusão do ensino secundário nas ofertas formativas que prevejam avaliação externa das aprendizagens, podendo ainda ser considerados para efeitos de acesso ao ensino superior. Não suscita dúvidas de que (sobre) valorização dos exames interfere no modo como se concebe e operacionaliza o currículo que se desenvolve nas escolas.

No Brasil, em 1998, o governo federal criou o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como instrumento para avaliar o desempenho dos estudantes ao final da educação básica.

Durante mais de dez anos o ENEM foi utilizado para avaliar as habilidades e competências de concluintes do ensino médio, sem o objetivo de selecionar para o ensino superior. "Os exames de seleção, os concursos vestibular ao ensino superior, eram formulados por equipes locais país afora e formatos diferentes ocorriam nas diversas universidades. Da heterogeneidade entre os distintos concursos decorria certa diversidade cultural e de formação dos ingressantes no ensino superior" (SILVEIRA, BARBOSA; SILVA, 2015, p. 1101-1).

Até 2008, o ENEM era uma prova clássica com 63 questões interdisciplinares e uma redação sem a possibilidade de comparação das notas de um ano para outro. A proposta para 2009 do governo federal apoiada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

---

4 O Decreto-lei nº 40/2007, de 20 de fevereiro, institui e regula um concurso especial para acesso ao curso de Medicina por titulares do grau de licenciado.

5 O Decreto-Lei nº 17/2016, de 4 de abril, que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário, da avaliação dos conhecimentos a adquirir e das capacidades a desenvolver pelos alunos e do processo de desenvolvimento do currículo dos ensinos básico e secundário.

(ANDIFES), era reformular o ENEM para que o exame pudesse ser comparável no tempo e abordasse diretamente o currículo do ensino médio.

Em maio de 2009, o Ministério da Educação (MEC) apresentou uma proposta de reformulação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e sua utilização como forma de seleção unificada nos processos seletivos das universidades públicas federais, através do Sistema de Seleção Unificada (SiSU). O SiSU foi implantado como um sistema informatizado gerenciado pelo MEC, no qual as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) oferecem vagas para candidatos participantes do ENEM.

O ENEM associado ao SiSU tem como principais objetivos democratizar as oportunidades de acesso às vagas federais de ensino superior, possibilitar a mobilidade acadêmica e induzir a reestruturação dos currículos do ensino médio. Estruturado a partir de uma matriz de habilidades e um conjunto de conteúdos associados a elas, o ENEM passou a ser composto por quatro testes, um por cada área do conhecimento, a saber: (i) Linguagens, Códigos e suas Tecnologias (incluindo redação); (ii) Ciências Humanas e suas Tecnologias; (iii) Ciências da Natureza e suas Tecnologias; e (iv) Matemática e suas Tecnologias. Cada grupo de testes foi composto por 45 itens de múltipla escolha, aplicados em dois dias.

Esta estrutura aproximou o ENEM das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica e do currículo praticado nas escolas, sem abandonar o modelo de avaliação centrado nas competências e habilidades. Importa, ainda, referir que as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, instituídas pela Resolução CNE/CEB nº 2/2012, determinam que o currículo do ensino médio deve contemplar as mesmas quatro áreas do conhecimento, ainda que com um tratamento metodológico que incida na contextualização e na interdisciplinaridade (BRASIL, 2012).

Em relação ao conjunto de conteúdo, o exame passou a ser construído em parceria com a comunidade acadêmica das Instituições Federais de Educação Superior (IFES), através de uma Matriz de Referência, "os objetos de conhecimento associados poderão ser aprimorados, nas edições seguintes do ENEM, de modo a consagrar o papel do Exame de orientar a melhoria do Ensino Médio em harmonia com os processos de seleção para o acesso à Educação Superior" (BRASIL, 2009a, p.1).

Destaca-se a participação das IFES como protagonistas no processo de repensar o ensino médio, "discutindo a relação entre conteúdos exigidos para ingresso na educação superior e habilidades que seriam fundamentais, tanto para o desempenho acadêmico futuro, quanto para a formação humana" (BRASIL, 2009b, p. 3)

De acordo com o discurso oficial, diferentemente dos modelos e processos avaliativos tradicionais, a prova do ENEM é interdisciplinar e contextualizada, coloca o estudante diante de situações-problemas, exigindo que mais do que saber conceitos, o estudante saiba aplicá-los.

A partir de 2009, ações governamentais estimularam o uso do ENEM não apenas como um processo de avaliação do ensino médio, mas como forma de acesso ao ensino superior no Brasil, cuja programação inicial de aplicação do exame foi de: inscrições em julho, realização das provas em outubro e divulgação dos resultados em dezembro. O Sistema de Seleção Unificada (SiSU), a partir de sua 1ª Edição em janeiro de 2010, passou a operar em larga escala no processo de alocação dos candidatos às vagas das IFES.

Salienta-se que o ENEM permite ao participante do exame obter o Certificado de Conclusão do Ensino Médio, observando os seguintes requisitos: a) possuir 18 (dezoito) anos completos até a data da realização da primeira prova do ENEM; b) atingir o mínimo de 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos em cada uma das áreas do conhecimento; c) atingir o mínimo de 500 (quinhentos) pontos na redação.

O ENEM tem como meta, também, possibilitar a participação em programas governamentais de acesso ao ensino superior, como o Programa Universidade para Todos (ProUni), que utiliza os resultados do exame como pré-requisito para a distribuição de bolsas de estudo a alunos egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda familiar per capita máxima de três salários mínimos, em instituições ensino superior privadas.

O ENEM, também, permite a participação no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), que é um programa do Ministério da Educação que financia cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Destaca-se que o ENEM, a partir de 2009, possibilitou o estabelecimento de uma relação direta entre o currículo do ensino médio e as habilidades e conteúdos exigidos para ingresso na educação superior, por meio de um debate com a comunidade acadêmica das IFES, focado nas diretrizes da prova.

O ENEM possibilitou, ainda, oferecer uma referência para autoavaliação com vistas a auxiliar nas escolhas futuras dos cidadãos, tanto com relação à continuidade dos estudos quanto à sua inclusão no mundo do trabalho, sendo considerado como complemento do currículo para a seleção de emprego.

Denota-se dessa discussão que tanto em Portugal como no Brasil os exames nacionais, organizados na base de lógicas de estandardização e uniformização e cuja regulação obedece a uma agenda globalizada, têm contribuído para estreitar

o currículo nacional do ensino secundário/médio, confinando-o a uma lista de conteúdos e competências.

INFLUÊNCIAS DA AVALIAÇÃO NO CURRÍCULO

A pesquisadora Alice Casimiro Lopes afirma que no Brasil "as escolas tendem a se pautar pelo que é cobrado nos exames independentemente da clareza ou não dos documentos curriculares", denotando as influências da avaliação no currículo. "Se o sucesso da escola, dos professores e dos alunos tende a ser vinculado aos resultados nos exames, os exames se tornam um poderoso instrumento de constituição de uma base nacional" e um preponderante fator de controle pessoal e profissional (http://revistaeducacao.uol.com.br/textos).

Em Portugal, o panorama tem sido idêntico, sobretudo desde a última "revisão" [diríamos reforma] da estrutura curricular do ensino básico e secundário, com os reflexos que essas mudanças produziram ao nível do acesso ao Ensino Superior. Ainda que a tutela tenha garantido tratar-se apenas da revisão da estrutura curricular, com introdução de ajustes pontuais, os normativos publicados e as medidas aprovadas e postas em prática permitem-nos afirmar que, "de forma velada", se tratou mais de uma reforma do que de uma revisão, não só pela (re)organização estrutural que implicou mas também pelos valores e pelos efeitos que essas medidas, "de cariz essencialmente técnico e imobilista", geraram (MORGADO, 2013, pp. 226-227).

Um desses efeitos diz respeito ao facto de os decisores políticos, com o pretexto de conferir maior rigor à avaliação, terem procedido à introdução de exames nacionais no final do 4º, 6º e 9º ano de escolaridade e de revalorizarem o papel dessas provas no percurso e no sucesso educativos dos alunos (*idem*). Aliás, a afirmação de que os exames permitiriam consignar maior rigor à avaliação não deixa, desde logo, de revelar uma clara desconfiança no trabalho dos professores, com reflexos ao nível da sua autonomia profissional. Uma autonomia que, apesar de relativa, é mais congruente com outras formas de avaliação, como por exemplo a *avaliação formativa*, quando reunidas as condições efetivas para a sua realização. Torna-se desnecessário e contraproducente invocar a necessidade de induzir maior rigor através de avaliações externas, quando o próprio Estado tem legitimidade para as utilizar como meios de controle ou como instrumentos de recolha de informação sobre o sistema educativo e as escolas que tutela.

Mas, o que está em jogo é bem diferente e muito mais preocupante do que aquilo que se difunde pelos discursos. Trata-se de criar condições para que, de forma análoga ao que se passa noutros países, se implementem reformas baseadas

em *standards (standards-based reform)*[6], dando corpo a um movimento que, na opinião de Bolívar (2007, p. 24), tem vindo a assumir "o carácter de uma nova 'ortodoxia' da mudança educativa". Trata-se de uma situação preocupante, se tivermos em conta que o recurso a *standards* determina os conteúdos que os professores devem trabalhar nas aulas e o que os alunos devem aprender, escrutinando *a posteriori*, através da avaliação externa (exames nacionais, avaliação institucional, avaliação do desempenho docente) a consecução, ou não, das metas preestabelecidas. Em síntese, um meio propício para o Ministério da Educação (re)centralizar poderes para pressionar politicamente as escolas e os professores que nelas trabalham.

Embora as reformas baseadas em *standards* possam provocar mudanças na relação entre as políticas (educativas e curriculares) e as práticas docentes, podendo mesmo gerar efeitos positivos, concordamos com Pacheco (2007) quando assegura que aquilo que se tem verificado é que essas mudanças têm contribuído, essencialmente, para que os contextos de ensino se configurem como produtores de "identidades técnicas", uma vez que se procura avaliar e responsabilizar os professores mais pelo lado dos resultados dos alunos do que pelo seu lado mais pessoal e de gestão dos processos de aprendizagem.

Em idêntica linha de pensamento, Robinson (2011, p. 236) reconhece que a educação tem sido "persistentemente estrangulada pela cultura dos testes padronizados", embora sem efeitos palpáveis em termos qualitativos. Considera que essa situação tem sido favorecida pela falta de rigor avaliativo que existe nas escolas, tanto ao nível das estratégias de ensino como dos processos avaliativos, e pela oposição entre a avaliação formativa e a avaliação sumativa. Para Robinson, esse impasse só poderá ser resolvido se a avaliação se concretizar através das duas modalidades, se nutrir de maior rigor e se cada escola assumir a autoavaliação de processos e resultados como meio de melhorar o serviço educativo que oferece. É que, quando essas premissas se concretizam, as instituições tornam-se menos vulneráveis a imposições externas e mais imunes à afirmação de lógicas de controle externo.

Importa, ainda, referir, a propósito da crescente centralidade dos exames nacionais e dos testes estandardizados nos processos avaliativos em Portugal, que tais artefatos, para além de se revelarem meios propícios para legitimar normativamente o currículo e para controlar curricularmente os professores, sobretudo através das tão propaladas *prestação de contas e responsabilização*, são uma forma de burocratizar o fenômeno educativo e empobrecer [ou trivializar] o

6 Andy Hargreaves e Dean Fink (2007, p. 21) designam este movimento como "movimento da reforma educativa e dos padrões de desempenho *[standards]*", esclarecendo que se funda nas ideias de que "a aprendizagem tem prioridade sobre o ensino" e de sabermos "quando é que essa aprendizagem ocorre efetivamente".

currículo que se desenvolve nas escolas, uma vez que, de forma mais ou menos explícita, condicionam o que aí deve ser ensinado e/ou aprendido.

Destaca-se que, em Portugal, à semelhança do que se passa em outros contextos, os testes estandardizados e os exames nacionais favorecem o recurso a processos de aprendizagem memorísticos ou de recuperação de informação, bem como a reprodução do conhecimento acadêmico, necessário para progredir ao longo de um nível ou ciclo de ensino. Uma situação preocupante se tivermos em conta que tal conhecimento pouco tem a ver com os saberes que os estudantes utilizam na sua vida quotidiana para compreender as situações em que participam e elaborar propostas de ação.

No Relatório do Conselho Nacional de Educação – *Estado da Educação 2014* – afirma que nas escolas que têm "resultados médios de avaliação externa mais baixos aumenta o diferencial entre estes e os resultados médios de classificação interna, diminuindo em escolas cujos resultados médios de avaliação externa são mais elevados". Esta tendência permite demonstrar a influência que a avaliação produz ao nível do currículo, uma vez que "configura, por um lado, a existência de inflação de classificações perante alunos com desempenhos mais baixos, e, por outro, a eventual aplicação de níveis de exigência excessivos mediante grupos de alunos de desempenho mais elevado". Além disso, tende a fazer com que os processos de ensino-aprendizagem se centrem mais nos resultados do que, como seria desejável, nos processos que o permitem obter. O fato dos testes estandardizados ou os exames nacionais tenderem a "estrangular" o fenômeno educativo não impediu que no ensino secundário tenha ocorrido uma clara "diminuição das taxas de retenção e desistência desde 2011/2012" (PORTUGAL, 2014b, p. 212).

No Brasil a situação é referida como sendo distinta, uma vez que se afirma que os testes estandardizados e os exames nacionais favorecem o recurso a processos de aprendizagem que desenvolvem a compreensão e a contextualização do conhecimento acadêmico. Entretanto, a ausência de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) tem levado a avaliação de larga escala, como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a ser utilizada como matriz da base curricular, principalmente quando atrelada às políticas de responsabilização (*accountability*), com publicação de rankings e promoção de bônus às escolas bem escalonadas.

Para compreender as influências da avaliação no currículo diante da ausência da BNCC, tomamos como base o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, em sua Meta 3, referente a universalização do Ensino Médio (BRASIL, 2014).

A Meta 3 assume dois objetivos principais para efetivar o direito à educação e ampliar os níveis de acesso para os jovens entre 15 e 17 anos: i) elevar o percentual dos que frequentam a escola, de forma a incluir 100% dessa população até o ano de 2016; ii) aumentar para 85%, até 2024, o total dos jovens cursando o ensino médio (EM), que é o percentual considerado pelo PNE adequado para a faixa etária. O alcance dos objetivos da Meta 3 relaciona-se com a melhoria do atendimento e da taxa de conclusão na idade adequada no ensino fundamental, pois a expansão da oferta do ensino médio depende da ampliação dos índices de conclusão nessa etapa anterior (BRASIL, 2015).

No Brasil, conforme "Observatório do PNE", cerca de 2,9 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos estão fora da escola. Desses, aproximadamente 1,6 milhão são jovens de 15 a 17 anos que deveriam cursar o ensino médio. O desafio da universalização até 2016 do atendimento escolar, regulamentado pela Emenda Constitucional nº 59/2009, parece inatingível, pois cerca de 83,3% dos jovens entre 15 a 17 anos estão na escola, e apenas 59,5% desses jovens estão matriculados no ensino médio (http://www.observatoriodopne.org.br).

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com dados estatísticos dos Censos da Educação Básica de 2014-2010, mostra que o número total de matrículas no ensino médio sofreu um decréscimo de 57.486 matrículas neste período e que a oferta se encontra concentrada em áreas urbanas na rede pública estadual (http://portal.inep.gov.br).

Entendemos que muitos jovens de 15 a 17 anos encontram-se fora da escola por existir outras opções de Certificação do Ensino Médio, que tem provocado o decréscimo do número de matrículas, como é o caso do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como entidade certificadora. Ou seja, o ENEM tem substituído o próprio ensino médio, através da certificação para o estudante que possuir 18 anos de idade ou mais e conseguir, no mínimo, 450 pontos em cada uma das quatro áreas de conhecimento das provas (Linguagens; Matemática; Ciências da Natureza; Ciências Humanas) e 500 pontos na redação.

As elevadas taxas de evasão observadas no decréscimo de matrícula têm dificultado atingir os objetivos da Meta 3 do PNE 2014-2024. Destaca-se que o currículo tem sido considerado como um dos fatores determinantes da evasão escolar, principalmente por se apresentar fragmentado com elevado número de disciplinas e conteúdos descontextualizados, o que torna o ensino médio sem significado para a maioria dos jovens de 15 a 17 anos. Além do que, a Certificação do Ensino Médio com base no resultado do ENEM tem provocado a evasão dos estudantes que completam 18 anos de idade e não concluíram a educação básica.

A Meta 3 dispõe de 14 Estratégias. Visando reformular o currículo do ensino médio, a Estratégia 3.2. determina que o Ministério da Educação (MEC),

"em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação – CNE, até o 2° (segundo) ano de vigência deste PNE", ou seja, até junho de 2016, "proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum". A Estratégia 3.3. define "a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio" (compondo 60% do currículo do ensino médio). Enquanto que a Estratégia 3.6. indica as influências da avaliação no currículo, ao definir a universalização do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio, que permita promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, certificadora e classificatória (BRASIL, 2014).

Visando cumprir o que foi regulamentado pelo PNE (2014-2024), o MEC colocou em consulta pública, no período de 25/09/2015 a 15/03/2016, a Minuta da Base Nacional Comum Curricular (http://basenacionalcomum.mec.gov.br). Em entrevista o Ministro da Educação, Renato Janine Ribeiro, afirmou que "no ensino médio, a Base Comum tem que dialogar com o ENEM. A tendência de todo o sistema educacional há muito tempo é que o ensino médio seja telegovernado pelo acesso à universidade" (http://g1.globo.com/educacao/noticia).

A NECESSIDADE DE VALORIZAR A DIVERSIDADE DE CONTEXTOS E DAS IDENTIDADES DAS INSTITUIÇÕES EDUCATIVAS

A valorização da diversidade de contextos e das identidades das instituições educativas põe em questão as políticas universalistas, que nos leva a considerar a cultura como área substantiva e não simplesmente como elemento de homogeneização da sociedade (HALL, 2003). As políticas de universalização do acesso à educação básica atingem "diferencialmente diversos grupos e temas que reclamam o direito à diversidade e a inclusão e, é identificada pela sociedade que reivindica direito diferenciado e esse acesso, bem como demarca a necessidade de representação no âmbito educacional" (SILVA, 2009, p. 92-93).

Na perspetiva do direito à diversidade e inclusão, o currículo vem sendo considerado como uma realidade em constante elaboração, voltada para as grandes questões contemporâneas: identidade, diferença, sustentabilidade, meio ambiente, género, etnia, raça, multiculturalismo, sexualidade, inclusão,

globalização das ideias, volatilidade das informações, saber/poder, entre outras (DIAS, MACHADO; NUNES, 2009).

Diante dessas questões contemporâneas, identifica-se algumas linhas de evolução na política educativa a nível internacional que são incorporadas nos diversos sistemas educativos: a) o reconhecimento da inadequação de currículos uniformes, de sistemas educativos centralistas e rigidamente organizados; b) a necessidade de reforço do papel decisor das escolas no plano curricular e organizacional; c) a necessidade de diferenciação curricular quer no campo da organização dos conteúdos de aprendizagem, quer dos processos e métodos de ensino (ROLDÃO, 2000, pp. 127-128).

Em idêntica linha de pensamento, Young (2010) adverte para se considerar no desenvolvimento curricular a preocupação com "o que ensinar" em diversos contextos. Essa perspectiva remete às reflexões acerca das práticas curriculares como processos de diversificação e diferenciação curricular, em contraposição aos testes estandardizados que têm produzido a homogeneização da cultura escolar. Segundo Guimarães e Pacheco (2012, p. 68), o conceito de diversificação curricular relaciona-se com formas organizacionais de ofertas educativas, como tipos diferentes de cursos, de ensino, e modalidades de formação, nas quais os alunos são confrontados com percursos escolares diferentes, na perspectiva de currículos alternativos. A diversificação curricular relaciona-se à reorganização das situações de aprendizagem face às capacidades, interesses e motivações dos alunos, mantendo uma base nacional curricular com objetivos e conteúdos a que todos os alunos devem aceder. Já o conceito de diferenciação curricular representa, "para além de alterações no conteúdo, mudanças na metodologia e na avaliação, pressupondo que os alunos têm um mesmo percurso nas suas opções, mas que uns precisam seguir caminhos diferentes para que todos possam atingir o sucesso educativo".

Os projetos pedagógicos das instituições educativas devem ser considerados como um documento que "elaborado com a participação da comunidade educativa, estabelece a identidade própria de cada escola através da adequação do quadro legal em vigor à sua situação concreta, apresenta o modelo geral de organização e os objectivos pretendidos pela instituição e, enquanto instrumento de gestão, é ponto de referência orientador na coerência e unidade da acção educativa" (COSTA, 1991, p. 10).

Com essa compreensão, salienta-se a necessidade de valorizar a diversidade de contextos e das identidades das instituições educativas, na construção das políticas avaliativas e das políticas curriculares, no que se refere à interação com os projetos pedagógicos das instituições educativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: PARA ALÉM DOS TESTES ESTANDARDIZADOS

Para além dos testes estandardizados, com o sentido de valorizar a diversidade dos contextos dos sistemas de ensino e das identidades das instituições educativas, concluímos que há uma interação entre as políticas avaliativas e as políticas curriculares, de forma que os testes estandardizados utilizados para a avaliação final da educação básica têm estruturado estratégias de conformação dos currículos do ensino secundário em Portugal e do ensino médio no Brasil, os quais interferem na construção autônoma dos projetos pedagógicos das instituições educativas, devido ao atendimento dos requisitos impostos pelos instrumentos avaliativos, exercendo um controle direto sobre os conteúdos curriculares e processos de avaliação realizados nas escolas, com vistas a construir as habilidades e conteúdos exigidos ao ingresso nos cursos superiores, que são previamente definidos pelas Instituições de Educação Superior.

Entendemos que independentemente das transformações que a política educativa possa introduzir nos Sistemas de Ensino, é fundamental a capacidade dos professores perfilharem uma visão mais democrática e democratizante do processo avaliativo, uma vez que deles depende em grande parte o(s) sentido(s) que a avaliação assume.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Questões polêmicas no debate sobre políticas educativas contemporâneas: o caso da accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. In: ALVES, M. P.; KETELE, J. de (Orgs.). **Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo**. Porto: Porto Editora, 2011, p. 83-101.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BOLÍVAR, A. Um olhar actual sobre a mudança educativa: onde situar os esforços de melhoria? In: LEITE, C.; LOPES, A. (Orgs.), **Escola, currículo e formação de identidades**. Porto: Edições Asa, 2007, p. 13-50.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: Linha de Base. Brasília: INEP/MEC. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014.

BRASIL. **Resolução nº 2**, de 30 de janeiro. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília: MEC/CNE/CEB, 2012.

BRASIL. **Matriz de Referência do ENEM 2009**. Brasília: INEP/MEC/ ANDIFES, 2009a.

BRASIL. **Proposta à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior**. Brasília: INEP/MEC, 2009b.

COSTA, J. **Gestão escolar – participação, autonomia, projeto educativo**. Lisboa: Texto Editora, 1991.

PORTUGAL. **Avaliação no ensino secundário em Portugal**. Lisboa: MEC/ DGE, 2015.

PORTUGAL. **Concurso Nacional de Acesso ao Ensino Superior Público**. Lisboa: MEC/ DGES, 2014a.

PORTUGAL. **Estado da Educação 2014**. Lisboa: CNE, 2014b.

DIAS, A. A.; MACHADO, C. J. S.; NUNES, M. L. S. Currículo, formação docente e diversidades socioculturais. In: DIAS, A. A.; MACHADO, C. J. S.; NUNES, M. L. S. (Orgs.). **Educação, Direitos Humanos e Inclusão: currículo, formação docente e diversidades socioculturais**. João Pessoa, Editora Universitária da UFPB, 2009, p. 09-25.

ESTEVES, M. Análise de conteúdo. In: LIMA, J. A.; PACHECO, J. A. (Orgs.), **Fazer investigação. Contributos para a elaboração de dissertações e teses**. Porto: Porto Editora, 2006, p. 105-126.

GUIMARÃES, E. R.; PACHECO, J. A. Sistema de Avaliação da Educação Superior em Portugal e no Brasil e sua influência no currículo. **Atas do XI Colóquio / VII Colóquio Luso-Brasileiro / I Colóquio Luso-Afro-Brasileiro de Currículo**. Braga, 2014, p. 3553-3562.

GUIMARÃES, E. R.; PACHECO, J. A. Projeto Educativo TEIP. Um estudo de caso. **Revista Portuguesa de Investigação Educacional**, v. 11, 65-88, 2012.

GUIMARÃES, E. R.; PACHECO, J. A.; SEABRA, F. Políticas de educação profissional em Portugal e no Brasil. **RBPAE** - v. 29, n. 3, set/dez, 557-574, 2013.

HALL, S. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2003.

LILLIS, D. Systematically evaluating the effectiveness of quality assurance programmes in leading to improvements in institutional performance. **Quality in Higher Education**, 18 (1), 59-73, 2012.

LOPES, A. C.; LÓPEZ, S. B. A Performatividade nas políticas de currículo: o caso do ENEM. **Educação em Revista**. Belo Horizonte, v.26, n. 01, abr., 89-110, 2010.

MAROY, C. Towards post-bureaucratic modes of governance. An European perspective. In: STEINER-KHAMSI, G.; WALDOW, F. (Eds.). **World yearbook of education 2012. Policy borrowing and lending in education**. London: Routledge, 2012, p. 62-93.

MORGADO, J. C. (Des)propósitos da atual revisão curricular em Portugal. In: FAVACHO, M.; PACHECO, J. A.; SALES, S. R. (Orgs.). **Currículo, Conhecimento e Avaliação**: divergências e tensões. Curitiba, Brasil: Editora CRV, 2013, p. 221-237.

MORGADO, J. C. Currículo, identidade e profissionalidade docente: desafios contemporâneos. In: MORGADO, J. C.; QUITEMBO, A. D. (Orgs.). **Currículo, avalição e inovação em Angola. Perspectivas e desafios**. ONDJIRI EDITORES, Banguela – Angola, 2014, p. 129-154.

PACHECO, J. A. Políticas educativas e curriculares: para uma análise do contexto português. In: SOUSA, J. M. (Org.). Educação para o sucesso: políticas e actores. **Atas do IX Congresso da SPCE**. Funchal: Universidade da Madeira, 2007, p. 159-168.

PACHECO, J. A.; GUIMARÃES, E. R. A escola como máquina de integração social. Um estudo sobre as realidades brasileira e portuguesa a partir das políticas e práticas educativas e curriculares. **Acta Científica** - XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Santiago: ALAS, 2013.

REGNAULT, E. Validade dos rankings internacionais baseados nos testes: PIRLS, PISA e Shanghai. **RBPAE** - v. 30, n. 1, jan/abr, 13-40, 2014.

ROBINSON, K. **O Elemento**. Porto: Porto Editora, 2011.

ROLDÃO, M. C. A Problemática da diferenciação curricular no contexto das políticas educativas actuais. In: ROLDÃO, M. C.; MARQUES, R. (Orgs.). **Inovação, currículo e formação**. Porto: Porto Editora, 2000, 121-133.

SILVA, J. M. M. A Curricularização da diversidade. In DIAS, A. A.; MACHADO, C. J. S.; NUNES, M. L. S. (Orgs.). **Educação, Direitos Humanos e Inclusão**: currículo, formação docente e diversidades socioculturais. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009, p. 85-98.

SILVEIRA, F. L.; BARBOSA, M. C. B. B.; SILVA, R. Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM): uma análise crítica. **Revista Brasileira de Ensino de Física**, v. 37, n. 1, 1101, 1-5, 2015.

SOUSA, S. M. Z. L. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, 175-190, 2003.

TAUBMAN, P. **Teaching by numbers**. Deconstructing the discourse of standards and accountability in education. London: Routledge, 2009.

YOUNG, M. **Conhecimento e currículo**: do socioconstrutivismo ao realismo social na sociologia da educação. Adaptação para a língua portuguesa de Jorge Ávila de Lima. Porto: Porto Editora, 2010.

EDILENE ROCHA GUIMARÃES é doutora em educação pela Universidade Federal de Pernambuco com estágio de pós-doutoramento na Universidade do Minho, Portugal. É professora no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE), Brasil. Líder do Grupo de Pesquisa Formação Integral e Cidadania (IFPE/CNPq). E-mail: edilene.guimaraes@recife.ifpe.edu.br

JOSÉ CARLOS MORGADO é doutor em Educação, especialidade de Desenvolvimento Curricular, pela Universidade do Minho, em Braga – Portugal. É professor no Instituto de Educação da mesma Universidade (IE-UM), Diretor

do Departamento de Estudos Curriculares e Tecnologia Educativa (DECTE) e Investigador no Centro de Investigação em Educação (CIEd). E-mail: jmorgado@ie.uminho.pt

Recebido em maio de 2016
Aprovado em junho de 2016

Evaluating Higher Education Institutions through Agency and Resources-Capabilities Theories. A Model for Measuring the Perceived Quality of Service

Avaliando instituições de Ensino Superior através de teorias de agência e recursos de capacidades: um modelo para medir a qualidade visível do serviço

Evaluando instituciones de Educación Superior a través de teorías de agencia y recursos de capacidades: un modelo para medir la calidad visible del servicio

JOSÉ GUADALUPE VARGAS-HERNÁNDEZ

Abstract: The objective of this paper is to explain through the agency theory and theory of resources and capacities as is the process of assessment in higher education institutions. The actors that are involved in the decision-making and the use that is giving the resources derived from repeatedly to practices that opportunistic diminishing the value that is given to the evaluation, in addition to the decrease in team work. A model is presented to measure the perception of service quality by students of the Technological Institute of Celaya, as part of the system of quality control, based on the theoretical support of several authors who have developed this topic (SERVQUAL and SERPERF) an instrument adapted to the student area of the institution called SERQUALITC is generated. The paper presents the areas or departments to assess and the convenient size, the number of items used by size and Likert scale, the validation study instrument is mentioned. Finally, it is presented the model that poses a global vision of quality measurement process including corrective action services that enable continuous improvement.

Keywords: Evaluation of Institutions of Higher education, Quality of service, Technological Institute of Celaya, university governance.

Resumo: O objetivo deste artigo é explicar, através da teoria da agência e da teoria de recursos e capacidades, como é o processo de avaliação em instituições de ensino superior. Os fatores que estão envolvidos nas tomadas de decisões e o uso atribuído aos recursos aparecem repetidamente como práticas oportunistas que diminuem o valor dado à avaliação, além da redução do trabalho em equipe. Um modelo é apresentado para medir a percepção da qualidade do serviço por alunos do Instituto Tecnológico de Celaya, como parte do sistema de controle de qualidade baseado no suporte teórico de vários autores que desenvolveram este tópico (SERVQUAL e SERPERF). Um instrumento adaptado para a área estudantil da instituição, chamado SERQUALITC, é gerado. O artigo apresenta as áreas ou departamentos para avaliar, bem como a dimensão conveniente, além do número de itens utilizados pela escala de Likert, e o instrumento de estudo para validação é mencionado. Finalmente, apresenta-se o modelo que aponta uma visão global do processo de avaliação de qualidade, incluindo serviços de ações corretivas que permitam a melhoria contínua.

Palavras-chave: Avaliação das Instituições de Ensino Superior; qualidade de serviço; Instituto Tecnológico de Celaya; gestão universitária.

Resumen: El objetivo de este trabajo es explicar, a través de la teoría de la agencia y de la teoría de recursos y capacidades, cómo es el proceso de evaluación en las instituciones de educación superior. Los factores que se involucran en la toma de decisiones y el uso que se le da a los recursos derivan en repetidas ocasiones de prácticas oportunistas que demeritan el valor que se le otorga a la evaluación, además de disminuir el trabajo en equipo. Se presenta un modelo para medir la percepción de la calidad del servicio por parte de los estudiantes del Instituto Tecnológico de Celaya, como parte del sistema de control de calidad, basado en el soporte teórico de varios autores que han desarrollado este tema (SERVQUAL y SERPERF). Se genera un instrumento adaptado al ámbito estudiantil de la institución llamado SERQUALITC. El artículo presenta las áreas o departamentos a evaluar, así como la dimensión conveniente, además del número de ítems utilizados por la escala de Likert, y se menciona el estudio de validación del instrumento. Finalmente se presenta el modelo que plantea una visión global del proceso de evaliación de calidad incluyendo servicios de acciones de corrección que permitan la mejora continua.

Palabras clave: Evaluación de Instituciones de educación Superior. Calidad en el servicio, Instituto Tecnológico de Celaya, gestión universitaria.

INTRODUCTION

The concept of organization is also considered synonymous with business, so that it can be said about a variety of types of organizations including educational institutions. Although each one of these differ from the purposes for which they exist, the members who compose and interests they serve. There are also points of convergence. Higher education institutions (HEI) as well as other organizations are guided by human action, have a culture of their own and are geared to meet the objectives.

Given the new scenarios of competition among educational institutions there is a need to incorporate evaluation as a linked element to the loss of confidence of the State with regard to the social function of the HEIs putting at the center of the debate the quality of education they offer. That is when assessment policies arise while funding is enshrined in this process.

Understand how the HEIs function, requires an organizational analysis, also explains how implementing strategies to maintain educational quality. The agency theory can reflect on the governance of higher education institutions and how it operates in the management and performance that is given to the institution. Governance means the relationship between several participants

to manage and evaluate the performance of institutions. Moreover, the theory based on the resources and capabilities is linked to agency theory and both help to understand how senior managers or directors exercise decision-making, in this particular case, the use of resources to maintain and position the HEIs as successful organizations in the field of education.

BACKGROUND OF THE PROBLEM

According to Fernandez (2005) from the national crisis in economic matters there is a restriction of public funding for the social sectors, including the universities. The demand generated a strong diversification of university and non-university HEIs. During the 1990s it was generated in most of the Latin American concerns over the issue of university quality, so they were creating agencies for evaluation and accreditation.

In the agency theory alluded to corporate governance. In this case, it speaks of university governance, which according to Casanova and Rodriguez (1999) provides descriptive and analytical ability to integrate the variety of processes that are articulated in the management exercise of the university (p. 15). In other words, it covers the relationships between the different actors and agents that influence the decisions that they drive to the institutions.

The agents that make university governance in the HEIs are operating strategies to have quality in each of their activities, and at the same time continue to get funding. The success that have agents in implementing strategies will be determined by the ability of these possess when designing the organizational structure, evaluate the performance of staff, and the consolidation of the culture of the organization. Sander (1989) systematized four criteria that reflect the historical development of educational administration, and explicitly illustrate the great influence of the currents arising from business management in practice and analysis of education:

A. Profitability, nourished by so-called scientific management.
B. Performance based on the current human relationships.
C. Adaptability, founded in the current organizational development
D. Relevance, which is related to the social sciences and cultural

The changes generated in the HEIs, such as educational expansion, diversification of institutions and overcrowding, highlight the introduction of the issues of evaluation and quality improvement. Alongside, this requires managers to recognize the institution strategic management as a measure which will facilitate

managing the use of the physical and human resources to achieve its objectives. The fact of the multiplication of interventions in the forms of financing, accreditation, certification and evaluation is accompanied by the creation of new specialized fields of planning and development associated to the mission, vision, transparency and accountability. The assessment in higher education is directly linked to the achievement of results, so that their performance is associated with federal and state rules prohibiting, encouraging or rewarding certain behaviors and organizational measures.

According to Vargas, Guerra and Bojorquez (2014) for the implementation of the strategy, managers should consider the organizational structure, which determines how the objectives are set and how resources are allocated. Grouping tasks and functions as well as assigning authority and responsibility are elements that constitute the organizational structure. Another consideration that must be made is how they monitor and evaluate assigned activities. In that sense we speak of a strategic control system that lets know if the objectives are met.

From another angle, organizational culture is defined as the set of values, beliefs and shared by people and groups that make up a company that controls the way in which these interact with each other and with customer's attitudes (Vargas, et al. p. 173). In strategic planning the key elements that contribute to the generation of that culture are the mission, vision and values. In the case of higher education institutions competing with one industry, education, the emphasis is on the quality and efficiency that give each of their services: teaching, research, extension and binding and be constantly innovating and have a positive attitude to the candidates and the academic community, achieving a competitive advantage.

At first, evaluation focused students, after the program, up to the institutional assessment, that according to Martínez (2010) aims to provide rigorous, valid, reliable and evaluative information about an institution or educational program to enable those responsible to take appropriate decisions regarding their maintenance, removal or improvement, increase awareness of the main problems, mobilize collective awareness about important issues, identify areas of inefficiency and assess the impact of certain decisions or policies.

In a brief tour of how emerge assessment policies in higher education, Villaseñor (2003) tells us that three points are identified. The first one (1990-1996) is associated with the implementation of policy evaluation stage that was linked to academic quality in terms of predefined results and performance of the institutions. The role played by the State is as evaluator and remote monitoring.

A second point is associated to strengthen policy evaluation (1996-2000), where there is a more accurate notion and concept of academic quality. There is a tendency to quality assurance, although still in quantitative terms, as they

begin to request proof of quality also happens to be the state auditor evaluator. According to Villaseñor (2003) the social role of evaluation-accreditation at the end of the decade was reinforced to be a more effective tool to transform higher education institutions in organizations serving the knowledge economy (p. 28). All these changes have generated greater competitiveness among stakeholders, as individuals seek to maximize their personal benefit.

The third moment of the assessment is linked to policies of quality assurance (2000-2002). The starting point is the planning directed to operating rules and supervision of the Ministry of Public Education (Secretaría de Educación Pública, SEP), policies focus mainly on Institutional Strengthening Integral Program (PIFI) in that becomes a measure for obtaining funding through the revision of consolidation of academic bodies, updating the plans and curricula, retention, graduating and the tracking rates of graduates among others.

That said Ibarra (2009) notes that the evaluation system increases the drivability and government control over institutions, academics and students. The shared discourse focuses on quality management as a means to obtain financing, while actors are more concerned with meeting certain indicators that lead to institutional simulation practices, neglecting what is truly valuable for the useful. In an effort to be the best and position in the top rankings, higher education institutions must deal with opportunistic practices that may arise as a result of the conflicts associated with information asymmetries in obtaining financing.

Much has been written about the importance of measuring levels of customer satisfaction in organizations also can identify the strengths and weaknesses of the service, to explore in the image and perceptions of users. In recent years, educational institutions have joined this type of analysis because the transcendental results to continuous improvement and implementation of quality systems.

In many institutions of higher education around the world has been significant research to measure the services offered by the students. Some are mentioned below. In Venezuela it was developed and applied an instrument called SEUE (Satisfaction of University Studies with Education). The instrument consists of 93 items, divided in 10 sections: Services, basic needs, security, economic security, emotional security, belonging to the institution or student group, working system, progress of personal success, recognition of success and personal fulfillment (Gento Palacios y Vivas Garcia, 2003).

University of Tamaulipas was conducted in a similar study, which concluded that the variables that influence student satisfaction are Attitude of the teacher, teacher planning of the subject and review of examinations. Also the importance of the Classrooms conditions and finally adequacy and information

services that are given by the same university provides (Salinas et al., 2008) is mentioned.

Peña (1997) in his paper discusses the application of concepts of quality control and total quality to improve the quality of teaching at the university. In this work, three basic teacher controls are presented. For Jimenez Gonzalez (2011), student satisfaction is a key element in assessing the quality of education, reflecting the efficiency of academic and administrative services: Satisfaction with the learning units, with interactions with their teacher and classmates, as well as facilities and equipment.

Duque and Chaparro (2012) presents a very interesting research on measuring the perception of quality in the Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) seccional Duitama, with an initial instrument of 45 items, but after doing studies of validity and reliability, the instrument is reduced to 22 items. The instrument was applied to students in the last three semesters of careers offered by the Pedagogical and Technological University of Colombia (UPTC) Sectional Duitama, presenting a comprehensive analysis including the procedure used in building and refining the multi scale - items to measure the construct. Duque and Chaparro conclude that to provide quality education is necessary to discover the components of the quality of education for the consumer (student) that are relevant and at such competition can make a difference and gain consumer loyalty.

Mejías and Alexander (2004) presents a model for measuring service quality in university graduate engineering studies of the University of Carabobo as the basis for the implementation of a quality management system, using the SERVQUAL instrument as theoretical support emphasizing validation of the instrument with very high validity and reliability indicators that allow suggest the questionnaire so that it can be applied to other university study programs. This model consists of 8 steps: Step 0, achieve management commitment. Step 1, identify processes carried out in the organization as well as their interactions. Step 2, determine the optimal sample size. Step 3 SERQUALing apply the questionnaire to the selected sample. Step 4, verify the reliability and validity of the instrument. Step 5, identify the underlying dimensions. Step 6, evaluate the quality of service provided by the organization. Step 7, standardize the process of measuring the quality of service provided and step 8, improve the quality of service provided.

The study concludes that this instrument allows determination of the most relevant attributes for students, which would help identify great opportunities for improvement in service delivery programs of graduate study and provide criteria for prioritizing action improvements plans to the decision-

making process. It is achieved an analysis of factors and dimensions in 5 among them which are defined tangibles, schedules and appearance of staff.

DELIMITATION OF THE PROBLEM

The study of the IES within a framework of strategic management allows analyzing specifically how they apply their strategies in the daily task of maintaining its educational quality. Seen from the agency theory and the theory of resources and capacities, HEIs face challenges involving the management of uncertainty, opportunistic practices and good use of resources. The aim of this paper is to present an overview of how the evaluation process, the actors involved and conflicts that may arise as a result of that process.

In the Technological Institute of Celaya, until August 2015 are registered 4058 undergraduate students and 252 graduate students. Therefore, they are considered for this project only undergrads. They are included in all specialties; the measuring instrument will be apply in November and will take place online using it is Integrated Information System. It will be made voluntarily, sending the invitation through institutional and personal mailings of students, with the possibility that students choose areas evaluated.

DIAGNOSIS

Integrated policy of the Institute reads The Technology Institute of Celaya as training institution of professionals for more than 56 years of service, is responsible for creating, maintaining, and improving both training and infrastructure conditions for the integral development of students as well as workspaces of staff working and the general public visiting its facilities, as a commitment to universal human rights, responsibility for improving educational quality and environmental care.

To help achieve this policy the quality management system was implemented since 2004, suffering 12 amendments to date. There are 5 strategic processes, Academic, Planning, Bonding and Linking, Resource Management and Quality. The Academic process is continuously evaluated every semester by an instrument that Mexico National Technology (formerly DGEST) designs, however, the assessment of the other processes are the responsibility of each school.

THEORETICAL FRAMEWORK

The use of the resources and capabilities are distinctive features in each one of the organizations. According to Peng (2012) resources are defined as real or tangible assets (those who can see and quantify) and intangible (those that are hard to see and quantify). These resources are used by a firm to choose and implement their strategies. Wernerfelt (1984) suggests that the most important tools to dominate the market are strongly related to the resources of the company in terms of strengths and weaknesses. A useful tool in the strategic planning of organizations is the SWOT matrix, where internal factors (strengths and weaknesses) and external (opportunities and threats) by way of diagnostic analyzes and allow institutions compared to others in the same industry for see in what ways they can improve.

The evaluation of the IES has become a controversial topic while its impact on the substantial activities of universities has been affected. House (2000) defines evaluation as an informed judgment, value judgment or recommendation which in turn qualifies and / or categorizes is comparative in nature and is based from standards, criteria, abstract principles and particular cases. Being a complex issue, assessments do not always happen the same way and not turn out to be of good quality, because sometimes the evaluators are just trying to meet the sponsor (the state, the institution, etc.).

Opportunistic practices in assessment processes affect the quality of institutions. Opportunistic means that the actor is guided by his or her own interests and acts under the logic of instrumental rationality, affecting their objectivity in the evaluation. In addition, one of the main characteristics of organizations is that they are guided by the efforts of managers and administrators, and its intention is to avoid such practices at all costs. These should maintain ties of cooperation, be well organized and have confidence in the partners involved as to conduct assessment involving multiple actors are required.

According to Varela (2008) evaluation should be a system designed to improve and streamline the operation of the higher education system, reducing or avoiding bureaucratic bodies. But, unfortunately scholars have played a role as directors or managers to devote to filling out forms, also that belonging to the National System of Researchers (SNI) generates competition and pressure between them, creating environments of tense no collaborative work.

The evaluation is a potentially political or politicized activity and not easy to assure a consensus, basically generating various evaluation programs National Research System (SNI), National Commission on Higher Assessment (CONAEVA) Evaluation Committee Higher Education (CIEES), National Center

for Higher Education Assessment (CENEVAL) Professional Improvement Program (PROMEP). These and other evaluation programs are extensions of control that today have to limit the "autonomy" of the various stakeholders, hence the need to balance the evaluation forms. It is needed this qualitative part that allows the processing, exploiting the quantitative results in permanent change goals.

SUCCESSES AND PERVERSE EFFECTS OF EVALUATION IN THE HEIS

Developments that have taken evaluative processes in the HEIs have happened at different times and for similar purposes as noted. The successes of the evaluation according to Ibarra (2009) are: enabled the mobilization of the institutions breaking inertia and promoting change, allowed a more participatory and realistic planning, facilitated greater coordination between the various evaluation programs, allowed the extraordinary access to financial resources to develop academic projects that otherwise would not materialized; and it sets clear and measurable indicators.

From the point of view of the theory of resources, Toro (2006) mentions that the resources that companies have, their unique capabilities and core competencies should help them create their differentiation strategies programs, actions and projects and the products or services they give to society. HEIs have a great responsibility in the training of professionals to provide practical knowledge to society. As a result, their efforts to maintain educational quality are doubled while the evaluation process serves as a regulator.

Although evaluation comes with plausible ideal of improving the quality of the HEIs, the perverse effects that arise as a result of it will not wait, as in the case of some consequences identified in the census tests, evidence of deceptive marketing schools, mostly of private support seeking to attract students. The impoverishment of the curriculum stems from the tendency of many teachers to teach for testing neglecting fundamental aspects that will not be evaluated and rejection of students against education focused on preparing for the test, among others.

CONTEXTUAL FRAMEWORK

One of the key issues of agency theory is the problem that arises in the relations between principals and agents, i.e. senior officers and boards of

directors. The following table 1 illustrates broadly the forms of governance in the Mexican HEIs.

Table 1. Forms of governance in the Mexican HEIs.

Government	Elite democracy	Hierarchy-bureaucracy	Oligarchy entrepreneurial or religious	Academic Oligarchy	Bureaucratic oligarchy
INSTITUTIONAL AUTHORITY	Shared between different bodies	Falls on a person who derives his power from a delegation of the federal executive	Rests with a small group of people, most of them outside the institution but with economic and academic interests in it	Rests with a small group but whose key feature is that these are people with high academic standards and recognition	Rests with a small group of people representing the federal government, the state government and the employers of a certain locality or region
DECISION MAKING	Focused on institutional development	Focused on the different modalities (industrial, agricultural, forestry)	Based on market criteria	Guided by the development of knowledge in certain areas	According to the needs of a professional market
COLLEGIAL BODIES INTERNAL	Decisive	advisory	advisory	advisory Autonomy of internal advice (academic)	Decisive
EXAMPLES OF INSTITUTIONS WITH THIS FORM OF GOVERNMENT	Autonomous public universities	The National Polytechnic Institute Technological Institutes	Private	Centers SEP CONACyT	Technological universities Higher Technological Institutes
FINANCING	Federal and State governments	Depend academic, financial and organizational of a central entity	Own resources	Federal government	Federals government, state government and private sector.
LEGAL PERSONALITY	Decentralized bodies	decentralized agencies	Civil associations	Associations and civil society, decentralized organizations	Decentralized state agencies
GOVERNMENT BODIES It specifies who (person or group of people) have legitimate authority to make decisions and in which areas. The university councils (political, academic) The boards of government (prime role: to appoint the rector) The governing (faculties: administrative, representative, executive and "initiative")					

Source: Own elaboration based on López Zárate, R. (2003).

The Technological Institute of Celaya has a Quality Management System. In it is set the commitment to implement all processes in the customer satisfaction and continuous improvement according to ISO 9001: 2008 / NMX-CC-9001-

IMNC-2008. These commitments are established through a document called "Student Agreement" (ITC-AC-PO-001-01) on it is specified the following:

A. Vocational (compliance plans and curricula).
B. Teaching practice (student-teacher relationship in the classroom)
C. Attention at counter (School services, financial resources, etc.)
D. Student Services (student coordinator career- relationship)
E. Support services (visits to companies, information centers and computing services, cafes, transport)

Quality in the service of an educational institution is reflected in compliance and user satisfaction about the different services offered. This project seeks to create a methodology for measuring satisfaction to provide reliable information and help making decisions of administrative leaders towards continuous improvement of the processes that the institution offers. It begins with a thorough analysis of the state of art for the search of a model evaluating customer satisfaction according to the needs of the institution, followed by the identification of areas that provide direct services to students on campus and their integration into student engagement, design evaluation instruments with their analysis of validity and reliability, use the correct type of sample and sample size it is critical for proper statistical analysis, which is why these aspects are justified in the investigation.

Collect and process information through the most convenient techniques using computer tools and statistics will be essential for the development of research and finally the proposal seeks to make reports on the results obtained either from generally evaluated area as in general form.

It is intended that the main impact of this model is its use in all National Institutes of Technology of Mexico.

INTERVENTION PLAN

A. Strategic objective

1). General

Build and implement a model that allows the measurement of perception of customer satisfaction in the services offered by the Technological Institute of Celaya directly to students.

2). Specific

a) Determine the dimensions or aspects to be evaluated.
b) Identify the factors that affect each of the selected dimensions.
c) Design measurement instruments.
d) Conduct studies of validity and reliability of measuring instruments.
e) Design formats to capture and analysis of information.
f) Establish indicators of satisfaction and institutional goals.
g) Apply the model for the analysis of the perception of students about the services offered by the institution.
h) Implement improvement actions derived from the analysis of the results together with the areas evaluated.
i) Validate the model using a second application and analysis of the results obtained.

The level of intervention is organizational because it involves changes in all the Technological Institute of Celaya, including Campus 2.

STRATEGIES

The following table 2 summarizes the proposed activities for intervention

Table 2. Activities of organizational intervention.

No.	Activity	Period of embodiment Indicate month	Deliverable results of the activity
1.	Review of the state of art based on studies of customer satisfaction for the adaptive model to the institution.	September	Report reviewing the state of the art.
2.	Selection of dimensions and aspects to be evaluated based on the state of the art analysis and observations made to the Quality Management System of the Technological Institute of Celaya.	October	Matrix of dimensions identification and service aspects.
3.	Identification of factors that add value to established dimensions.	October	October Matrix incidents by attributed dimension factors.
4.	Design of measuring instruments to each of the departments or areas to be evaluated.	October	Measuring instruments.
5.	Validation and reliability of measuring instruments (type selection and sample size, pilot, etc.).	October	Report validity and reliability of measuring instruments.
6.	Application of instrument	November	Report of results.
7.	Design model	November	Model

Source: Own elaboration.

SCALES MEASURING QUALITY OF SERVICE

In conducting the literature review on the subject of quality service it is identified that there are two more instruments mainly used, the Servqual and Servperf. The Servqual scale is used to measure customer perceptions regarding service quality (Parasuraman, Zeithaml y Berry 1988). It includes 22 phrases that measure customer expectations and 22 similar phrases that measure customer perceptions and quality of service is established by differences of the scores assigned to the customer expectations and perceptions. This scale has been criticized by several authors, is especial with correspondence between theory and statistical management that has been given to support the dimensions that make up the quality of service and typecasting regarding the methodology and operationalization (Cronin 1994).

The Servperf scale uses only the 22 items of the original scale of Servqual related to perceptions (Cronin, 1994) considering that this is sufficient to determine the quality assessment of any service and is less confusing measure the quality of service based only in performance. In the case of evaluation of perceived quality in higher education institutions, this scale is most often used, although some of them use Servqual but considering only the items related to the perception of quality.

METHOD

The methodology focused on the consultation of secondary sources, reviewing literature on the subject of service quality, compiling that of greater importance. Thus, it was decided to use the Servperf scale in that it is the most suited to the perception of the quality educational issues, and from it is built the instrument adapted to the educational reality of the institution and considering also that the scale Servperf reduces the amplitude of the questionnaire making it easier and less mental fatigue for young people. On the other hand, since the research is quantitative in nature, once it is built the instrument is applied to a pilot sample of 83 students to conduct studies of validity and reliability with appropriate statistical techniques using SPSS version 22 package.

TECHNIQUES AND TOOLS

The study required the following documents for the development

1) The philosophy of the institution
2) Quality Manual developed by Management System
3) The document Contract with the student.

The investigation applied is documentary exploratory on the review of the state of art based on studies measuring the perception of quality educational services for the design and construction of measurement model including an instrument with dimensions, items and scales that fit the institution.

After analysis of several researchers on the topic of measuring customer satisfaction in any organization, but especially in educational institutions of higher level, it is decided to use the SERVQUAL and SERPERF model and their adaptation to the educational field of ITC and considering only the perceptions quality of service, it was decided to call it SERVQUALITC. The original instrument included 20 items that should be evaluated by a Likert scale of 1 to 5 where 1 is strongly disagree and 5 fully agree.

The instrument was presented to a group of fellow teachers and students of the Institute for analysis of relevance and adaptability to the educational environment. Regarding content validity, the consultation made to the state of this art gives it validity and the items are suitable for making measurements.

A validation study and reliability of the measuring instrument to give confidence to the study using Cronbach it is necessary, to do a pilot test and statistical techniques that apply appropriate using the statistical package SPSS version 22, the AMOS V20.

RESOURCES

Since the survey will be applied online, it must use a software tool, including those offered for free can be on the network as Gmail, SurveyMonkey, Wikispaces, etc. Either use the platform MOODLE virtual institution called Lynx. It will be necessary computer equipment (computers, printers, storage equipment, internet, etc.), involve human resources as support for information capture, counting with students in social service of the same institute

Under the analysis of the document "Student Contract", the areas to be evaluated are presented in Table 3, the departments listed 1 to 7, are evaluated with SERVQUALITC instrument and for the other four were used other instruments.

Table 3. Departments or areas to measure the perception of quality.

Department / Area
1. Computer Center 2. Information Center 3. Coordinators 4. School Services 5. Extracurricular Services 6. Financial services 7. Medical Services
1. Cafeterias 2. Cleaning Service 3. Shuttle Service 4. Monitoring Service

Source: Own elaboration

The dimensions used and their descriptions are:

1) Reliability. Ability to perform the promised service dependably and accurately on.
2) Answer's capacity. Readiness and willingness of staff to help students and provide the service.
3) Security. Knowledge and care shown by the staff and their ability to inspire trust and confidence.
4) Empathy. Personalized attention offered to students.
5) Tangibles. Appearance of communication materials physical facilities, equipment, personnel and communication materials.

The study of validity and reliability was performed with favorable conclusions, with a Cronbach's alpha greater than 0.7 (Cano 2015). With the confidence of the applied instrument, it was made the quantitative study of descriptive statistics for the analysis of the dimensions and variables used, presenting the results to the educational authorities of the institution for the analysis and approval of the model. Data were tabulated, generating a matrix of 83 by 20. SPSS version 22 software was used whereby reliability calculations and construct validity is performed. The last two items were in control.

First it was applied the contrast of Bartlett sphericity and measurement of sampling adequacy of Káise, Meyer and Oklin, in order to verify whether it meets the conditions for a factorial analysis. The results were:

Table 4. KMO and Bartlett test.

Measure of sampling adequacy Kaiser-Meyer-Olkin.	.936
Bartlett´s test of sphericity Chi-square approximated	2221.161
gl	105
Sig.	.000

Source: Own elaboration

As the KMO measure is greater than 0.5 is considered acceptable, as well as Bartlett's test, as the level of significance is 0.000 as manifested by Uriel and Aldas (2005) and Pérez (2004). Then it was performed the principal components analysis and Varimax orthogonal rotation method was also performed, grouping in 5 dimensions that generate a cumulative variance of 85 934%.

Table 5. Rotated matrix components.

The rotation converged in 9 iterations.	Component				
	1	2	3	4	5
If I had problems, questions or concerns, it was shown a sincere interest in solving it	.894	.251	.150	-.003	.149
The results of my procedure or service were as expected	.857	.265	.252	.035	.040
When calling for service / unit I know that I will find the best solutions.	.832	.216	.261	.004	.309
The staff is willing to serve my doubts showing confidence, safety and courtesy.	.798	.219	-.089	.275	.256
If I needed to solve any problems, questions or concerns, I was treated in a satisfactory time	.788	-.042	.404	.204	.058
The service is perfectly suited to my needs as a user	.754	.253	.260	.201	.240
When I go to the service, I have no problem to contact the person who can answer my demands.	.701	.217	.275	.310	.271
The staff that served me showed enough knowledge to answer my questions.	.670	.462	.193	.121	.254
Equal service was shown for all users.	.623	.296	.090	.185	.576
I have found that staff has appropriate programs and computer equipment to carry out their work.	.271	.869	.239	.161	.117
I have had the opportunity to check that staff has sufficient material resources (computers, multifunctional, internet, furniture).	.243	.832	.093	.310	.117
The service hours are convenient.	.460	.228	.747	.056	.212
There is enough signage to tell me where to get the service I require.	.122	.311	.649	.570	.123
The facilities are visually appealing, maintained and suitable to provide the service.	.199	.498	.126	.766	.083
The number of people who care enough to service users.	.430	.140	.488	.083	.670

Extraction Method: Principal component analysis
Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization

Here it can be seen that there is no need to remove any item, therefore, they are considered the 18 initially proposed and the factors were as follows.

Table 6. Classification of factors

Factor 1	Items: 2,1,3,4,5,9,8,7y 6
Factor 2	Items: 11 y 12
Factor 3	Items: 10 y 14
Factor 4	Item: 13 y 16
Factor 5	Item: 15, 17 y 18

Source: Own elaboration

The proposed model does not fit this classification of factors, thus, it is required calculating the reliability of each dimension using the indicator Cronbach's alpha.

Table 7. Calculating the reliability of each dimension using the indicator Cronbach's alpha

Dimension	Items	Cronbach's alpha	Number of elements
Reliability	1,2, y 3	0.951	3
Answer's capacity	4 , 5 y 6	0.780	2
Security	7,8 , 9 y 10	0.841	2
Empathy	11,12 y 13	0.876	3
Tangibles	14, 15, 16, 17 y 18	0.858	5

Source: Own calculations.

According to these results it is inferred that the instrument has a satisfactory internal consistency as it is greater than 0.7 (1999, Hair).

The final instrument is set with 20 items, 3 measuring reliability, 3 responsiveness, 4 security, 3 empathy, and tangible dimension 5 and 2 control items. Likert scale was used with options for response options.

1) Strongly Disagree
2) Moderately disagree
3) Neither agrees nor disagrees
4) Moderately agree
5) Strongly agree

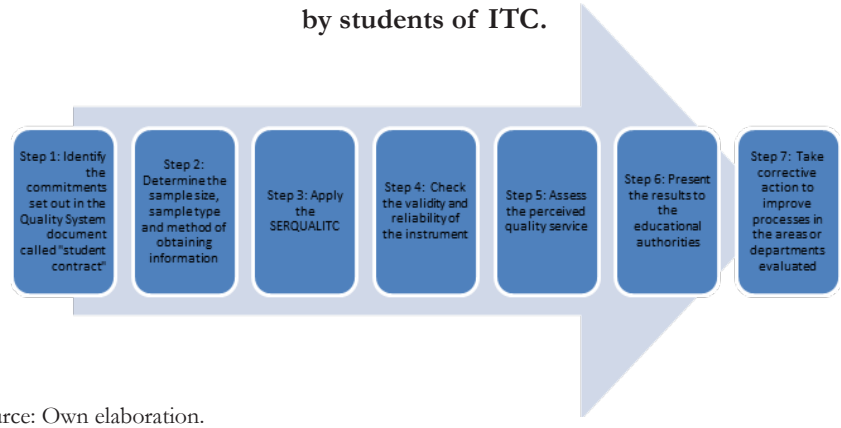
The instrument was applied online using the option of questionnaires Gmail and ligating in the virtual page of ITC. It was accompanied by an awareness

campaign on the importance of participating and responds. The option was given to the student to decide the areas to evaluate, therefore, the number of students was variable for each department or area, being the cafes which had the highest number with 515 and the lowest was financial services with just 283. The results were presented to the educational authorities of the institution for analysis and approval of the model.

RESULTS

The final model proposed is shown below in figure 1.

Figure 1. Model to measure the perception of quality of services by students of ITC.



Source: Own elaboration.

To make a comparative analysis it was decided to carry out a statistical study based on the results obtained. In Table 8, a table comparing by area and dimension is presented.

Table 8. Statistical comparative arithmetic means by area and dimension.

	Reliability	Answer´s capacity	Security	Empathy	Tangibles	Mean
Computer center	3.58	3.60	3.80	3.50	3.54	3.73
Information center	3.89	3.84	3.95	3.78	3.84	3.75
Coordinators	3.60	3.62	3.74	3.71	3.65	3.73
School services	3.93	3.87	4.06	3.84	3.78	3.74
Extracurricular services	3.83	3.89	3.95	3.82	3.76	3.71
Financial services	3.88	3.90	3.98	3.90	3.84	3.66
Medical services	3.36	3.30	3.57	3.28	3.22	3.54
Mean	3.72	3.72	3.86	3.69	3.66	

Own elaboration

Related areas with cafes, cleaning and security services were measured with other instruments; the results obtained are presented in Table 9.

Table 9. Statistical comparative arithmetic means of the areas measured with other instruments.

	Arithmetic mean	Scale
Cafeterias	3.27	1 very bad to 5 very good
Surveillance services	3.62	1 in disagreement to 5 fully agree
Cleaning services	3.78	1 very bad to 5 very good
Transport services	3.82	1 very bad to 5 very good

Source. Own elaboration.

For purposes of making a comparative analysis more suited to the measurement range of skills used in academics, Table 10 represents the score obtained by the perception of students and colors that simulate approval (yellow) or presented fail (red) services.

Table 10 Qualification obtained from areas or departments descending order.

DEPARTAMENT/AREA	SCORE
1. School services	78
2. Financial services	78
3. extracurricular services	77
4. Information center	77
5. Transport services	76
6. Cleaning services	76
7. Coordinators	73
8. Computer Center	72
9. Surveillance services	72
10. Cafeterias	65
11. Medical services	63

Source: Own elaboration

DISCUSSION AND CONCLUSIONS

Evaluate and design quality in absolutist terms regardless of the student's perception and measure without him/her persist in this omission would continue in a state of myopia (Duque y Chaparro, 2012). Thrown results indicate that the instrument can be used with confidence.

However, it is very important to emphasize the commitment of the management. It cannot undertake this model if there is not the commitment of management. The document "contract with the student" is the first step established in the management system quality. However, sometimes it seems to forget that the student is the center of educational work and he/she gets to be treated cold, discourteous and sometimes even rude way. The instrument reveals what is important from the perspective of students and to analyze the strengths and weaknesses of the services the institution offers so that managers come to manage these aspects.

It is important to note that, when presenting the results of this evaluation to the Institute authorities, major changes and corrective actions occurred, especially in the areas which received the lowest scores in this case cafeterias and medical service. The actions taken were welcomed by who headed the evaluation, because they believed on the importance given to it, but especially to students who have benefited from the changes. The process of educational evaluation was not considered in this research, since it is a process established by the National Technology of Mexico and is systemized semiannually. Of course also requires its analysis, but is beyond the scope of this investigation.

Similarly, it is important to emphasize the sample structure of the research, so that statistically is right. That is, the correct calculation of sample size, and suggested a random stratified sampling that includes all careers offered in the Institute of Technology. It is recognized that for this evaluation there was not size or type of sampling was considered to be the first time applied. The survey was open to all who wished to participate. On the other hand, this time only was considered undergraduates; however, it must include graduate students, since they also use the services, perhaps with some modifications to the instrument to make it more suited to graduate needs.

Similarly, emphasis should be given on how to gather the information. Use of technological means is a good choice, but must be accompanied by an awareness campaign to students to answer questionnaires. Maybe make mandatory the instrument for those students they are randomly chosen, as is done in the evaluation of teachers. The descriptive statistical analysis is also very important to perform professionally summarized in tables and graphs showing the actual results of the evaluation and easy to interpret for those who make the decisions of correction. Can also include other statistical analyzes, such as analysis correlation, comparison of averages by gender, career, etc.

For this occasion, five dimensions of evaluation that were used and as suggested by the theoretical sources consulted, but should not rule out the

possibility of including other dimensions that might be relevant to the evaluation of the perception of service quality. A deeper analysis of art can give the possibility to explore new dimensions.

Some areas were evaluated with instruments other than SERVQUALITC by the nature of the service. These areas are cleaning services, security services; cafeteria service and shuttle service were evaluated. The latter considering the transport takes students from one campus to another (1.5 km. about) and practice trips, visits, events, etc. These instruments were proposed by theoretical consultations developed related to the subject and the suggestion of the team that participated in this research. However, they do not include analysis of validity and reliability, so it would be worthwhile to perform such analyzes that give confidence to the instruments.

This proposed model may be susceptible to be used by the technological changes that are part of the educational system called National Technology Mexico and home to over 250 federal and decentralized institutions, with adaptation to the particular contextual reality of each one. The educational process cannot be either passive or routine, it is more active and its development requires constant changes on people who are training (students). This change does not occur immediately, but must be managed by all possible means and requires the commitment of all involved in the process.

The higher education environment is changing exponentially. These changes merit that studies are conducted periodically in order to discover new needs, desires and expectations of students and design and implement services that meet them. As expressed by Ospina (2008) "Quality education is one that produces changes in the student through the appropriation of knowledge for transfer to the social realities of their environment.

The organizational changes resulting from the automation of tasks and functions made a shift from a rigid to a flexible manner. Such processes generated managers to focus more on people and situations. The assessment also implies that actors know and engage in activities that entails. According to Eisenhardt (1989) agency theory arises when the owners (principals) begin to delegate the managerial functions and decision making to other individuals (agents). The relationship arising between both agents will determine the direction of organizations.

As pointed out by Fama and Jensen (1983) the main reason why agency problems persist are asymmetries of information between principals and agents. In terms of evaluation, as is pointed out, the tendency to opportunistic practices can be an indication of simulation practices not only affects the organization but also the reputation of the evaluators. The emphasis of this theory according to Daily, Dalton and Cannella (2003) is associated with two factors: firstly, it is

a very simple theory, in which large companies are reduced to two participants, managers and shareholders, and interests of each are supposed to be clear and consistent. Second, the notion of human beings is that they are willing to sacrifice personal interests for the interests of others.

In the realm of HEIs, basic management functions allow them to maintain an adequate rate of which is directed towards. It is necessary to carry out a planning that determines which results are to be achieved and establish appropriate strategies for their achievement. In a second time, it should organize how the proposed results will be achieved. It will be necessary to identify the division of tasks and functions to each individual or groups within the organization. In the same process, leadership plays a vital role, since the function of those who lead and motivate members of the organization influence how articulate efforts and objectives are achieved. At the same time, there will be strategic control systems to check whether they have achieved the expected results through it may identify performance deviations and take corrective measures to be channeled in achieving the objectives.

In a critical analysis of Ibarra (2003) on the university defines this as an invented reality, the regulations would be the foundation, the coordination system which gives structure, leaving aside the essence of the actors, the teaching as such, and there needs to demonstrate that it meets the challenges. It is forgotten the substantive role of the university to respond to social problems and all is imagined by numbers and indicators.

Undoubtedly, the control exercised by senior managers in the organization has to do with the kind of results that are generated, since managers are who are responsible for joint teamwork and decide who occupy strategic positions. Precisely Zajac and Westphal (1996) note that the power that managers have in relation to the decision to elect board members, considering such factors as reputation, expertise or sympathy that the manager has, leads to strengthening his leadership.

From that stage, it is required more efforts among stakeholders to be shared, which are fighting for the generation of knowledge created by multidisciplinary teams so that teamwork is strengthened and that researchers do not become lonely players. Undoubtedly, the negotiations will also function as a regulator of the rules in the institution.

CONCLUSION

A. Evaluation

This study contributes to the quality management system to achieve the ISO 900 recertification giving much pride to school, but most importantly to make the necessary corrective actions to improve services and remain one of the best technological institutes of the country.

A. Cost / benefit

In reality the costs are few, since the institution has the equipment and tools physical and materials for the project necessary, the will to do the project and the time required for this are what you need, the benefit will be very big long as the corrective actions that each area competence for continuous improvement are made.

The major challenges facing higher education institutions with respect to evaluation, accreditation and quality assurance revolve around generating knowledge applicable to local contexts, adopting regulatory policies that can minimize the risks of low educational offerings quality (private sector, mostly), encourage the active participation of academic actors (teachers, students) on the conceptualization of the quality joint assessment processes with improvement concepts, autonomy and academic freedom.

The decisions made within institutions of higher education are framed first by the historicity of them, the organization and each particular structure, as well as the "dependency" of government funding based on the joint knowledge generation. These elements are closely related to the "games" of power that are "cooked", mainly within universities intermittently when making decisions that set the course of the university way.

The agency theory enables to analyze from the university government how the HEIs organize, discuss and develop assessment processes, facing opportunistic practices and complex environments involving actors in few cooperative ties due to power struggles and personal interests. Moreover, the theory of resources and capabilities facilitates understanding the use given to the tangible and intangible resources in making decisions that lead to achieving the objectives.

Moreover, it is necessary that education as a public good and students as subjects of law should be resumed, in that sense. Latapí (2008) reflects on the quality of education, alluding to four traits, character, intelligence, feelings and

freedom associated with the social function of the university to train professionals with integrity and consistent with what they say and do, acquire general knowledge but also those specialized for specific tasks, training in values (tolerance, justice, equity), the cultivation of the imagination and empathy, as well as allow students to feel free to reach their goals and make sense of the role they play in society, without focusing only on obtaining economic or recognition of merit.

Similarly, the evaluation should be a tool to encourage continuous improvement. Self-evaluation becomes a key part of these processes, but this will be useful to the extent that stakeholders are aware of their actions, that there is a change of mentality less focused on control, money and the market, greater teamwork and knowledge generation applicable to the local context.

Evaluation is not an automatic process, not because it is evaluated is improved. Obtaining greater financial resources does not raise the quality, i.e. assess is a process that involves seriousness, objectivity and the capacity to make decisions according to the results. An important element to consider in the evaluation process is the "interest", i.e., the ends that people raised in the evaluation are vital to include the interests of all concerned groups of program or policy and use the power as a mean to balance and participation of members.

REFERENCES

Cano, T., Zarate, C., Lugo, E. (2015). Validez y Fiabilidad de un Instrumento para medir la Percepción de la Calidad del Servicio por parte de los Estudiantes del Instituto Tecnológico de Celaya. Academia Journal.com

Casanova Cardiel, H., & Gómez, R. R. (1999). Universidad contemporánea. Política y gobierno, 2. México: Centro de Estudios sobre la Universidad-UNAM. Cronin, J. y Taylor, S. (1994). SERVPERF vs. SERVQUAL reconciling performance – based and perceptions- minus expectations measurement of service quality, journal of marketing, vol. 58, January p.p 125 – 131.

Daily, C., D. Dalton, and A. Cannella (2003). Corporate governance. **AMR**, 28: 371-382.

Díaz, D. (2003). **Validación de una escala de medida para la determinación de la calidad de servicio en una institución de educación superior**. México: Chiclayo.

Duque, E. y Chaparro, C. (2012) Medición de la percepción de la Calidad del servicio de Educación por parte de los estudiantes de la UPTC Duitama. **Revista Criterio Libre**, vol. 10 Numero 16, p.p. 159- 192.

Eisenhardt, K. (1989). Agency theory: An assessment and review. **Academy of Management Review**, 14:57-74.

Fama, E. and M. Jen**sen. (1983). Separation of ownership and control.** Journal of Law and Economics, 26: 301-325.

Fernández Lamarra, N. (2005). La evaluación de la calidad y su acreditación en la educación superior en América Latina y el MERCOSUR. En: J, Mora y N. Fernández. **Educación Superior convergencia entre América Latina y Europa, Procesos de evaluación y acreditación de la calidad**. Argentina: Universidad Nacional de Tres de Febrero. Pp. 95-114.

Franco Espejel, G. M. (2003). Validación del SERVQUAL, en una institución pública mexicana. **Revista Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas**, 33(1), 1–4.

Gento Palacios, S. y Vivas García, M. (2003). El SEUE: un instrumento para conocer la satisfacción de los estudiantes universitarios con su educación. Acción Pedagógica, 12(2), 16-27.

Hair, J.; Anderson, R.; Tatham, R. Black, W. (1999). Análisis Multivariante. Madrid: Prentece Hall.

House, E. R. (2000). **Evaluación, ética y poder**. España: Morata, pp. 15-62.

Ibarra Colado, E. (2003). Prólogo. En: Porter, Luis. La universidad de papel. Ensayo sobre la educación superior en México. México, UNAM/CIICH. P. p 7-30.

Ibarra Colado, E. (2009). Impacto de la evaluación en la Educación Superior Mexicana: valoración y debates. **Revista de la Educación Superior**, Vol. XXXVIII, No. 149, enero-marzo 2009. Pp. 173-182. México.

Jiménez González, A., Terriquez Carrillo, B. y Robles Zepeda, F.J. (2011). Evaluación de la satisfacción académica de los estudiantes de la Universidad Autónoma de Nayarit.

Latapí Sarre, P. (2008). **Una buena educación. Reflexiones sobre la calidad**. México: Universidad de Colima. Pp.17-32.

López Zárate, R. (2003). Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior. México: ANUIES. Cap. 3.

Martínez Rizo, F. (2010). Usos y abusos de la evaluación educativa. **Este País**, No. 232. México.

Mejías, A. y Alexander, A. (2005). Modelo para medir la calidad del servicio en los estudios universitarios de posgrado. Revista Universidad, Ciencia y Tecnología volumen 10, numero 34 p.p 81-85

Oldfield, B. M. y Baron, S. (2000). Student perceptions of sevice quality in a UK university business and management faculty. **Quality Assurance in education**, 5(1), 85–95.

Ospina, R. (2008). Calidad de la educación desde la convergencia de criterios de modelos de evaluación de la educación superior 1996 – 2006. Tesis doctoral no publicada, Tunja: Universidad pedagógica y tecnológica de Colombia, departamento de Ciencias de la Educación.

Parasuraman, A., Zeithaml,V. y Berry, L. (1988) Servqual: A Multiple – Ítem Scale for Measuring Consumer Perceptions of Servicie Quality, Journal of Retailing, volumen 64, number 1, spring, 1988. p.p. 12-40.

Peng M. (2012). **Global Strategy**. Cincinnati: Thomson South-Western.

Peña, D. (1997). **La mejora de la calidad en la educación: reflexiones y experiencias.** Madrid: Getafe.
Pérez, C. (2004). Técnicas de análisis multivariante de Datos. Prentice Hall.

Prugsamatz, S., Heaney, J. G. y Alpert, F. (2007). Measuring and investigating pretrial multi–expectations of service quality within the higher education context. **Journal of Marketing for Higher Education**, 17(1), 17–47.

Reyes Sánchez, O. y Reyes Pazos, M. (2009). Calidad del servicio educativo: Caso de la escuela de artes de la UABC. **X Congreso Nacional de Investigación Educativa**, México, 1–10.

Salinas Gutiérrez, A., Morales Lozano, J.A. y Martínez Camblor, P. (2008). Satisfacción del estudiante y calidad Universitaria: un análisis explicatorio en la Unidad Académica Multidisciplinaria Agronomía y Ciencias de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Revista de Enseñanza Universitaria, 31(4), 39-55.

Sander, B. (1989). Gestión y administración de los sistemas educacionales: problemas y tendencias. **Perspectivas**, Vol. XIX, No. 2. UNESCO, París.

Toro, D. (2006). En enfoque estratégico de la responsabilidad social corporativa: revisión de la literatura académica. **Intangible Capital**, No. 14, Vol. 2. Pp. 338-358. Universidad Politécnica de Catalunya. Departamento de Organización de empresas.

Uriel and Aldas (2005), Análisis Multivariente Aplicado. Madrid: Editorial Thomson.

Valenzuela R. (2010) Hugo, **Los Sistemas de Calidad en las Instituciones Educativas**. Tendencias Actuales. Revista Digital la Educación, Organización de los Estados Americanos. Santiago de Chile.

Varela Petito, Gonzalo (2008). **La educación superior en México. Planeación, evaluación y entorno**. Argentina. Ed. Miño y Dávila. Capítulo III, Pp. 75 a 116.

Vargas Hernández, J. G., Guerra García, E., Bojórquez Gutiérrez, A. y Bojórquez Gutiérrez, F. (2014). **Gestión estratégica de organizaciones**. Argentina: Ediciones Insumisos Latinoamericanos.

Vergara S. Juan Carlos (2010) Análisis de la calidad en el servicio y satisfacción de los estudiantes de Ciencias Económicas de la Universidad de Cartagena mediante un modelo de ecuaciones estructurales. Revista electrónica de investigación educativa.

Villaseñor García, G. (2003). La evaluación de la educación superior: su función social. **Reencuentro**, (36) 20-29. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34003603

Wernerfelt, B. (1984). A resource-based view of the firm. **Strategic Management Journal**, 5: 171-180.

Yeo, R. K. (2009). Service quality ideals in a competitive tertiary environment. **International Journal of Education Research**, 48(1), 62–76.

Zajac, E. and J. Westphal (1996). Director reputation, CEO-board power, and the dynamics of board interlocks. ASQ, 41: 507-529.

JOSÉ GUADALUPE VARGAS-HERNÁNDEZ é PhD em Economia Organizacional. Professor pesquisador na University of Guadalajara, México.

Recebido em abril de 2016
Aprovado em junho de 2016

Portuguese state university performance according to students: an efficiency analysis

Desempenho de universidades estaduais portuguesas de acordo com os estudantes: uma análise de eficiência

actuación de universidades estatales portuguesas de acuerdo con los estudiantes: un análisis de eficiencia

EMERSON WAGNER MAINARDES
HELENA ALVES
MÁRIO RAPOSO

Abstract: The objective of this research project is to evaluate the performance of Portuguese state universities in accordance with the expectations and satisfactions of their students and through recourse to the DEA methodology and thus representing one of the very few studies analysing university performance based upon student perceptions. According to an output oriented Variable Returns to Scale model, handling the responses returned by 1,669 students, the results demonstrate that faculties generally attain a good relationship between student expectations and their levels of satisfaction. We furthermore conclude that university scale does not guarantee efficiency. Hence, irrespective of size, universities are able to ensure the satisfaction of their students. Finally, the results show that satisfying only certain expectations related to specific aspects does not prove sufficient to guaranteeing overall student satisfaction. The analysis also correspondingly finds that while some decision making units prove efficient in satisfying expectations on specific aspects, they fail to attain such efficiency in the overall perspective of students.

Keywords: Data envelopment; higher education; student satisfaction; student expectations

Resumo: O objetivo deste projeto de pesquisa é avaliar o desempenho das universidades estaduais portuguesas de acordo com as expectativas e satisfações de seus alunos e através do recurso à metodologia DEA e, portanto, representar um dos poucos estudos que analisam o desempenho das universidades com base na percepção discente. Os resultados demonstram que as faculdades geralmente alcançam uma boa relação entre as expectativas dos alunos e seus níveis de satisfação, de acordo com uma pesquisa orientada por um modelo de escala com resultados variáveis, baseado em respostas de 1.669 estudantes. Concluímos ainda que a dimensão universitária não garante eficiência. Assim, independentemente de sua dimensão, as universidades são capazes de garantir a satisfação dos seus alunos. Finalmente, os resultados mostram que satisfazer apenas determinadas expectativas relacionadas a aspectos específicos não prova suficiência para garantir a satisfação geral dos alunos. A análise também conclui que, enquanto algumas unidades tomam decisões e mostram eficiência

em satisfazer expectativas em aspectos específicos, elas falham em atingir esta eficiência na percepção geral dos estudantes.

Palavras-chave: envoltória de dados; ensino superior; satisfação discente; expectativas discente

Resumen: El objetivo de este proyecto de investigación es evaluar la actuación de las universidades estatales portuguesas de acuerdo con las expectativas y satisfacciones de sus alumnos y a través del recurso a la metodología DEA y, por lo tanto, representar uno de los pocos estudios que analisan la actuación de las universidades, basados en la percepción discente. Los resultados demuestran que las facultades generalmente alcanzan una buena relación entre las expectativas de los alumnos y sus niveles de satisfacción, de acuerdo con una investigación orientada por un modelo de escala con resultados variables, basado en respuestas de 1.669 estudiantes. Concluimos, también, que la dimensión universitaria no garantiza eficiencia. Así, independientemente de su dimensión, las universidades son capaces de garantizar la satisfacción de sus alumnos. Finalmente, los resultados muestran que satisfacer solo determinadas expectativas relacionadas a aspectos específicos no prueba suficiencia para garantizar la satisfacción general de los alumnos. El análisis también concluye que, mientras algunas unidades tomam decisiones y muestran eficiencia en satisfacer expectativas en aspectos específicos, ellas fallan al alcanzar esta eficiencia en la percepción general de los estudiantes.

Palabras clave: análisis envolvente de datos; enseñanza superior; satisfacción discente; expectativas discentes

INTRODUCTION

Satisfaction is a variable that has long been subject to evaluation within organisational environments (Grönroos, 2000). Representing the extent to which the organisation meets the expectations of its consumers or users (Vargo & Lusch, 2004), satisfaction, especially in service sectors (Grönroos & Ojasalo, 2004), has proven to be an important factor for measuring the quality of organisational outputs, whether products or services (Anderson & Fornell, 2000, Alvarez & Merino, 2003). The advantages of consumer satisfaction are dealt with extensively by the literature. Some of the advantages mentioned are better financial performance, client loyalty, heightened competitiveness, among others (Kotler, 2003, Pitelis, 2009), and all constituting fundamental factors for any organisation.

Satisfaction in higher education has commonly been evaluated in accordance with traditional statistical analytical approaches, such as regression or structural equations in order to guide and orient organisational management decision making processes (Alves & Raposo, 2007). However, organizational

efficiency analysis based on stakeholders satisfaction, and applying comparative methods of efficiency, have been rare in the literature. Therefore, the usage of efficiency analysis for organisational performance evaluation from the stakeholder's satisfaction perspective opens up different insights to traditional satisfaction analysis allowing for the comparison of different units measured by the same inputs and outputs. This kind of analysis deploys mathematical tools to comparatively evaluate the results of a group of decision making units (DMU) establishing frontiers of efficiency among the several DMU evaluated (Shaw, 2009). Thus, it defines which DMUs attain better performance levels and therefore should be examples to be followed by the others. Among the mathematical tools more commonly adopted to carry out these analytical processes is Data Envelopment Analysis (DEA).

Therefore, the main goal of this research is to evaluate the performance of Portuguese state universities taking into consideration the expectations and satisfaction levels of their students through recourse to data envelopment analysis.

EFFICIENCY ANALYSIS

Evaluating the efficiency of DMUs (Decision Making Units) is achievable through recourse to the utilisation of parametric (requiring the parametricisation of the functional relationship between resources consumed and that produced, that is, the same unit of measurement) or non-parametric methodologies (not contemplating the same unit of measurement). An example of the latter method is evaluating the efficiency of a university by its number of students, number of professors, number of publications, and number of patents, among others. All these variables may be measured in different ways but may also be subject to joint analysis through non-parametric techniques (Johnes, 2006).

According to Grönroos & Ojasalo (2004), services, as is the case with higher education services, due to their inherent nature, require non-parametric efficiency analysis. Many studies (for example, Scheerens, 2000, Johnes, 2006, Youn & Park, 2009, Kantabutra & Tang, 2010) approach the analysis of university efficiency through non-parametric measurements even though none of these studies focuses on the student satisfaction perspective. The overwhelming majority of studies on the field of higher education evaluate the efficiency of universities based upon the filling of existing vacancies, student graduates, professors number, revenues obtained, among others and without ever mentioning student perceptions. Grönroos & Ojasalo (2004) consider the perspective of the service user as fundamental to measuring the efficiency of a service organisation, as is indeed the case with universities.

According to Cooper, Seiford & Tone (2000), there has been increasing concern over measuring and comparing the efficiency of organisational units, such as schools, hospitals, stores, bank branches and other similar cases where there is a relatively homogenous group of units. These authors find that the usual measurement of efficiency (linkage between outputs and inputs) very commonly falls short due to the existence of multiple entries and exits with different resources, activities and environmental factors.

DEA emerged out of efforts to resolve this problem. According to Charnes, Cooper & Rhodes (1978), DEA is a linear programming technique seeking to measure the relative performance of an organisation's units in which the presence of multiple inputs and outputs render comparisons difficult.

DEA may be appropriate for units running different inputs or outputs or when there is a high level of uncertainty or disagreement over the value of some of the entrances and exits (as is the case with individual perceptions). Different to other methodologies, DEA is a frontier searching methodology and not focusing on central trends as is the case with regressions. Due to this facet, DEA proves effective in discovering relationships that remain hidden to other analytical methods given that DEA deals with multiple entrances and exits, contrary to regression that deals only with one output at a time (Sarrico & Dyson, 2000, Fandel, 2007).

According to Zhu (2009), DEA works as follows: each of the DMUs chosen runs multiple entrances in order to produce multiple exits. Based upon the information existing on entrances and exits, the production possibilities are specified. The range of production possibilities represents all feasible combinations of entrances and exits and may be continuous or discrete. One specific section of the range of production possibilities is called the efficient frontier. Where a DMU is positioned on the efficient frontier, it is termed an efficient unit, where contrary, it is deemed inefficient. DEA provides efficiency indexes and a set of references for inefficient DMUs. The efficiency scores represent an efficiency level for each DMU. The set of references for inefficient units consists of a range of efficient units and determines a virtual target unit on the efficient frontier. Correspondingly, DEA serves to verify the efficiency of a unit and to find a set of references and score the efficiency of inefficient units. Therefore, the DEA technique also offers a point of reference for the improvement of inefficient unit performances and policies designed to ensure higher production results and the reduction of inputs, depending on the respective analytical objective (Johnes, 2006).

From the perspective of Zhu (2009), this type of analysis proves relevant to universities for: allocating resources within the university (rewarding efficient

over inefficient units); identifying best practices; defining the targets to be achieved by each unit; monitoring changes in efficiency over the course of time; identifying those units worthy of reward for good performance; and the planning of positioning and investment strategies.

METHODOLOGY AND ANALYSIS STRUCTURE

1.1. DMU Definition and Selection

As DMUs, we chose Portuguese state universities with the objective of ascertaining their efficiency level and identifying those with best practices. However, carrying out global analysis of eleven Portuguese state universities would be unlikely to discriminate between them. Therefore, so as to obtain more meaningful results, students were divided up within and between universities by breaking them down into five different faculties based upon their degree of study. With this division, we obtained a total of 55 DMUs (11 x 5), a number capable of returning the highest standard of results. In the end, due to the very low number of respondents, seven DMUs were excluded from analysis, although not compromising the validity of the overall analysis, according to Avkiran's (1999) formula.

1.2. Selection of Variables

The literature shows how DEA has been deployed to evaluate higher education systems on numerous occasions (for example, Sarrico & Dyson, 2000, Johnes, 2006, Youn & Park, 2009, Kantabutra & Tang, 2010). Nevertheless, there have been no studies evaluating the efficiency of universities based upon student satisfaction. Furthermore, evaluating DMU efficiency in terms of consumer satisfaction has already been undertaken for other objects of study, such as banks and supermarkets (Cooper, Seiford & Tone, 2006).

However, in order to analyse satisfaction as a process, it becomes fundamental to understand just which variables influence it. Several researchers (Halstead, Hartman and Schmidt, 1994; Taylor, 1996; Athiyaman, 1997; Eskildsen et al., 1999; Rautopuro & Vaisanen, 2000; Alves & Raposo, 2007a; Alves & Raposo, 2007b) have found that expectations or expectation disconfirmation are variables that play an important role in shaping and forming student satisfaction levels.

The study by Mainardes, Alves and Domingues (2009) verified that the features most valued by students were the level of study requirements, personal

self-achievement and the university environment. Thus, we adopted the general expectation and satisfaction levels of students, in addition to these three specific factors identified by Mainardes, Alves and Domingues (2009) for this study. Hence, the selected inputs were the average rankings attributed to the DMU for:

• Student expectations as to the level of study requirements, the university environment and personal self-achievement;
• General student expectations in relation to their degree program;
• General student expectations in relation to their university.

The corresponding outputs were the average rankings awarded the DMU for:

• Student satisfaction in relation to the level of study requirement, the university environment and personal self-achievement;
• General student satisfaction in relation to their degree program;
• General student satisfaction in relation to their university.

Finally, in accordance with the choices made, the analysis incorporated a total of five inputs and five outputs. Taking into consideration there were 55 DMUs, we applied the formula defined by Avkiran (1999) to test analytical validity and which mathematically deduced that the result between the number of DMUs multiplied by the number of inputs and outputs should be greater than 1.333 (DMU's/(inputs*outputs)). For the case in question, the result returned was 2.20, which clearly validates the DEA analysis undertaken by this project.

1.3. Data Collection and choice of model

Having defined the DMUs, the inputs and the outputs, an online questionnaire was drafted and applied for the specific purpose of obtaining the data necessary for analysis. The questionnaire contained four questions, two relating to expectations (degree and university) and two relating to satisfaction (degree and university). Each question had five response options (Likert scale, see Hair Jr. et al., 2003), corresponding to no expectations through to high expectations and to very dissatisfied through to highly satisfied (in accordance with the question). After these four questions, the student detailed their university, the study program attended and the faculty running the program.

Following a pre-test, the questionnaire was deemed valid and ready for application. The survey was sent out to all students at eleven Portuguese public universities (129,534 students), via email on 29th April 2010. Responses were received from 29th April through to 21st May of the same year. Following that date, we embarked on data evaluation and seeking to identify any bias in the

answer or failures/difficulties in filling in the duly returned questionnaires. Of the 1,832 questionnaires returned, 1,669 were deemed valid.

Since the objective in this research is to expand satisfaction and not reduce the initial expectations, we opted for the output oriented Variable Returns to Scale model.

DATA ANALYSIS

The data analysis process designed to evaluate the performance of Portuguese state universities based on the satisfaction of their students was structured as follows: presentation of data for analysis, analysis of DMU efficiency levels taking the expectation and satisfaction levels obtained from student as our inputs and outputs, respectively. This analytical process identified just which DMUs are the most efficient, hence, those at the frontier of relative efficiency (best performance in relation to the other DMUs) thereby portraying the general panorama of the performance of Portuguese state universities in terms of satisfying their students' expectations.

1.4. Data for Analysis

As already explained, 55 DMU's were subject to study across five inputs and five outputs. Table 1 presents the data for analysis.

Table 1 – Data for DEA analysis

University	DMU	Average Expec. Deman. (MEE)	Average Expec. Achieve. (MER)	Average Expec. Amb. (MEA)	Average Expec. Degree (MEC)	Average Expec. Univ. (MEU)	Average Satis. Deman. (MSE)	Average Satis. Achieve. (MSR)	Average Satisf. Amb. (MSA)	Average Satisf. Degree (MSC)	Average Satisf. Univ. (MSU)
University of the Algarve	UAlg_CS	3.95	4.18	4.23	4.14	4.18	3.82	4.00	4.36	4.00	4.05
	UAlg_CM	3.91	4.18	4.36	3.73	3.55	3.45	3.45	3.82	3.55	3.45
	UAlg_CB	Excl.	--	--	--	--	--	--	--	--	--
	UAlg_Eng	4.00	4.13	4.07	3.80	3.87	3.67	3.87	4.40	3.80	4.13
	UAlg_AL	Excl.	--	--	--	--	--	--	--	--	--
University of the Azores	UAc_CS	3.85	4.38	4.39	3.72	3.41	3.49	3.74	3.99	3.62	3.56
	UAc_CM	3.68	4.27	4.36	4.05	3.59	3.86	3.91	4.09	3.95	3.27
	UAc_CB	4.00	4.70	3.80	4.00	3.70	3.50	4.10	4.20	3.60	3.20
	UAc_Eng	4.07	4.25	4.50	3.93	3.46	3.39	3.50	3.57	3.50	3.21
	UAc_AL	3.83	3.83	4.39	3.70	3.52	3.52	3.52	3.78	3.35	3.43

Table 1 – Data for DEA analysis

University	DMU	Average Expec. Deman. (MEE)	Average Expec. Achieve. (MER)	Average Expec. Amb. (MEA)	Average Expec. Degree (MEC)	Average Expec. Univ. (MEU)	Average Satis. Deman. (MSE)	Average Satis. Achieve. (MSR)	Average Satisf. Amb. (MSA)	Average Satisf. Degree (MSC)	Average Satisf. Univ. (MSU)
University of Beira Interior	UBI_CS	4.00	4.46	4.21	3.91	3.57	3.84	4.09	4.16	4.03	3.90
	UBI_CM	4.25	4.81	4.81	3.81	3.19	3.94	3.94	4.19	3.88	3.94
	UBI_CB	4.33	4.25	4.17	3.67	3.50	4.00	4.00	4.08	3.75	3.75
	UBI_Eng	4.00	4.20	4.42	3.94	3.40	3.40	3.46	3.96	3.42	3.16
	UBI_AL	3.78	3.83	4.11	3.72	3.33	3.78	4.06	4.17	3.89	3.56
University of Coimbra	UC_CS	4.44	4.20	4.20	4.04	4.04	3.44	3.72	3.92	3.08	3.32
	UC_CM	4.50	4.75	4.25	4.00	4.00	3.75	3.50	4.25	3.33	3.58
	UC_CB	4.24	4.64	4.52	3.76	3.84	3.84	3.68	4.20	3.72	4.08
	UC_Eng	4.14	4.42	4.37	4.03	4.08	3.73	3.66	4.20	3.81	4.00
	UC_AL	Excl.	--	--	--	--	--	--	--	--	--
University of Évora	UEvora_CS	4.11	4.47	4.31	3.71	3.82	3.64	3.96	3.96	3.67	3.42
	UEvora_CM	4.60	4.80	4.60	4.10	3.60	3.80	4.30	4.30	4.10	3.80
	UEvora_CB	4.11	4.44	4.44	3.63	3.44	3.67	3.74	4.26	3.74	3.48
	UEvora_Eng	4.12	4.38	4.23	3.88	3.77	3.73	3.65	3.92	3.46	3.23
	UEvora_AL	4.09	4.36	3.73	3.91	3.64	3.45	4.00	3.82	4.00	3.45
University of Lisbon	UL_CS	4.22	4.25	4.07	3.90	3.86	3.81	4.02	4.12	3.78	3.76
	UL_CM	4.21	4.07	4.14	4.00	3.43	3.64	3.50	3.79	3.36	3.36
	UL_CB	4.38	4.54	4.46	4.08	4.31	3.69	4.00	3.54	3.77	3.77
	UL_Eng	4.00	4.25	4.58	3.50	3.92	3.75	3.83	4.50	4.00	4.00
	UL_AL	4.32	4.65	4.42	4.00	3.84	3.55	3.61	3.97	3.26	3.35
University of Madeira	UMa_CS	4.04	4.55	4.43	3.79	3.66	3.56	3.65	3.87	3.40	3.49
	UMa_CM	3.80	4.40	4.30	4.20	3.30	4.20	4.10	4.10	4.10	3.60
	UMa_CB	3.93	4.64	4.50	3.79	3.36	3.86	4.00	4.21	3.71	3.93
	UMa_Eng	3.76	4.20	4.40	3.52	3.32	3.28	3.32	3.44	3.20	3.16
	UMa_AL	4.00	3.33	4.17	3.92	3.67	3.83	3.75	3.75	3.75	3.75
University of Minho	UMinho_CS	4.36	4.34	4.43	3.98	3.81	3.70	3.75	4.13	3.74	3.75
	UMinho_CM	4.45	4.36	4.36	4.00	3.91	3.73	4.00	4.27	3.91	3.91
	UMinho_CB	3.92	4.50	4.67	3.75	3.75	4.25	3.83	4.33	3.67	4.08
	UMinho_Eng	4.00	4.27	4.18	4.09	3.82	3.82	3.45	4.00	3.55	3.55
	UMinho_AL	4.80	4.50	4.20	4.50	4.40	2.30	2.00	2.90	1.80	1.60
Nova University of Lisbon	UNL_CS	3.82	4.32	4.50	4.05	3.91	3.82	3.82	4.14	3.82	3.82
	UNL_CM	4.31	4.50	4.35	4.12	3.65	3.58	3.50	4.04	3.69	4.12
	UNL_CB	4.15	4.64	4.51	3.77	4.21	3.79	3.87	4.41	3.62	4.08
	UNL_Eng	4.06	4.28	4.31	3.98	3.97	3.67	3.87	4.28	3.83	4.05
	UNL_AL	4.26	4.33	4.48	3.89	4.00	3.37	3.37	4.30	3.56	3.59

Table 1 – Data for DEA analysis

University	DMU	Average Expec. Deman. (MEE)	Average Expec. Achieve. (MER)	Average Expec. Amb. (MEA)	Average Expec. Degree (MEC)	Average Expec. Univ. (MEU)	Average Satis. Deman. (MSE)	Average Satis. Achieve. (MSR)	Average Satisf. Amb. (MSA)	Average Satisf. Degree (MSC)	Average Satisf. Univ. (MSU)
Technical University of Lisbon	UTL_CS	4.19	4.45	4.39	4.04	3.86	3.81	3.86	4.29	3.81	3.92
	UTL_CM	4.20	4.90	4.50	4.00	3.90	3.30	3.30	3.90	3.40	3.90
	UTL_CB	4.41	4.29	4.29	4.29	3.94	3.82	4.12	4.18	4.00	4.18
	UTL_Eng	4.20	4.20	4.33	3.93	4.00	3.67	3.47	3.87	3.53	3.87
	UTL_AL	Excl.	--	--	--	--	--	--	--	--	--
University of Trás-os-Montes and Alto Douro	UTAD_CS	3.92	4.00	3.92	3.77	3.38	3.46	3.69	3.92	3.08	3.31
	UTAD_CM	Excl.	--	--	--	--	--	--	--	--	--
	UTAD_CB	Excl.	--	--	--	--	--	--	--	--	--
	UTAD_Eng	Excl.	--	--	--	--	--	--	--	--	--
	UTAD_AL	4.09	4.73	3.55	4.27	3.91	3.64	4.27	3.82	3.64	3.91

OBS1: CS=Ciências Sociais/Social Sciences; CM=Ciências Médicas/Medical Sciences; CB=Ciências Básicas/Basic Sciences; Eng=Engenharias/Engineering; AL=Artes and Letras/Arts and Letters
Source: Research data

Table 1 first shows that seven DMUs were excluded from analysis. Despite the DEA analytical process only requiring DMU homogeneity (in this case, the faculties belonging to universities and governed by the same legislation and according to similar management principles) and the measurement of the same DMU inputs and outputs (in this case, student perceptions of their faculties as regards expectations and satisfaction), independent of the prevailing level of intensity, we decided to exclude a small number of DMUs from the study. This decision stems primarily from concerns about a DMU being considered efficient by a very small number of students. In the case of the DEA method, the sample size does not in itself prevent analysis as this is, after all, a non-statistical method and does not define absolute efficiencies but rather relative (comparative) positions.

With the reduction in the DMUs, the DMU's reason of x inputs and outputs (as already demonstrated) changed to 1.92. This reason result still remains above that established by Avkiran (1999) thus validating the data contained in table 1. Finally, Frontier Analyst software was applied in this analysis.

1.5. General Analysis of DMU Efficiency

This analysis considers all the inputs and outputs jointly. Thus, we sought to identify the level of DMU efficiency from the student perspective of the expectations and the levels of satisfaction they award their degrees and

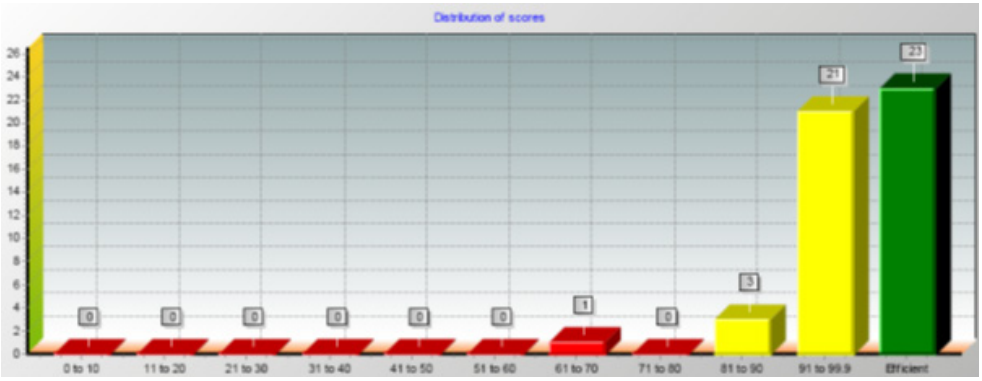
universities. This is one of the functions of DEA: gathering distinctive features into the same analytical process. The results are set out in table 2 and in graph 2.

Table 2 – DEA analysis results for all inputs and outputs

DMU	Efficiency	DMU	Efficiency	DMU	Efficiency
UAc_AL	100.00	UC_Eng	97.28	Uminho_AL	65.53
UAc_CB	100.00	UEvora_AL	100.00	Uminho_CB	100.00
UAc_CM	100.00	UEvora_CB	100.00	Uminho_CM	98.45
UAc_CS	95.49	UEvora_CM	100.00	Uminho_CS	94.82
UAc_Eng	86.84	UEvora_CS	97.79	Uminho_Eng	95.91
UAlg_CM	90.56	UEvora_Eng	93.37	UNL_AL	95.97
UAlg_CS	100.00	UL_AL	91.07	UNL_CB	100.00
UAlg_Eng	100.00	UL_CB	95.91	UNL_CM	100.00
UBI_AL	100.00	UL_CM	92.75	UNL_CS	100.00
UBI_CB	100.00	UL_CS	99.28	UNL_Eng	98.39
UBI_CM	100.00	UL_Eng	100.00	UTAD_AL	100.00
UBI_CS	100.00	UMa_AL	100.00	UTAD_CS	100.00
UBI_Eng	93.43	UMa_CB	100.00	UTL_CB	100.00
UC_CB	99.43	UMa_CM	100.00	UTL_CM	93.97
UC_CM	97.27	UMa_CS	90.89	UTL_CS	98.16
UC_CS	91.55	UMa_Eng	100.00	UTL_Eng	94.51

Source: Research data

Graph 2 – Summary of DEA analysis results for all inputs and outputs



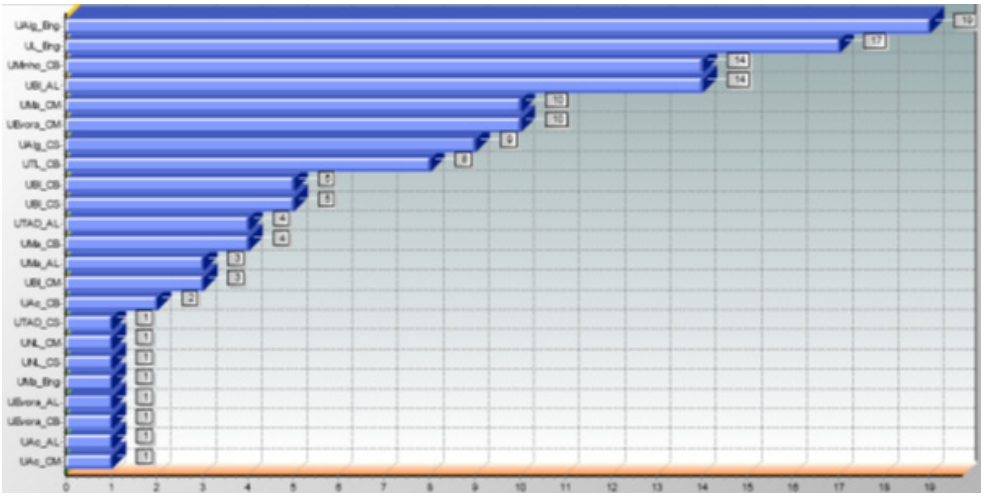
Source: Research data

Analysis of the data featured in table 2 and in graph 2 concludes that a fairly reasonable number of DMUs reported good levels of efficiency. There were

23 DMUs that, across the set of inputs and outputs, returned the best relative efficiency levels as regards the other DMUs. This means that the relationship between expectation versus satisfaction at these DMU's is higher than at the other DMUs subject to analysis. Furthermore, this finding does display clues for best practices given how practically one half of the DMUs analysed proved efficient.

To boost the DEA power of discrimination, the process establishes a classification ranking of DMUs, based upon a comparison between efficient and inefficient DMUs. The purpose of this comparison is to show to an inefficient DMU what an efficient DMU looks like in a benchmarking style process. In this way, the more efficient DMUs cited as examples to be followed are discriminated in terms of their better relative performance results in terms of the differential between inputs and outputs. Graph 3 clarifies this comparison.

Graph 3 – Classification of efficient DMUs



Source: Research data

In accordance with graph 3, we learn that the "UAlg_Eng" DMU received the highest efficiency ranking. Hence, this entity may serve as a benchmark for inefficient DMUs and may be deemed to have attained the best relationship between expectations and satisfaction when the specific evaluations of the degree and the university are jointly analysed. The "UL_Eng" DMU is close behind with the second highest relationship between inputs and outputs and onwards down through the DMU efficiency rankings.

Returning to table 2, we also need to focus on the inefficient DMUs. Of the 25 inefficient DMUs, 21 border on efficiency (over 91%) and only 4 DMUs return low efficiency levels. One entity stands out from this group: the "UMinho_

AL" DMU with a 65.53% efficiency ranking. Observation of the average scores returned by this DMU (see table 1) leads to the conclusion that the efficiency rate is so low because the satisfaction of students falls far below the level of expectations and clearly requires measures to reverse the situation and primarily based on procedures and processes in effect at other high performing DMUs. Another exceptional situation is the "UAc_Eng" DMU. This DMU is a distant outlier in terms of efficiency and should also be the focus of remedial actions able to boost its efficiency through recourse to comparison with the "UAlg_Eng" DMU, for example, seeking to grasp the motives that lead students to declare their satisfaction levels are lower than their expectations (dissatisfaction).

In summary, the results demonstrated that a good majority of the DMUs turn in good performances, after all, 23 are positioned on the frontier of relative efficiency and another 21 are in close proximity. This may be taken as broadly suggesting Portuguese state universities have managed to correspond to general student expectations (with some exceptions), and provide satisfaction. However, this general analytical approach does not enable the identification of which DMUs stand out in terms of whichever specific factor (outputs). We therefore need to deepen our analysis and seek out the outstanding performances in specific situations. This analytical process is set out below.

4.3 Analysis of core student demands

This DEA analysis specifically incorporates the expectations and satisfaction as regards the level of study requirement, the university environment and self-achievement, with each respective factor analysed according to five different variables.

A summary of the DEA analysis results for the "the level of study requirement" variable is provided in table 3.

Taking into account that the level of study requirement is one of the core attributes shaping student perceptions in relation to the degree and their university (Mainardes, Alves and Domingues, 2009), this analysis sought to identify just which DMUs were best able to live up to the expectations of their students when compared with other DMUs (faculties). This does not refer to any absolute efficiency level but rather relative efficiency when a diverse samples of faculties (DMU's) are jointly subject to testing.

Analysing the data in table 3 finds that of the 48 DMUs, only between five and eleven attained efficiency in terms of their levels of study requirements. Therefore, we may propose that this variable requires attention at the majority of participant DMUs as students would generally seem to hold expectations as

to the degree program's level of study requirements and these expectations are generally not being corresponded to (satisfied). In relation to the degree and the university, the positioning of the "UMa_CM" DMU, where students report that their expectations as regards the level of study requirement were bettered and they expressed more satisfaction than students at other DMUs. This DMU in particular proved able to attain greater efficiency in all the tests carried out and always out on the frontiers of efficiency. Other DMUs did also stand out, in particular "UAc_CM", "UBI_AL", "UBI_CM", "UL_Eng" and "UMinho_CB". These DMUs all returned relative efficiency levels ranked higher than other DMUs. We also found that a large proportion of DMUs attain efficiency rankings in excess of 81% and therefore the actions required to boost student satisfaction in relation to their expectations do not require major efforts to reach the efficiency frontier.

Table 3 – Summary of the DEA analysis results for "The level of study requirement" variable

	Analysis 1	**Analysis 2**	**Analysis 3**	**Analysis 4**	**Analysis 5**
Inputs	MEE and MEC	MEE and MEC	MEE and MEU	MEE and MEU	MEE
Outputs	MSE	MSC	MSE	MSU	MSE
DMU					
UAc_AL	90.72	85.26	83.56	91.34	82.80
UAc_CB	82.35	88.36	82.46	78.48	78.83
UAc_CM	100.00	100.00	100.00	100.00	94.50
UAc_CS	87.65	91.45	82.85	94.54	81.67
UAc_Eng	79.76	86.10	80.37	80.20	75.04
UAlg_CM	82.65	88.45	81.60	86.95	79.49
UAlg_CS	89.88	97.71	89.88	98.81	87.13
UAlg_Eng	86.35	93.96	86.35	100.00	82.66
UBI_AL	100.00	100.00	95.69	100.00	90.09
UBI_CB	97.80	93.09	94.74	92.33	83.22
UBI_CM	92.71	95.79	100.00	100.00	83.52
UBI_CS	90.35	99.24	90.78	96.80	86.49
UBI_Eng	80.00	84.13	80.74	79.75	76.58
UC_CB	90.35	92.01	90.35	98.39	81.59
UC_CM	88.24	81.55	88.24	85.65	75.08
UC_CS	80.94	75.34	80.94	79.43	69.80
UC_Eng	87.76	93.36	87.76	96.45	81.17
UEvora_AL	81.18	98.46	81.41	84.70	75.99

Table 3 – Summary of the DEA analysis results for "The level of study requirement" variable

	Analysis 1	Analysis 2	Analysis 3	Analysis 4	Analysis 5
Inputs	MEE and MEC	MEE and MEC	MEE and MEU	MEE and MEU	MEE
Outputs	MSE	MSC	MSE	MSU	MSE
DMU					
UEvora_CB	91.52	93.00	87.06	86.91	80.45
UEvora_CM	89.41	100.00	89.76	92.67	74.42
UEvora_CS	87.29	91.00	85.65	82.78	79.79
UEvora_Eng	87.76	85.25	87.76	78.37	81.56
UL_AL	83.53	79.90	83.53	80.64	74.03
UL_CB	86.82	92.11	86.82	90.27	75.90
UL_CM	85.65	82.39	86.37	83.58	77.89
UL_CS	89.65	93.03	89.65	90.64	81.34
UL_Eng	100.00	100.00	88.24	96.85	84.46
UMa_AL	90.12	92.31	90.31	92.22	86.26
UMa_CB	90.82	91.79	91.76	100.00	88.49
UMa_CM	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
UMa_CS	83.76	84.08	83.96	85.74	79.39
UMa_Eng	100.00	100.00	100.00	100.00	78.59
UMinho_AL	54.12	43.90	54.12	38.28	43.17
UMinho_CB	100.00	91.09	100.00	100.00	97.67
UMinho_CM	87.76	95.78	87.76	93.68	75.51
UMinho_CS	87.06	91.72	87.06	90.30	76.45
UMinho_Eng	89.88	81.96	89.88	86.27	86.04
UNL_AL	79.29	87.63	79.29	86.26	71.27
UNL_CB	89.18	89.54	89.18	98.35	82.28
UNL_CM	84.24	90.05	84.46	100.00	74.83
UNL_CS	91.56	94.08	90.77	100.00	90.09
UNL_Eng	86.35	94.05	86.35	97.89	81.44
UTAD_AL	85.65	88.78	85.65	94.42	80.18
UTAD_CS	81.41	76.31	82.21	84.53	79.52
UTL_CB	89.88	97.56	89.88	100.00	78.04
UTL_CM	77.65	83.38	77.65	93.89	70.79
UTL_CS	89.65	93.30	89.65	94.55	81.92
UTL_Eng	86.35	86.79	86.35	93.15	78.72
Total efficient DMUs	6	6	5	11	NT

Table 3 – Summary of the DEA analysis results for "The level of study requirement" variable

	Analysis 1	Analysis 2	Analysis 3	Analysis 4	Analysis 5
Inputs	MEE and MEC	MEE and MEC	MEE and MEU	MEE and MEU	MEE
Outputs	MSE	MSC	MSE	MSU	MSE
DMU					
Total inefficient DMUs 91% to 99%	4	21	3	17	NT
Total inefficient DMUs 81% to 90%	32	17	34	13	NT
Total inefficient DMUs 80% or less	6	4	6	7	NT
Frontier DMUs	UMa_CM and UMinho_CB	UMa_CM and UL_Eng	UMa_CM	UMinho_CB, UMa_CB and UBI_CM	NT

Source: Research data

The second variable studied was "self-achievement". We ran the same testing process as for the variable above. The results are displayed in table 4.

Table 4 – Summary of the DEA analysis results for the variable "Self-achievement"

	Analysis 1	Analysis 2	Analysis 3	Analysis 4	Analysis 5
Inputs	MER and MEC	MER and MEC	MER and MEU	MER and MEU	MER
Outputs	MSR	MSC	MSR	MSU	MSR
DMU					
UAc_AL	90.92	86.18	86.70	89.75	81.33
UAc_CB	96.77	88.17	95.90	77.48	77.20
UAc_CM	93.79	97.56	93.79	81.58	81.03
UAc_CS	92.12	89.73	89.97	90.49	75.56
UAc_Eng	84.06	86.77	84.06	81.84	72.88
UAlg_CM	84.84	88.82	83.20	87.25	73.04
UAlg_CS	96.46	99.31	96.46	97.69	84.68
UAlg_Eng	94.15	95.31	93.61	100.00	82.92
UBI_AL	100.00	100.00	100.00	100.00	93.81
UBI_CB	99.81	93.44	96.06	95.02	83.29
UBI_CM	95.70	95.76	100.00	100.00	72.49
UBI_CS	97.85	99.19	97.01	96.11	81.15

Table 4 – Summary of the DEA analysis results for the variable "Self-achievement"

	Analysis 1	Analysis 2	Analysis 3	Analysis 4	Analysis 5
Inputs	MER and MEC	MER and MEC	MER and MEU	MER and MEU	MER
Outputs	MSR	MSC	MSR	MSU	MSR
DMU					
UBI_Eng	83.34	85.09	83.70	81.67	72.90
UC_CB	90.08	92.00	86.38	98.09	70.19
UC_CM	82.61	81.55	81.63	85.65	65.21
UC_CS	89.61	76.49	89.61	79.96	78.38
UC_Eng	87.02	93.44	87.02	95.69	73.28
UEvora_AL	95.69	98.54	95.44	84.81	81.19
UEvora_CB	94.30	93.00	89.50	87.61	74.54
UEvora_CM	100.00	100.00	100.00	92.67	79.28
UEvora_CS	97.79	90.95	93.88	82.31	78.40
UEvora_Eng	87.72	85.31	86.99	78.03	73.75
UL_AL	85.20	79.88	84.68	80.54	68.70
UL_CB	94.44	92.21	94.44	90.19	77.97
UL_CM	84.96	84.34	84.96	87.39	76.10
UL_CS	96.54	93.77	96.54	90.67	83.71
UL_Eng	100.00	100.00	91.98	96.00	79.75
UMa_AL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
UMa_CB	97.46	91.64	96.62	98.54	76.29
UMa_CM	97.60	100.00	100.00	93.40	82.46
UMa_CS	88.93	83.99	86.12	84.67	70.99
UMa_Eng	100.00	100.00	81.15	83.94	69.95
UMinho_AL	47.33	43.90	47.33	38.28	39.33
UMinho_CB	93.65	90.80	90.40	98.53	75.12
UMinho_CM	95.44	96.03	95.44	93.68	81.19
UMinho_CS	89.58	92.01	89.58	90.46	76.47
UMinho_Eng	82.76	82.67	82.76	85.81	71.50
UNL_AL	80.87	87.80	80.55	85.89	68.88
UNL_CB	94.58	89.49	90.84	97.61	73.81
UNL_CM	82.83	90.16	82.83	100.00	68.83
UNL_CS	91.36	93.99	91.36	91.52	78.25
UNL_Eng	92.78	94.65	92.78	96.96	80.02
UTAD_AL	99.70	88.78	99.70	93.68	79.89
UTAD_CS	90.19	78.07	89.95	88.69	81.64

Table 4 – Summary of the DEA analysis results for the variable "Self-achievement"

	Analysis 1	Analysis 2	Analysis 3	Analysis 4	Analysis 5
Inputs	MER and MEC	MER and MEC	MER and MEU	MER and MEU	MER
Outputs	MSR	MSC	MSR	MSU	MSR
DMU					
UTL_CB	98.71	98.42	98.71	100.00	84.99
UTL_CM	77.89	83.27	76.74	93.49	59.60
UTL_CS	91.61	93.38	91.61	94.15	76.76
UTL_Eng	83.58	87.85	83.58	93.21	73.11
Total efficient DMUs	5	6	5	6	NT
Total inefficient DMUs 91% to 99%	23	19	18	18	NT
Total inefficient DMUs 81% to 90%	17	19	22	19	NT
Total inefficient DMUs 80% or less	3	4	3	5	NT
Frontier DMUs	UMa_AL, UBI_AL and UL_Eng	UMa_AL and UL_Eng	UMa_AL, UBI_AL and UMa_CM	UMa_AL and UBI_CM	NT

Source: Research data

The final variable tested was "university environment". As happened with the aforementioned variables, five analytical tests were run with the results presented in table 5.

Table 5 – Summary of the DEA analysis results for the variable "University environment"

	Analysis 1	Analysis 2	Analysis 3	Analysis 4	Analysis 5
Inputs	MEA and MEC	MEA and MEC	MEA and MEU	MEA and MEU	MEA
Outputs	MSA	MSC	MSA	MSU	MSA
DMU					
UAc_AL	84.70	83.35	88.07	85.34	77.57
UAc_CB	100.00	89.72	100.00	83.70	100.00
UAc_CM	91.77	96.85	94.66	80.37	84.51
UAc_CS	89.41	89.99	94.08	91.09	81.88

Table 5 – Summary of the DEA analysis results for the variable "University environment"

	Analysis 1	Analysis 2	Analysis 3	Analysis 4	Analysis 5
Inputs	MEA and MEC	MEA and MEC	MEA and MEU	MEA and MEU	MEA
Outputs	MSA	MSC	MSA	MSU	MSA
DMU					
UAc_Eng	79.61	86.07	83.46	79.78	71.47
UAlg_CM	85.71	88.27	88.79	85.59	78.93
UAlg_CS	98.39	97.96	98.39	97.21	92.86
UAlg_Eng	100.00	94.77	100.00	100.00	97.39
UBI_AL	99.46	98.74	100.00	100.00	91.41
UBI_CB	98.35	100.00	95.92	97.38	88.15
UBI_CM	93.11	95.76	100.00	100.00	78.48
UBI_CS	93.96	99.73	96.96	98.39	89.02
UBI_Eng	88.62	84.16	93.40	80.62	80.71
UC_CB	93.58	92.09	94.26	98.09	83.71
UC_CM	95.82	82.01	95.82	85.83	90.09
UC_CS	88.58	75.80	88.58	79.82	84.08
UC_Eng	94.20	93.48	94.20	95.69	86.59
UEvora_AL	100.00	100.00	100.00	100.00	92.26
UEvora_CB	95.25	93.24	99.98	87.62	86.44
UEvora_CM	95.56	100.00	98.75	92.67	84.21
UEvora_CS	89.05	91.43	89.70	82.32	82.77
UEvora_Eng	88.46	85.70	89.48	78.20	83.49
UL_AL	88.84	80.03	89.40	80.54	80.92
UL_CB	79.08	92.20	79.08	90.19	71.51
UL_CM	85.87	82.94	89.85	90.16	82.47
UL_CS	93.64	93.86	93.73	91.18	91.20
UL_Eng	100.00	100.00	100.00	95.79	88.52
UMa_AL	84.85	92.84	86.65	92.91	81.02
UMa_CB	93.88	91.75	99.50	100.00	84.28
UMa_CM	92.24	100.00	98.11	97.96	85.90
UMa_CS	86.57	84.19	88.73	84.67	78.70
UMa_Eng	100.00	100.00	81.89	83.43	70.43
UMinho_AL	65.53	44.09	65.53	38.47	62.21
UMinho_CB	96.22	90.80	97.79	98.53	83.53
UMinho_CM	95.81	96.08	95.81	93.68	88.23
UMinho_CS	92.38	91.87	93.25	90.29	83.99
UMinho_Eng	90.47	82.30	91.01	85.86	86.21
UNL_AL	95.97	87.71	95.97	85.89	86.47

Table 5 – Summary of the DEA analysis results for the variable "University environment"

	Analysis 1	Analysis 2	Analysis 3	Analysis 4	Analysis 5
Inputs	MEA and MEC	MEA and MEC	MEA and MEU	MEA and MEU	MEA
Outputs	MSA	MSC	MSA	MSU	MSA
DMU					
UNL_CB	98.30	89.59	98.30	97.61	88.09
UNL_CM	90.69	90.23	92.94	100.00	83.67
UNL_CS	92.32	93.48	92.34	91.52	82.88
UNL_Eng	96.24	94.29	96.24	96.89	89.46
UTAD_AL	100.00	100.00	100.00	100.00	96.94
UTAD_CS	100.00	100.00	100.00	100.00	90.09
UTL_CB	94.08	97.60	94.08	100.00	87.78
UTL_CM	86.97	83.37	87.07	93.49	78.08
UTL_CS	96.13	93.42	96.52	94.15	88.04
UTL_Eng	86.95	87.06	86.95	92.58	80.52
Total efficient DMUs	7	8	8	9	NT
Total inefficient DMUs 91% to 99%	23	20	25	19	NT
Total inefficient DMUs 81% to 90%	15	17	13	13	NT
Total inefficient DMUs 80% or less	3	3	2	7	NT
Frontier DMUs	UAc_CB, UAlg_Eng and UL_Eng	UEvora_AL and UL_Eng	UAc_CB, UBI_AL and UBI_CM	UTAD_AL, UAlg_Eng, UNL_CM and UBI_CM	NT

Source: Research data

On analysis of the university environment (table 5) variable, we found this factor gained the highest level of results. This was the variable that gained greatest student satisfaction when compared with their respective expectations. In particular, we may identify the relationship between student expectations and satisfaction at the "UAc_CB" and "UEvora_AL" DMUs. These two DMUs return the best results in terms of relative efficiency despite neither of the pair (nor the other 46 DMU's) gaining a 100% efficiency ranking across all tests. Hence, we may state that these DMUs seem to better meet student expectations when compared with peer DMUs. The other well-ranked DMUs were: "UAlg_Eng", "UBI_AL",

"UBI_CB", UBI_CM", "UL_Eng", "UTAD_AL" and "UTAD_CS". Any such faculty might serve as a benchmark for the other DMUs.

In accordance with the importance of the university environment as a factor in the attraction, retention and relationship with students, any DMU reporting lower efficiency results requires specific attention by their managers. They may act according to a study of the processes, procedures and actions ongoing at those DMUs displaying efficiency as there is clear worth in enhancing the university environment given its importance to student learning as well as their sustained presence on the course of study and at the university (Mainardes, Alves and Domingues, 2009).

Finally, another factor worth highlighting is the incidence of DMUs who gained good performance results in the analysis of specific variables but did not achieve this in the general analysis. They should analyse their performance in relation to other variables as it would seem that while they are meeting student expectations in these terms (satisfaction), there may be other drivers of dissatisfaction influencing overall satisfaction levels but deriving from other factors requiring study and research.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

On completion of this stage, with its objective of evaluating the performance of Portuguese state universities based upon the levels of expectation and satisfaction held by their students and through recourse to the DEA method, we obtained results identifying just which faculties attained good relationships between student expectations and satisfaction levels. This may, and according to the sufficient management practices in place at the aforementioned faculties, enable the efficiency rates of entities returning higher levels of inefficiency to be acted on. As commented at the outset, the management literature on universities rarely demonstrates university performance in terms of student perceptions and hence this represents a core contribution of this research.

Based upon comparative analysis of the various faculties belonging to the eleven universities studied, we gained a relative efficiency ranking of these faculties, referred to as DMUs, from the perspectives of their students. We made our analytical approach at the faculty level (and not taking the universities as a whole) as universities represent a group of faculties with many of the management processes and techniques varying between the different faculties at the same university (Weick, 1976).

Therefore, in accordance with the results obtained, we may conclude that university scale is no guarantee of efficiency. Hence, irrespective of size,

efficiency in satisfying student expectations is achievable just as university scale cannot serve in justification of explaining away the relative inefficiency of the organisation. Furthermore, for those DMUs ranked as among the more efficient in large percentages of their aspects, this does not exactly mean that they should stick to the working practices and procedures in effect but should see the ranking as a stimulus for constantly developing and seeking out improvements. They should especially focus on means of boosting student satisfaction levels and particularly through deepening the relationship with this stakeholder in order to better understand their expectations and engage in actions designed to satisfy and exceed these expectations (Arnett, German and Hunt, 2003).

In cases of inefficient DMUs, they should undertake a profound review and evaluation of their realities as well as comparative analysis with efficient DMUs, which may serve as benchmarks and points of reference for improving efficiency levels (Shaw, 2009) and provide insights into grasping the reasons for their failure to meet and exceed student expectations. Such actions may not necessarily require high resource inputs as simple measures may prove to cause the difference for the subsequent positioning on or under the efficiency border. However, the focus should certainly be placed on satisfying students (Jongbloed, Enders and Salerno, 2008).

Another finding of this study is that only satisfying the expectations related to specific aspects does not prove sufficient for guaranteeing overall student satisfaction. The analytical findings show how some DMUs are efficient in handling expectations on certain factors but do not attain efficiency levels in the overall student vision. Therefore, the replication of this analysis with other variables might serve to indicate sources of student dissatisfaction preventing a DMU from reaching efficiency in the general analysis.

Furthermore, we also find that the same university may host both efficient faculties (on the efficiency frontier) and inefficient faculties (distant from the efficiency frontier). As Weick (1976) defends, universities are systems with very weakly linked units, which result in distortions across organisations. In such cases, and undoubtedly, universities are not homogenous and integrated organisations working according to uniform standards and patterns and instead are a set of independent units with distinctive and different performance levels. Therefore, contrary to pooling forces and growing in partnership, some universities do not follow shared and common strategies but end up with overlapping efforts wasting their core resources, with the university's multidisciplinary capacities preventing singular objectives (Galbraith, 2003).

As regards analysis of the specific variables, we would propose several findings. Our first observation is that a majority of students reported that they

were expecting more challenging study programs whilst only a handful of DMUs achieved efficiency levels with the smaller scale universities turning in better performances. However, this did not derive from their challenging standards but rather because the expectations of students were lower from the outset. On the other hand, a majority of faculties are not far from meeting student expectations and verge onto the efficiency frontier. Furthermore, this same finding holds for the case of the self-achievement variable.

Finally, as regards the university environment, a larger number of DMUs were classified as efficient. Once again, the environments prevailing at smaller universities gained a higher ranking from students, which may be explained either by a preference for smaller scale surroundings or a greater sense of student belonging to less pluralistic environments. In addition, we also encounter universities where one faculty's environment is perceived as fairly efficient while that of another faculty at the same university is ranked as inefficient. This may be related to the degree program that may shape the perceptions of students as regards the broader university environment.

As the main recommendation stemming from the completion of this research project, we would emphasise how the analysis of efficiency through recourse to DEA does measure the university's performance from the perspective of its students. According to Zhu (2009), this type of analysis may prove useful to universities in terms of:

- Allocating resources within the university (striving for efficiency at inefficient units);
- Identification of best practices;
- Definition of targets to be attained by each unit;
- Monitoring changes in efficiency over the course of time;
- Identification of units deserving recognition for their good performance levels;
- Planning future positioning and investments.

Therefore, this analytical approach proves a useful tool for ascertaining the objectives of a university. Hence, undertaking this type of analysis, deeming expectation and satisfaction levels as the inputs and outputs is feasible and serves to identify, for example, those faculties and/or universities that are efficient at their teaching mission but inefficient in terms of their research goals.

As limitations to the study carried out, we should refer to the methodology applied and especially in terms of its non-measurement of absolute efficiency. Thus, a DMU may achieve relative efficiency (better performance when compared with other DMUs), but its performance level may still not attain the proposed

objectives (effectiveness). The DEA methodology cannot incorporate this facet and is a limitation that needs taking into account in this analysis. Therefore, other methodologies might be applied to accompany and complement the analysis and enabling conclusions as to whether the performance of a unit is above or below that expected. Another limitation is the number of DMUs that the methodology requires. For comparisons between the low number of units (as would have been the case for analysis of the eleven universities as a whole), the methodology does not discriminate well between the differences existing at DMUs and correspondingly requiring a relatively high number of units for analysis. In this way, expanding the research universe would contribute towards positioning Portuguese state universities in terms of their efficiency within the context of Portuguese higher education. Despite limitations, the methodology presented does prove a valid and insightful means of demonstrating student perceptions of Portuguese state university faculties and their degree programs.

REFERENCES

Alves, H., & Raposo, M. (2007). "Student Satisfaction Index in Portuguese public higher education", **The Service Industries Journal**, 27, 6, 795-808.

Anderson, E., & Fornell, C. (2000). "The Customer Satisfaction Index as a leading indicator". In: Swartz, T. and Iacobucci, D. (Eds.), **Handbook of service marketing and management**. London: Sage Publications, 255-267.

Arnett, D., German, S., & Hunt, S. (2003). "The identity salience model of relationship marketing success: the case of nonprofit marketing", **Journal of Marketing**, 67, 1, 89-105.

Avkiran, N. (1999). "An application reference for data envelopment analysis in branch banking: helping the novice researcher", **International Journal of Bank Marketing**, 17, 5, 206-220.

Avkiran, N. (2001). "Investigating technical and scale efficiencies of Australian universities through data envelopment analysis", **Socio-Economic Planning Sciences**, 35, 1, 57-80.

Banker, R., & Maindiratta, A. (1986). "Piecewise loglinear estimation of efficient production surfaces", **Management Science**, 32,1,126-135.

Banker, R., & Morey, R. (1986). "Efficiency analysis for exogenously fixed inputs and outputs", **Operations Research**, 34, 4, 513-521.

Banker, R., Charnes, A., & Cooper, W. (1984). "Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis", **Management Science**, 30, 9, 1078-1092.

Charnes, A., Cooper, W., & Rodhes (1978). "Measuring the efficiency of decision marking units", **European Operational Research**, 2, 6, 429-444.

Charnes, A., Cooper, W., Lewin, A., & Seiford, L. (1994). **Data envelopment analysis**: theory, methodology and application. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Cooper, W., Seiford, L., & Tone, K. (2000). **Data envelopment analysis**: a comprehensive text with models, applications, references and DEA-Solver software. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Cooper, W., Seiford, L., & Tone, K. (2006). **Introduction to data envelopment analysis and its uses**. New York: Springer.

Epstein, M., & Henderson, J. (1989). "Data envelopment analysis for managerial control and diagnosis", **Decision Sciences**, 20,1, 90-119.

Fandel, G. (2007). "On the performance of universities in North Rhine-Westphalia, Germany government's redistribution of funds judged using DEA efficiency measures", **European Journal of Operational Research**, 176, 1, 521-533.

Farrell, M. (1957). "The measurement of productive efficiency", **Journal of the Royal Statistical Society**, series A, 20, 3, 253-281.

Farrell, M., & Fieldhouse, M. (1962). "Estimating efficient production frontiers under increasing returns to scale. **Journal of the Royal Statistical Society**, series A, 125, 3, 252-267.

Galbraith, K. (2003). "Towards quality private higher education in Central and Eastern Europe", **Higher Education in Europe**, 28, 4, 539-559.

Garver, M. (2003). "Best practices in identifying customer-driven improvement opportunities", **Industrial Marketing Management**, 32, 1, 455-466.

Grönroos, C. (2000). "Service reflections: service marketing comes of age". In: Swartz, T. and Iacobucci, D. (Eds.), **Handbook of service marketing and management**. London: Sage Publications, 13-16.

Grönroos, C., & Ojasalo, K. (2004). "Service productivity: towards a conceptualization of the transformation of inputs into economic results in services", **Journal of Business Research**, 57, 1, 414-423.

Hair Jr., J., Babin, B., Money, A., & Samouel, P. (2003). **Essentials of business research methods**. New Jersey: John Wiley & Sons.

Johnes, J. (2006). "Data envelopment analysis and its application to the measurement of efficiency in higher education", **Economics of Education Review**, 25, 1, 273-288.

Jongbloed, B., Enders, J., & Salerno, C. (2008). "Higher education and its communities: interconnections, interdependencies and research agenda", **Higher Education**, 56, 303-324.

Kantabutra, S., & Tang, J. (2010). "Efficiency analysis of public universities in Thailand", **Tertiary Education and Management**, 16, 1, 15-33.

Kirkley, J., Färe, R., Grosskopf, S., McConnell, K., Strand, I., & Squires, D. (2001). "Assessing capacity in fisheries when data are limited", **North American Journal of Fisheries Management**, 21, 3, 482-497.

Kotler, P. (2003). **Marketing management**: analysis, planning, implementation and control. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Mainardes, E., Alves, H., & Domingues, M. (2009). "Which factors are important to attract students for undergraduate administration courses?", **The FedUni Journal of Higher Education**, 4, 1, 84-102.

Sarrico, C., & Dyson, R. (2000). "Using DEA for planning in UK universities: an institutional perspective", **Journal of the Operational Research Society**, 51, 7, 789-800.

Scheerens, J. (2000). **Improving school effectiveness**. Paris: UNESCO.

Shaw, E.(2009). "A general theory of systems performance criteria", **International Journal of General Systems**, 38, 8, 851-869.

Vargo, S., & Lusch, R. (2004). "Evolving to a new dominant logic for marketing", **Journal of Marketing**, 68, 1, 1-17.

Weick, K. (¬1976). "Educational organizations as loosely coupled systems". **Administrative Science Quarterly**, 21, 1-19.

Youn, J., & Park, K. (2009). "University development models and efficiency analysis", **Journal of Service Science**, 1, 1, 9-30.

Zhu, J. (2009). **Quantitative models for performance evaluation and benchmarking**: data envelopment analysis with spreadsheets. 2 ed. New York: Springer.

EMERSON WAGNER MAINARDES é Ph.D. em Gestão (UBI, Covilhã / Portugal, 2010), Professor Associado da FUCAPE Business School, Vitória/ES, Brasil. Sua formação acadêmica inclui um mestrado em Gestão de Marketing (FURB, Blumenau/SC/Brasil, 2007), especialização em Gestão e graduação em Engenharia Elétrica. Professor e pesquisador em Gestão e Marketing e bolsista de investigação na NECE (Núcleo de Estudos em Ciências Empresariais). Especialidade: Inovação e Marketing. E-mail emerson@fucape.br; emainardes@kesservice.com.br

HELENA ALVES é Professora Adjunta na Universidade da Beira Interior, Portugal. Possui PhD em Gestão e tem feito pesquisa na área de marketing educacional. Editora da Revista International Review on Public and Non Profit Marketing. Especialidade: marketing educacional, Serviços de Marketing e Marketing de Relacionamento. E-mail: halves@ubi.pt

MÁRIO RAPOSO é PhD em Gestão, Professor Catedrático do Departamento de Gestão e Economia na University of Beira Interior, onde é coordenador científico da Unidade de Investigação em Ciências Empresariais e do Programa de Doutoramento em Marketing e Estratégia. Leciona disciplinas na área de

Marketing, Estratégia e Empreendedorismo. No passado recente, foi vice-reitor da Universidade e chefe do Gabinete de Ligação. Foi presidente de conferências internacionais e coordenou estudos com impacto significativo. Atualmente é vice-presidente do ECSB - European Council of Small Business, em Portugal. E-mail: mraposo@ubi.pt

Recebido em maio de 2016
Aprovado em maio de 2016

Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições

Monitoring and evaluation of education plans: brief contributions

Monitorización y evaluación de los planes educativos: contribuciones breves

LUIZ FERNANDES DOURADO
GERALDO GROSSI JUNIOR
ROBERVAL ANGELO FURTADO

Resumo: O presente artigo visa a situar a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) por meio da Lei n. 13.005/2014 e dos planos decenais correspondentes elaborados pelos entes federados (estados, Distrito Federal e municípios), com ênfase nas questões atinentes ao monitoramento e avaliação dos planos. Parte-se do pressuposto analítico de que os processos de proposição e materialização de planos de educação são complexos e, portanto, não se efetivam de maneira linear, requerendo condições objetivas e políticas direcionadas ao efetivo cumprimento das metas e estratégias. Nesse contexto, no presente artigo, destaca-se que o planejamento, a proposição de políticas e a produção de indicadores se articulam ao processo de monitoramento e avaliação do plano entendido como epicentro das políticas educacionais.

Palavras-chave: Plano de Educação; monitoramento, avaliação, políticas educacionais.

Abstract: This article aims to situate the approval of the National Education Plan (PNE) through Act 13.005 / 2014 and the corresponding ten-year plans prepared by federal entities (states, Federal District and municipalities), emphasizing on issues related to monitoring and evaluation of the plans. This is on the assumption that the processes of proposition and materialization of education plans are complex and therefore do not become effective in a linear manner, requiring objective and political conditions aiming the effective implementation of goals and strategies. In this context, this paper points out that planning, proposing policies, and the production of indicators are linked to the process of monitoring and evaluation of the plan perceived as the epicenter of educational policies.

Keywords: Education Plan, monitoring, evaluation, educational policies.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo situar la aprobación del Plan Nacional de Educación (PNE), a través de la Ley n. 13.005 / 2014 y la correspondiente a diez años de los planes elaborados por entidades federales (estados, Distrito Federal y municipios), con énfasis en las cuestiones relacionadas con la monitorización y evaluación de los planes. se parte de la suposición analítica de que los procesos de proposición y materialización de planes de educación son complejos y, por lo tanto, no se efectivan de manera lineal, lo que requiere condiciones objetivas y políticas direccionadas al efectivo cumplimiento de los

objetivos y estrategias. En este contexto, en este artículo, se demuestra que la planificación, la propuesta de políticas y la elaboración de los indicadores se articulan con el proceso de monitorización y evaluación del plan visto como el epicentro de las políticas educativas.

Palabras clave: Plan de Educación, monitorización, evaluación, políticas educativas.

INTRODUÇÃO

A história recente da educação brasileira mostra avanços na discussão e implementação de diversas políticas que visam a assegurar direitos aos cidadãos e a ampliá-los, em consonância ao que preconiza a Constituição Federal e outros dispositivos legais. Entretanto, mesmo diante desses avanços, ainda se verificam fragilidades que marcam fortemente a consecução dessas políticas, principalmente quando analisadas sob a ótica do planejamento e da organização da educação, portanto, sua gestão e financiamento para além de curtos períodos de governo.

Importante ressaltar a análise feita por Dourado (2013), quando afirma que

> O Estado brasileiro é marcado por desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados e, por consequência, apresenta limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas, com destaque para as políticas educacionais. [...] A Constituição Federal (CF) de 1988 sinaliza novas diretrizes para os direitos sociais no país, tendo por eixo um novo pacto federativo. Ela estruturou a lógica política que sinaliza para a autonomia e o regime de colaboração, a ser regulamentado entre os entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios. [...] Tais questões não se dissociam de temas como reforma tributária, novo pacto federativo e efetiva descentralização das políticas (sem perder de vista a importância da coordenação nacional da União), que tenham por eixo a regulamentação do regime de colaboração (p. 763)

Assim, em um país com dimensões territoriais e características socioeconômicas e culturais tão diversificadas, como o Brasil, a busca pela efetivação de novos marcos no federalismo nacional, como espaço da cooperação, tornou-se necessária a implementação de espaços de interlocução nos quais os entes federativos, nas diversas instâncias, pudessem dialogar e propor o melhor caminho a ser trilhado. Nesse caso, as conferências de educação realizadas nos últimos anos se mostraram eficazes para a aproximação da sociedade na proposição, avaliação e defesa de planejamento orgânico para as políticas educacionais.

Nesse contexto, a Conferência Nacional de Educação (CONAE), que em duas edições (2010 e 2014) foi precedida pelas conferências municipais e

intermunicipais, passando pelas conferências estaduais e chegando às conferências nacionais, discutiu amplamente várias temáticas, cuja incidência visava a impactar o processo de construção do Plano Nacional de Educação (PNE). Da primeira edição originaram-se temáticas, concepções e proposições que foram absorvidas, em parte, pelo projeto de lei do plano encaminhado pelo poder executivo ao Congresso Nacional. Na segunda edição, foi feita uma análise, meses após a sanção da Lei, ambas fortemente marcadas pela mobilização e participação social.

O Plano Nacional de Educação (2014-2024), Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, não se constitui no primeiro documento dessa natureza em nosso País. No entanto, foi concebido sob a expectativa e o propósito de contrapor-se à lógica do plano anterior (Lei n. 10.1722001), contando com ampla participação social na sua formulação e se apresentando como caminho possível para a materialização de um plano de Estado direcionado, principalmente, para a melhoria da educação nacional e, desse modo, para o enfrentamento e superação das desigualdades educacionais latentes na sociedade.

A respeito do PNE anterior (Lei n. 10.172/2001), DOURADO (2011) afirma que,

> Especificamente no tocante ao PNE, é fundamental destacar que sua aprovação, pelo Congresso Nacional, efetivou-se no Governo FHC por meio das estratégias políticas já delineadas e que sua efetivação ou não, se considerarmos a centralidade das políticas federais no campo educativo, obviamente que articuladas à ação de estados e municípios - responsáveis, no caso brasileiro, pela oferta majoritária da educação básica - deram-se no Governo Lula, a partir de 2003. [...] A tradição do Estado brasileiro, de políticas e gestão como resultante das ações e prioridades governamentais, *stricto sensu*, em detrimento de efetivas políticas de Estado, sofre injunções as mais diversas das estruturas políticas, econômicas, sociais e culturais após a aprovação do Plano e corroboram [...] a manutenção dessa complexa tessitura política na medida em que o atual PNE não foi considerado a base e a diretriz política central, no planejamento e na implementação das ações educacionais (p. 687).

O PNE 2014/2024 é composto por diretrizes, metas e estratégias que abrangem todos os níveis, etapas e modalidades da educação nacional. São vinte metas que podem ser agrupadas da seguinte forma: a) metas visando à garantia do direito à Educação Básica com qualidade, no que se refere ao acesso e à universalização dessa etapa da educação, incluindo a alfabetização e a ampliação da escolaridade; b) metas específicas para a redução das desigualdades e para a valorização da diversidade; c) metas para promoção da valorização dos profissionais da educação; d) metas relativas à avaliação e seus sistemas; e) metas referentes à Educação Superior; e) meta visando à regulamentação da gestão democrática e f) meta que trata especificamente do financiamento.

Dentre outros dispositivos, o PNE determina uma série de encaminhamentos que reorganizarão a educação nacional para uma década como, por exemplo, a agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação (SNE), o currículo para a Educação Básica, a política nacional de formação dos profissionais da educação, a valorização desses profissionais, a regulamentação da gestão democrática, a qualidade e o financiamento. São Diretrizes, metas e estratégias de amplo alcance, requerendo ações articuladas entre os entes federativos.

A ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS, DISTRITAL E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: MOVIMENTO HISTÓRICO NO PAÍS.

A Lei 13.005/2014, que "Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências", estabeleceu em seu artigo 8º que:

> Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (BRASIL, 2014).

A partir de então, iniciou-se um movimento envolvendo a ação articulada entre a União e os demais entes federativos visando à efetivação desses planos decenais. Para tanto, o Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), cumprindo sua função supletiva, disponibilizou assessoramento aos estados, Distrito Federal e municípios com a instituição de uma rede de assistência técnica composta por avaliadores educacionais.

Para subsidiar a ação dos avaliadores educacionais e das comissões coordenadoras, foi disponibilizado no Portal *Planejando a Próxima Década* o conjunto de materiais, composto por documentos orientativos e fontes de pesquisas, para a construção dos indicadores das metas e estratégias que poderiam compor os planos subnacionais.

A rede de assistência técnica instituída para assessorar os entes federativos nesse processo foi composta em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com a indicação nos estados de profissionais com perfil técnico e conhecimento para a consecução da metodologia proposta pela SASE/MEC.

Os documentos orientativos, que subsidiaram a ação da Rede, foram elaborados em parceria com renomados profissionais das universidades

e instituições que atuam no contexto educacional em nosso País. Foram disponibilizados os seguintes materiais: a) Alinhando os Planos de Educação; b) Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação e c) O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações.

Ao MEC coube, ainda, por meio de encontros e reuniões periódicas para estudos e discussões sobre a temática e suporte financeiro, a formação dos avaliadores, visando à atuação desses profissionais junto às equipes coordenadoras locais responsáveis pela elaboração ou adequação dos planos de educação.

Da metodologia sugerida constavam cinco passos elementares para o processo de elaboração ou adequação dos planos de educação, pensados para promover a mobilização e ampla participação social, de forma a legitimar os anseios e necessidades da sociedade para uma década, quais sejam: (1) definição e distribuição de responsabilidades; (2) elaboração do documento-base; (3) promoção de um amplo debate; (4) redação do projeto de lei e (5) acompanhamento e monitoramento da tramitação no legislativo.

Como parte da proposta de atuação da rede de assistência técnica, todos os entes federativos deveriam ser contatados pelos avaliadores educacionais e convidados a aderir ao assessoramento oferecido pelo MEC. Seguindo a autonomia que lhes é outorgada constitucionalmente, estados, Distrito Federal e municípios poderiam seguir a metodologia que melhor lhes conviesse para atendimento ao que preconiza o texto da Lei. É importante destacar que o apoio técnico da União, por meio da SASE/MEC, foi de grande valia para o processo de formulação ou adequação dos planos estaduais, Distrital e municipais, sobretudo se considerarmos as assimetrias entre os entes federados.

Ademais, com o objetivo de informar toda a sociedade sobre o trabalho realizado pelas equipes na elaboração ou adequação dos planos, o Portal "Planejando a Próxima Década" foi implementado de forma a apresentar a atualização periódica do processo, tendo como base a inserção de informação no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), com a apresentação de mapas ilustrativos das unidades federadas e municípios com os status de desenvolvimento, permitindo o acompanhamento do estágio de implementação dos referidos planos.

Atualmente, a partir de consulta ao portal *Planejando a Próxima Década*, em 05/05/16, identificamos efetiva construção dos planos estaduais, distrital e municipais como é possível verificar nos indicadores expressos nos quadros a seguir:

Quadro 1 - Situação dos Estados e do Distrito Federal

Com documento-base elaborado	1
Com projeto de lei enviado ao legislativo	3
Com lei aprovada	1
Com lei sancionada	22
TOTAL	27

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), em 05/05/2016.

Quadro 2 - Situação dos Municípios

Com documento-base elaborado	6
Com consulta pública realizada	3
Com projeto de lei elaborado	10
Com projeto de lei enviado ao legislativo	38
Com lei aprovada	5
Com lei sancionada	5.506
TOTAL	5.568

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), em 05/05/2016.

Esses indicadores sinalizam para avanços efetivos na construção dos planos por meio da constatação de que 22 Estados e 5.506 municípios tiveram seus planos sancionados. Nessa perspectiva, cabe destacar também que o Brasil viveu um grande movimento com as discussões e proposições dos temas relevantes para as políticas educacionais para longo prazo, sendo estabelecidas em leis, no âmbito de cada território, corroborando a manifestação das necessidades e especificidades locais e, consequentemente, a efetividade do PNE - que é o maior projeto de educação para a nação brasileira.

Importante é ressaltar, ainda, os limites que se apresentaram nessa caminhada, dada a complexa tessitura político-pedagógica que configura o cenário atual da educação nacional. Em alguns estados e municípios, os planos foram objeto de ampla mobilização e discussão, envolvendo diversos atores, institucionais ou não; em outros, o processo de participação ocorreu com menor intensidade.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

O Plano Nacional de Educação foi concebido sob a perspectiva da mobilização e da participação social, envolvendo profissionais que atuam

diretamente em todos os níveis, etapas e modalidades da educação, assim como os cidadãos que contribuem para sua consecução. Garantir essa premissa é fundamental para a construção de planos de Estado.

Assim, ao analisarmos o extenso debate da tramitação do PNE no Congresso, podemos evidenciar a participação social como marca constante desse processo, em que pesem alguns limites setoriais, com disputas e posicionamentos sobre o texto das metas e estratégias que complementaram a fase de discussões e proposições iniciadas nas conferências que precederam a CONAE/2010, como assevera o fragmento abaixo retirado do Documento Final dessa Conferência:

> O fato, portanto, de a Conae ter sido precedida por conferências estaduais, municipais e intermunicipais, com ampla mobilização e participação da sociedade, reveste-se da maior importância com a expressão do processo democrático. Esse envolvimento dos/das profissionais da educação e dos diferentes segmentos e setores da sociedade, ligados à educação, traduz a capacidade de mobilização, participação, criatividade e visão crítica dos movimentos sociais organizados, e de todos e todas profissionais da educação, ao assumirem a educação de qualidade como direito social (BRASIL, 2010, p.12).

Com a aprovação do PNE pelo Congresso Nacional e, consequentemente, com a sanção pela Presidente da República, torna-se imperiosa uma tarefa extremamente importante e necessária, qual seja o monitoramento contínuo e as avaliações periódicas das metas, estratégias e demais dispositivos constantes desse documento.

A Lei n. 13.005/2014 determina os responsáveis pelo processo em pauta, como podemos observar a seguir:

> Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: [...] I - Ministério da Educação - MEC; [...] II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; [...] III - Conselho Nacional de Educação - CNE; [...] IV - Fórum Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Sob tal enfoque, devemos atentar-nos para a relevância dessa ação, uma vez que sua organicidade dará movimento e dinamismo às diretrizes, metas e estratégias pensadas, discutidas e postas na forma de lei para viabilizar avanços para a educação nacional. Mais que isso, são fundamentais o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação pelas autoridades competentes previstas no PNE e, ainda, a participação da sociedade no acompanhamento e no monitoramento, visando à efetivação do plano.

Vale, ainda, refletir acerca das ações a serem implementadas a partir da demanda expressa no Artigo 5º do PNE às instâncias incumbidas, bem como acerca do grande desafio imposto à sociedade na mobilização em torno da participação no cumprimento das metas e estratégias estabelecidas.

A partir dessa concepção, torna-se evidente a implementação de medidas capazes de conjugar os esforços de todos os envolvidos - gestores públicos, órgãos reguladores e de controle e sociedade - a fim de montar uma engrenagem eficiente na constatação dos rumos da política educacional edificada na forma da lei do PNE.

Em 2015, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) lançou o documento *Plano Nacional de Educação - Linha de Base*, em versão preliminar, constituído de análises descritivas das séries históricas dos indicadores que compõem o Plano, apresentados em diversos recortes (sexo, idade, renda, entre outros), disponíveis na data de sanção do PNE, em cumprimento ao seguinte dispositivo constante do Artigo 5º da Lei 13.005/2014:

> § 2o A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4o, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes (BRASIL, 2014).

Trata-se de um documento com informações para subsidiar os entes federativos na tarefa de monitorar e avaliar seus planos de educação. Esse material, além de atender ao dispositivo do PNE, é fundamental para subsidiar o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação do cumprimento das metas e estratégias.

Às instâncias responsáveis por monitorar e avaliar o PNE fica o desafio de articular dados e informações e promover amplo debate em torno do cumprimento (ou não) do que foi previsto, o que pressupõe intensa mobilização social e articulação. No caso de descumprimento de metas e estratégias, compete a essas instâncias a proposição de repactuação de metas e estratégias para o período. Nesse viés, a participação da sociedade marca o controle das ações decorrentes do próprio Plano, num movimento em prol da melhoria contínua da qualidade da educação para todos.

Dessa forma, entende-se que monitorar e avaliar tornam-se partes constantes de um único processo, ou seja, etapas distintas e complementares que não se realizam isoladamente. Por essa ótica, a avaliação compreende o monitoramento como parte constitutiva e constituinte.

Como decorrência do PNE, os planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios também devem ser monitorados e avaliados periodicamente, com a verificação do cumprimento dos dispositivos legais e da implementação das políticas educacionais no âmbito de cada território, contribuindo, assim, para a efetividade do PNE, que só logrará êxito se todos os planos subnacionais cumprirem com os objetivos propostos.

Nesse sentido, os entes federativos devem ter clareza de que o monitoramento e a avaliação dos planos de educação tornam-se elementos imprescindíveis à tomada de decisões dos gestores públicos, visando a garantir a relação eficiência, eficácia e efetividade do que foi planejado, os possíveis ajustes no percurso, a participação da sociedade e a transparência necessária.

Ademais, os planos de educação devem ser avaliados periodicamente, com base nos resultados obtidos no monitoramento, para a verificação do que realmente foi cumprido em relação ao inicialmente planejado. Como dito anteriormente, são etapas distintas e complementares; nesse contexto, indissociáveis!

Por se tratar de uma prática recente nos órgãos governamentais, é um desafio para os agentes públicos estabelecer parâmetros e mecanismos para efetivar o processo de monitoramento e avaliação dos programas e políticas institucionais, o que não é diferente na área educacional.

Como e quando monitorar? Quando avaliar? Qual a diferença entre monitorar e avaliar? Quem são os responsáveis? Qual a periodicidade para monitorar? E para avaliar? Essas e tantas outras indagações surgem quando da necessidade de efetivar se dar consecução ao processo de monitoramento e avaliação. Partes dessas questões foram equacionadas nos planos decenais ao se definirem prazos, metas intermediárias, os responsáveis pelo monitoramento e avaliação, dentre outros. O esforço seguinte é criar condições para que o processo de implementação, monitoramento e avaliação dos planos efetivamente ocorra.

Nesse cenário, para monitorar e avaliar planos de educação com vistas à superação de desigualdades nos territórios e a efetividade do PNE, é basilar que os gestores públicos sejam os responsáveis por instalar e apoiar o processo, estimulando as pactuações e acordos necessários para a realização do trabalho a ser feito, de forma a agregar todas as instituições necessárias envolvendo diretamente a participação da sociedade organizada. Importante é destacar, nesse processo, o papel dos fóruns nacional, estaduais, distrital e municipais de educação.

Visando à implantação ou implementação de um processo de monitoramento e avaliação de planos de educação, cuja perspectiva seja a mobilização e participação social, com o alinhamento dos processos de gestão e das políticas educação, apresentamos a seguir algumas contribuições: (a) o monitoramento e a avaliação de um plano de educação deve ser compreendido

como processo único em que não é possível o monitoramento sem que, periodicamente, ocorram avaliações. De igual forma, não convém avaliar sem que haja informações obtidas a partir do monitoramento contínuo do que foi proposto por meio de indicadores adequados; (b) a mobilização e a participação da sociedade no acompanhamento do processo de monitoramento e avaliação dos planos são condições indispensáveis para garantir transparência e acesso a todas as informações, bem como para contribuir para o efetivo cumprimento das metas e estratégias; (c) os gestores da política educacional (secretários de educação ou similares, diretores coordenadores) e os profissionais da educação são lideranças reconhecidas no âmbito do território e, consequentemente, são importantes articuladores de toda ação a ser desenvolvida; (d) as equipes responsáveis pelo processo precisam estabelecer cronograma de trabalho, assim como os respectivos responsáveis por cada uma das ações a serem empreendidas, com momentos para análise e replanejamento; (e) faz-se necessário, ainda, o estabelecimento de indicadores e instrumentos de gestão das informações a serem aferidas durante todo o trabalho realizado, com vistas à organização da série histórica e do banco de dados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Certamente, a tarefa a ser desenvolvida acerca do monitoramento contínuo e das avaliações periódicas ao longo da vigência de um plano decenal é de uma grandeza e importância imensuráveis, principalmente quando relacionada a uma área tão complexa como a educacional. Romper com o paradigma da falta de acompanhamento que assola as políticas estruturantes será o início de mudanças significativas na gestão pública da educação.

Nesse contexto, partindo do pressuposto analítico de que os processos de proposição e materialização de planos de educação são complexos e que, portanto, não se efetivam de maneira linear, sinalizamos ao longo do texto, a importância de se garantirem condições objetivas e políticas direcionadas ao efetivo cumprimento das metas e estratégias. Nessa direção, é imprescindível que o planejamento, a proposição de políticas e a produção de indicadores se articulem como epicentro das políticas educacionais ao processo de monitoramento e avaliação do plano.

Logo, torna-se necessário que todos os entes federativos estejam imbuídos de seu papel para que, a partir da aprovação e sanção de seus respectivos planos de educação, cada território assuma um compromisso com o desenvolvimento de todos os cidadãos que ali residem, tendo como mola propulsora a implementação da política educacional.

Obviamente, ao passo que cada estado, município e o Distrito Federal avançam no cumprimento das metas e estratégias propostas em seus planos, cumprindo assim as diretrizes determinadas em lei, o PNE, articulada a esse movimento de consolidação, a proposição de políticas e programas nacionais se consolidará e nosso País avançará nos indicadores de qualidade social da educação para todos.

No que se refere ao processo de monitoramento e avaliação, não existe fórmula pronta que possa ser replicada em todos os lugares, mas, sim, a necessidade de que todos os cidadãos - principalmente os gestores e profissionais da educação - articulados aos responsáveis legais por esse processo - coloquem em *prática* tudo que foi pensado, discutido e transformado em lei, que, em realidade, consta dos planos de educação, e de que os ajustes necessários sejam feitos no percurso. Trata-se de processo complexo que irá requerer mobilização permanente da sociedade civil e política e, especialmente, dos atores definidos nos planos como responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação. Em outras palavras, a aprovação dos planos e sua materialização não se efetivam de maneira linear; são dois momentos articulados cuja convergência demandará ações efetivas em direção ao cumprimento das metas e estratégias e a garantia dos planos como epicentro às políticas educacionais brasileiras no âmbito nacional, estadual, municipal e local.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União** (DOU), Seção I, p. 1, 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal. 1988.

_____. LDB. Lei 9394/96. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 26 jan. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 59** de 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 26 jan. 2016.

_____. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 26 jan. 2016.

_____. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – Brasília, DF: MEC/SASE, 2014.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: Linha de Base. – Brasília, DF: Inep, 2015.

_____. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). **Planejando a Próxima Década**. Alinhando os Planos de Educação. Brasília: MEC, 2014.

_____. **Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC, 2014.

_____. **O Plano Municipal de Educação**: Caderno de Orientações. Brasília: MEC, 2014.

_____. **Documento Final Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010**. Disponível em:<http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2016.

_____. **Documento Final Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2014**. Disponível em:<http://conae2014.mec.gov.br/noticias/500-fne-apresenta-documento-final-da-conae-2014>. Acesso em: 26 jan. 2016.

BRITO, Jorge Nei e SABARIZ, Antônio Luiz Ribeiro. **Elaboração e gestão de projetos educacionais** — São João Del-Rei, MG : UFSJ, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. Educ. Soc. [online]. 2013, vol.34, n.124, pp.761-785. ISSN 0101-7330. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000300007.

_____ **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009**: questões estruturais e conjunturais de uma política. Educ. Soc. [online]. 2010, vol.31, n.112, pp.677-705. ISSN 0101-7330. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300003.

LUIZ FERNANDES DOURADO é doutor em Educação e professor titular e Emérito da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG), Membro do Conselho Nacional de Educação (2012/2016) e dos Conselhos Superior e CTC-EB da Capes. E-mail: luizdourado1@gmail.com

GERALDO GROSSI JUNIOR é professor da Rede Estadual de Ensino do Mato Grosso; Mestre em Educação, Diretor de Cooperação e Planos de Educação do Ministério da Educação (MEC). E-mail: jrgrossi@terra.com.br

ROBERVAL ANGELO FURTADO é Professor e Especialista em Educação da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS), Coordenador-Geral de Implantação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação do Ministério da Educação (MEC). E-mail: robervalfurtado@gmail.com

Recebido em maio de 2016
Aprovado em junho de 2016

A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais

The theory of Globally Structured Agenda for Education and its appropriation by educational policies research

La teoría de la Agenda Globalmente Estructurada para la educación y su apropriación en la investigación en políticas educativas

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA

Resumo: Este trabalho se propõe discutir os elementos principais da teoria da agenda globalmente estruturada para a educação (AGEE), elaborada por Roger Dale (2004), buscando mostrar suas potencialidades e limites para a pesquisa em políticas educacionais. O texto apresenta as contribuições e limites da mencionada teoria, bem como analisa como os pesquisadores brasileiros têm-se apropriado de suas ideias. Ao final, o artigo ainda indica possibilidades de abordagens para a pesquisa em políticas educacionais com base na teoria da AGEE.

Palavras-chave: Agenda Globalmente Estruturada para a Educação; Políticas Educacionais; Epistemologia; Roger Dale.

Abstract: This work aims to discuss the main elements of the theory of Globally Structured Agenda for Education (GSEA) developed by Roger Dale (2004). It aims to show this theory's potential and limits to research on educational policies. The text presents the contributions and limits of that theory, and analyzes how the Brazilian researchers have appropriated its ideas. Finally, the article also indicates possible approaches for research in educational policy based on the theory of GSEA.

Keywords: Globally Structured Agenda for Education; educational policies; epistemology; Roger Dale.

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo discutir los principales elementos de la teoría de la Agenda Globalmente Estructurada para la Educación (AGEE) elaborada por Roger Dale (2004), con el objetivo de demostrar sus límites y potenciales a la investigación sobre las políticas educativas. El texto presenta las contribuciones y los límites de esa teoría, y analiza cómo los investigadores brasileños se han apropiado de sus ideas. Por último, el artículo también indica posibilidades para la investigación en la política educativa basada en la teoría de la AGEE.

Palabras clave: Agenda Globalmente Estructurada para la Educación; Políticas Educativas; Epistemología; Roger Dale.

INTRODUÇÃO

Este trabalho discute os elementos principais da teoria da agenda globalmente estruturada para a educação (AGEE), elaborada por Roger Dale (2004)[1], buscando mostrar suas potencialidades e limites para a pesquisa em políticas educacionais. Dale "parte do pressuposto que não é possível descrever e analisar uma política educacional sem compreender a lógica global de um determinado sistema de produção" (MAINARDES; ALFERES, 2014, p. 397); por isso, as noções de globalização e de educação no contexto global são determinantes para a teoria.

Contudo, para articular-se ao pressuposto mencionado e antes de apresentar a teoria da AGEE, o artigo expõe algumas ideias discutidas pelo autor sobre Estado e educação no contexto da globalização. Na sequência, apresenta-se a teoria da AGEE propriamente dita, bem como são indicados alguns limites de seu uso na pesquisa em políticas educacionais.

Por fim, o texto apresenta um levantamento sobre a produção acadêmica brasileira que cita ou utiliza a teoria da AGEE. Esse levantamento tem o objetivo de mostrar como os pesquisadores têm-se apropriado das indicações da teoria na investigação em políticas educacionais.

Metodologicamente, o levantamento foi realizado a partir da leitura e da análise dos artigos publicados em periódicos acadêmicos por autores brasileiros. A busca se deu por meio do Google Acadêmico, cujo descritor foi Agenda Globalmente Estruturada para a Educação, evitando-se menções a outros artigos em língua estrangeira. O retorno do levantamento indicou 260 citações, isto é, esse é o número de trabalhos acadêmicos, de acordo com a ferramenta utilizada, que citam aquela palavra chave. A maioria desses trabalhos foi excluída desse levantamento, por se tratar de autoria de pesquisadores portugueses, os quais, especialmente pela proximidade acadêmica que Dale constituiu com aquele país, têm utilizado em maior proporção a teoria da AGEE do que os autores brasileiros. Também excluímos do levantamento os trabalhos apresentados em eventos, as teses, as dissertações e os livros. Isso, porque esses trabalhos, em parte, não estão disponíveis integralmente na internet, dificultando sua análise. Depois, optou-se pelos artigos publicados em periódicos por se considerar que, além do crivo de avaliação das revistas acadêmicas, estes tendem a ser os que se mostram mais representativos do uso ou da menção à teoria, dados a divulgação e o alcance

1 A teoria foi publicada em inglês em 2000. Em português, a primeira tradução ocorreu em 2001, publicada na Revista Educação, Sociedade e Culturas, de Portugal. A referência aqui ao ano de 2004 se dá pelo fato de que esta é a edição do artigo publicado no Brasil na Revista Educação & Sociedade.

dos periódicos. E, com isso, avalia-se que tal amostra, que totaliza 19 trabalhos, é demonstrativa do tratamento dado pelos pesquisadores nacionais à matéria.

ESTADO E EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

A globalização constituiu um cenário novo na organização político-econômica mundial. Vários são os aspectos característicos desse contexto, mas dois chamam a atenção em especial pelo inusitado: o primeiro tem relação com o fato de que a globalização inclui virtualmente todas as nações do planeta em um processo calcado no modo capitalista de produção, que é, inicialmente, econômico, mas que se estende à política e à cultura. Essa extensão é produto de uma fase do capitalismo, de tentáculos globais e com amplitude crescente e proporcional ao colapso, no final do século passado, da única alternativa real que se apresentou ao capitalismo; em segundo lugar, há uma novidade sem precedentes nesse contexto: o triunfo desse modelo é o triunfo do sistema em si e não de uma nação em particular (DALE, 2004).

Esse quadro complexo coloca os estados nacionais em outra dimensão na definição dos rumos que desejam tomar. Os aspectos típicos da cultura e da história nacional (ou local) perdem espaço para os tópicos da agenda que advém da necessidade de integração global.

Todavia, a perda desse espaço não é uniforme, estandardizada e sem resistências, uma vez que o estado nacional segue forte, ainda que não absoluto, em boa parte das ações sob sua responsabilidade, pois a "maioria, senão todas as decisões sobre o formato e a direção dos sistemas educacionais nacionais continuam sendo tomadas pelos próprios estados" (*Idem*, 2005, p. 130), mesmo em um contexto em que a globalização tenciona a uma equalização das agendas políticas.

O que parece ocorrer é que, nesse cenário, modifica-se a relação entre o estado e os diversos campos sobre os quais ele próprio atua. Em particular, chama a atenção o fato de que a política parece perder ainda mais espaço para a economia e o local/nacional se mostra fortemente dependente do global. Há uma espécie de tecnificação da política e da gestão (SOUZA, 2007). Ou, de outra forma, "questões políticas são colocadas de lado e substituídas por perguntas sobre os processos de tomada de decisão; a política é reduzida à administração. O foco está na máquina, ao invés de o que a empodera, ou como e onde é conduzida" (DALE, 1989, p. 24). De alguma forma, parece haver alguma contradição na avaliação do poder do estado sobre a definição dos rumos da nação, pois mesmo que o formato e a direção da política, sejam ainda de domínio do próprio estado nacional, há pelo menos dois aspectos que tensionam esse poder. O primeiro tem relação com o

poder de definir a agenda em torno da qual as decisões são tomadas. Isso porque a definição da agenda, ou seja, sobre o que se tomarão decisões[2] é algo que, com a globalização, tem progressivamente saltado da esfera nacional para a global. Isso quer sugerir que os estados nacionais tomam decisões sobre a forma e a direção da política, mas pautadas por uma agenda que, se não lhes é imposta, é fortemente influenciada externamente.

O outro aspecto se relaciona com as formas de composição da agenda, o que Dale (2005) denomina regras do jogo, assim como quem pode ou não participar desse processo. Logo, as regras do jogo e o poder de participação dos distintos atores são coisas que escapam ao poder dos estados nacionais. Assim, um estado nacional fica enclausurado entre sua autonomia de definição das políticas, com todo um aparato do estado que lhe é próprio, e a tensão provocada por uma agenda que é dominantemente externa, que lhe apresenta demandas as quais nem sempre são capazes de serem atendidas por seus aparelhos ou não correspondem às demandas locais/nacionais mais imediatas.

E essa agenda tem na economia seu principal motor. Um importante elemento que parece confirmar esta hipótese é a crescente presença da economia do conhecimento (*EC – knowledge economy*) como referência para a definição de políticas (não apenas educacionais) mundo afora (*Idem*).

A EC indica que o conhecimento e a educação podem ser equiparados a um produto negociável e, como todo produto ou serviço (educacional ou de inovação intelectual), pode ser negociado, comercializado, exportado com boa taxa de retorno.

Nesse ciclo do capitalismo global, a economia do conhecimento parece mostrar-se como uma mudança qualitativa. Mas a literatura (DALE, 2005; GUILE, 2008) tem destacado que a economia do conhecimento não se apresenta como um discurso uníssono, tanto que a UNESCO, de um lado, a OCDE, de outro, e Banco Mundial, em outro canto, ainda, têm conceitos, leituras e propostas diferentes para o incremento dessa economia.

Um aspecto importante dessa perspectiva é, como antecipado, uma leitura muito técnica da economia e da educação, ao invés de política. A política (educacional) é submetida à direção macro estabelecida pela economia, mas não apenas pela dependência que a política tem dos recursos financeiros, senão que pela própria compreensão de como o Estado (e nele, a política) deve funcionar. Isto é, trata-se de uma definição ideológica acerca de qual é o papel do Estado. O curioso é que a definição da agenda que pauta a política é, ela mesma, uma ação

2 Assim como, sobre o que não se poderão tomar decisões.

dominantemente política, mas que busca encontrar sempre uma razão técnica (leia-se econômica) para justificar a inclusão de tal ou qual ponto na pauta.

Contudo, não se pode reduzir tudo à economia ou ao modo capitalista de produção ou, ainda, nos tempos atuais, ao sistema global (BECKERT, 2014; STREECK, 2014). Pois, ainda que os "problemas básicos dos sistemas educacionais em países capitalistas derivem dos problemas do Estado Capitalista" (DALE, 1989, p. 25), há pelo menos duas limitações nessa leitura. Antes de tudo, ao mostrar tal associação, pode-se supor que todas as ações do estado têm um grau absoluto de dependência do sistema. Ademais, há um universo de aspectos que ocorre no microuniverso escolar que tem conexão muito distante ou mesmo não tem conexão alguma com os problemas do Estado capitalista.

Isto, porque a educação, como aparato do Estado (*Idem*) (e sua tradução ou implementação política) são elaboradas cotidianamente não no cumprimento linear de determinações governamentais, mais suscetíveis a terem sido tomadas a partir daquela pauta mencionada, senão que a partir de uma rede complexa de atores, contextos e posicionamentos[3]. O que quer dizer que, enquanto o capitalismo como modo de produção domina muitas formações sociais, sozinho, o modelo não determina a forma que a educação como aparato de estado tomará (*Idem*, p. 34). O peso da estrutura burocrática, por exemplo, é determinante para a composição e funcionamento deste aparato (SOUZA, 2007; BELLARDO, 2015) e, por vezes, ele é concorrente com o incremento da produtividade apregoado pela EC.

Contudo, o processo de globalização, na sua face cultural, cobra maior homogeneização e rotinização, como o isomorfismo global dos currículos (MEYER *et al*, 1992). Assim, o que a globalização tem acarretado para os sistemas educacionais são influências não apenas na área dos recursos financeiros, ainda que isso também esteja ocorrendo, mas uma reestruturação da própria noção de educação como aparato do estado (DALE, 1989), cambiando o lugar e a razão educativa:

> As mudanças exigidas pela Economia do Conhecimento implicariam a transformação dos sistemas de ensino como os conhecemos; (porém) mesmo a reforma radical destes sistemas seria insuficiente para provocar a mudança de "educação em instituições" para "aprender em qualquer lugar, a qualquer hora e só para mim" (*Idem*, 2005, p. 118).

3 Em artigo de 2010, Dale revisita os conceitos de Estado e Educação que havia elaborado na pesquisa que se utiliza nesta passagem. Há várias releituras importantes feitas pelo autor, mas não são redefinidoras dos conceitos para os objetivos deste artigo.

Ainda com essas mudanças, parece que a globalização continua promovendo os objetivos da educação no contexto capitalista, em especial a ideia de manutenção de uma hegemonia não hostil à acumulação capitalista. Mas, ao mesmo tempo, é importante reconhecer que a reprodução econômica e política que continuam presentes na escola, ocorrem em contexto político e cultural particular (*Idem*).

Na sequência, passamos à análise da Teoria da AGEE, tendo em vista sua potencialidade em auxiliar a compreensão das contradições sinalizadas.

A TEORIA DA AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA A EDUCAÇÃO

A globalização constitui a condição primeira para a compreensão desta teoria, pois é com a emersão de "forças econômicas operando supra e transnacionalmente para romper, ou ultrapassar, as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo que reconstroem as relações entre as nações" (*Idem*, 2004, p. 423), que as influências e impactos da economia na organização da vida política, social e cultural dos povos mudou radicalmente nas últimas décadas. Isso quer dizer que a educação, cada vez mais tratada como uma mercadoria (*Idem*, 2005), não conseguiria ficar imune à globalização.

Vários estudos têm-se dedicado a confirmar essa relação entre educação e globalização, tanto no espaço central da agenda internacional quanto na periferia dos centros de tomada de decisões. Casassus (2001) e Trojan (2009), por exemplo, mostram leituras conjunturais da educação latino-americana, décadas após o início das reformas educacionais na região. Ambos os autores destacam a tendência predominante em curso na região que mantinham a direção dada às reformas educacionais articulando-as aos acordos firmados entre governos nacionais e as agências internacionais de fomento. E isto, segundo Dale (2004), não é privilégio da América Latina.

Dale (2004) destaca que a globalização tem um conjunto de implicações muito forte sobre a educação e isto não é reduzido a um país em particular, de forma que a estruturação dessa influência se traduz, em essência, a uma espécie de governação global.

Para a teoria da AGEE, o que temos na globalização atual é uma mudança qualitativa no empoderamento capitalista. A economia, como destacado, é a grande chave para a regulação e para a definição das políticas nos níveis nacional e internacional. Mas as instituições e a política educacional não mudam tão rapidamente nessa direção como a economia. Nesse sentido, a teoria aponta a importância de se definirem três elementos, de maneira que isto seria decisivo

para se conhecerem melhor as influências da globalização sobre a política e sobre a educação: (a) especificar a natureza da globalização, (b) indicar claramente o que é que se quer dizer com "educação" e (c) especificar como a globalização afeta a educação (*Idem*).

O fenômeno global equivale a um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. Isso conduziu também à criação de novas formas de governação supranacional que assumiram formas de autoridade sem precedentes por meio das Organizações Internacionais não-Governamentais (OCDE, UNESCO, Banco Mundial). Contudo, elas não operam de maneira tão articulada. Ao contrário, respondem a interesses imediatos, por vezes contraditórios ou não coincidentes. Para a UNESCO, por exemplo, todas as pessoas têm direito ao que chamamos no Brasil de Educação Básica (UNESCO, 2000), já para o Banco Mundial, todos devem ter educação focada em habilidades básicas com formação extraescolar conforme o perfil do mercado e da sociedade (BANCO MUNDIAL, 2011). Os custos e consequências disso são diferentes, além do que representam, em termos de direito à cidadania, à cultura e à inserção na sociedade. Todavia, ainda com essas divergências, há uma prevalência na definição do corpus da agenda e essa diretriz geral parece ser mais bem representada, por vezes, por uma dessas instituições, por vezes, por outra, com articulação, mas com um tanto de contradição agenda (DALE, 2004). Isso retira ou minimiza a possibilidade de se supor uma ação articulada ou, pior, conspiratória em favor da imposição de uma agenda sobre a autonomia dos estados.

Para a teoria da AGEE, o que as organizações internacionais definidoras da agenda pontuam é: a) estandardização da educação, o que significa trabalhar com a ideia de que a fixação de normas de desempenho que irão necessariamente melhorar os resultados educacionais, ou seja, implica reduzir a compreensão de educação à noção de altos resultados em testes estandardizados; b) decorrente do ponto anterior, foco nos objetivos centrais, especialmente numeracia e letramento; c) busca por formas de baixo risco para alcançar as metas de aprendizagem, o que representa a definição de um padrão mínimo de financiamento, mas de retorno garantido; d) uso de modelos de gestão empresarial como referências para a melhoria da educação, mas que, segundo Dale (2014), pode limitar o papel das tentativas nacionais no aprimoramento dos sistemas de ensino, porque via de regra paralisa professores e escolas ao adotarem modelos pouco conhecidos; e) adoção de políticas de *accountability* vinculadas à avaliação de desempenho, o que está conectado com a nova responsabilização docente e institucional.

Logo, essa agenda consiste dominantemente em processos de padronização da educação, o que parece sinalizar que ela aponta para uma redefinição do que se entende por educação. O que está em questão é, portanto, a própria concepção de educação, simplificada na relação de estabelecimento de um currículo estandardizado focado em matemática e língua materna, com processos padronizados de testagem de resultados, garantidos por uma gestão focada nos resultados, que tensiona a redefinição do trabalho docente, com o suporte de um padrão mínimo de financiamento educacional.

Em relação ao currículo, não parece haver, nem ser possível em curto período, um modelo global, especialmente por conta das especificidades do trabalho docente, que garante, mesmo com dificuldades, alguma autonomia no processo de ensino, o que tem servido, inclusive, como instrumento de resistência a reformas educacionais (CASASSUS, 2001). Contudo, há uma aproximação dos currículos mundo afora, de maneira que eles estão se tornando mais parecidos (MEYER *et al*, 1992). Trata-se de uma questão muito simbólica, porque é derivada do processo de globalização, mas, ao mesmo tempo, trata-se de uma espécie de neocolonialismo cultural. O que pode provocar maior aproximação ainda é o surgimento/incremento de mecanismos avaliativos internacionais, como o *PISA*, conduzido pela OCDE, que, como boa parte das avaliações externas não se foca no que foi ensinado, mas, sim, em uma régua externa impositiva, que tem crescente poder de indução do que deveria/deverá ser ensinado (FREITAS, 2007).

A incorporação de modelos de gestão empresarial na educação não é algo novo. Na verdade, nos EUA e no Brasil, a própria origem da administração educacional está fortemente vinculada à teoria geral da administração (SOUZA, 2007). O que não impede, de tempos em tempos, que ressurja o conflito entre a escolha de um modelo de gestão mais vinculado à natureza do objeto administrado, nesse caso a educação, versus a incorporação de modelos exógenos. O que a agenda internacional traz é a ênfase na gestão por resultados. Em publicação conjunta da OCDE e Banco Mundial (BANCO MUNDIAL; OCDE, 2015), há explícitas indicações dessa concepção para o desenvolvimento de políticas sociais, ainda que apareça com nova roupagem. Esse modelo de gestão é orientado para os resultados, isto é, focaliza no estabelecimento de resultados mensuráveis a obter no futuro e na posterior definição de procedimentos de ação para atingi-los.

Quanto às carreiras docentes, há estudos desenvolvidos pela OECD (2013; 2014) que mostram o roteiro esperado na formação, contratação, regulação e avaliação. O destaque que a organização dá a tais aspectos está articulado à necessidade de se buscarem formas de ampliar a atração à carreira docente. Mas a vinculação direta dessa atração ampliada deve estar posta no incremento de práticas avaliativas sobre o trabalho docente, conectadas a um rol explícito

de responsabilidades, que modifica o fazer docente como tradicionalmente desempenhado.

Em 2002, a UNESCO já mostrava um quadro preocupante quanto ao financiamento da educação, dado o aumento das faixas de educação compulsória, de um lado, e a pressão por educação superior gratuita (UNESCO, 2002). Por isso, a organização apontava para a necessidade de um patamar mínimo de vinculação orçamentária para com a educação (0,7% do Produto Interno Bruto) (*Idem*, 2000). Contudo, seja pelas dificuldades de cumprimento dessa meta, seja pela desigualdade econômica internacional, há um déficit anual de 22 bilhões de dólares americanos para se atingir a universalização da pré-escola ao final do Ensino Fundamental (K-9) até o ano de 2030 (*Idem*, 2015). Uma questão forte, todavia, que se apresenta sobre esse ponto da agenda é: quem custeará esse serviço? Como se trata da educação compulsória, para a UNESCO isso é tarefa dos estados nacionais. Mas, segundo a organização, o impacto para as finanças públicas pode ser diminuído tanto pela constituição de mecanismos colaborativos com o segmento privado, como pela diminuição da tarefa do poder público para com o financiamento da educação secundária e superior.

A AGEE busca, assim, mostrar "como é que uma nova forma de força supranacional afeta os sistemas educativos nacionais" (DALE, 2004, p. 454). Contudo, aquelas contradições apontadas no item anterior, também se mostram aqui, marcando os limites da noção de Agenda Globalmente Estruturada para a Educação no uso da análise da política educacional.

OS LIMITES DA AGEE

A despeito da teoria da AGEE contribuir para a análise das políticas educacionais, como se evidencia mais adiante, permitindo uma leitura que incorpora elementos que potencializam um quadro mais panorâmico do processo de tomada de decisões na política educacional, há diversos limites que se apresentam nessa teoria. Alguns deles foram indicados pelo próprio autor (DALE, 2004; 2014).

I. A composição da agenda, de fato, nunca foi completamente decifrada.

A teoria mostra evidências que indicam tendências na composição da agenda global para a educação, mas não explicitam o roteiro da agenda. Primeiro, porque a agenda é uma tendência e não uma lista linear e impositiva de pautas. Ademais, a agenda tende a se conformar conforme o contexto no qual atuará.

De qualquer sorte, a teoria da AGEE apenas indica as grandes referências para a pauta educacional global, com influências sobre as pautas locais/regionais.

II. A leitura que a teoria da AGEE faz da globalização pode sugerir a ideia de que tudo se resume ao neoliberalismo

Isto é, a teoria pode transparecer que pressupõe certa inevitabilidade acerca das influências que a globalização geraria sobre a educação e outros aspectos da vida pública e que tais aspectos adviriam, por natural, da predominância do modelo neoliberal na condução política e econômica dos estados nacionais (MUNDY, 2007). Assim, o analista de políticas educacionais pode ser levado a tal equívoco, pela conexão que a teoria sugere a partir da amplitude da globalização e do neoliberalismo sobre as diversas faces da vida e das organizações societárias.

III. Certa imposição teórico-metodológica

Esse limite se articula ao anterior, pois o analista, utilizando os referenciais dessa teoria, se os tomar isoladamente pode correr o risco de produzir uma "análise míope" (DALE, 2014) da realidade, uma vez que pode vir a tomar o neoliberalismo como fornecedor das suas próprias condições de existência. Vale dizer, como a teoria trabalha com a leitura da estrutura capitalista na base explicativa dos fenômenos da política educacional, qualquer análise depende, necessariamente, da compreensão e aceitação de seus pressupostos de economia política.

IV. Importância subestimada de desenvolvimentos regionais

A teoria da AGEE pode dificultar a leitura local/regional, se o analista deixar de compreender que os arranjos locais/regionais têm, em alguma proporção, influência sobre as formas e direções dadas à política educacional. O que significa que, mesmo com a influência marcante da AGEE, há movimentos dos sujeitos que operam a disputa na política local/regional, que resistem, bloqueiam, redirecionam ou desconsideram aquela influência.

Mas, mesmo assim, também é preciso compreender que os desenvolvimentos regionais também estão articulados, dominantemente, à lógica do capital. Isto é, o que fazemos em termos de política educacional no Brasil, ou na América do Sul, ainda que vinculado ao contexto local/regional e, portanto,

típico, trata-se de decisões tomadas no contexto do capitalismo, em sua fase globalizada.

V. Assunção enganosa de homogeneidade

O analista pode ser levado a não perceber a heterogeneidade das diferentes frações do capital, assim como, a não perceber ou diminuir as disputas entre capital e trabalho e suas decorrências sobre a definição de políticas educacionais. Dale (Idem) afirma que a AGEE poderia ser vista como uma espécie de mínimo denominador comum de interesses compartilhados pelo capitalismo, ao invés do que os de qualquer fração particular, mas ela é sempre afetada por lutas entre esses grupos, posto que para a teoria é o próprio sistema capitalista que impulsiona essa agenda, e não cada país isoladamente.

VI. A modernidade ocidental é tomada como referência tanto teórica quanto normativamente

O foco é a natureza dos valores da modernidade ocidental, mas isso parece advir do próprio fato de a globalização ter o seu berço e difusão no capitalismo ocidental moderno. Contudo, mesmo com certa tendência à ocidentalização da política, a teoria poderia indicar explicações que não são suficientes em especial em países orientais.

VII. Outros fatores

Há um conjunto de outros aspectos que a AGEE ignora ou minimiza como preponderantes na definição de políticas educacionais, que estão associados à religião, aos conflitos bélicos e às tradições, os quais, dada sua força histórica ou local, podem mostrar-se predominantes diante da agenda global.

Esses limites, todavia, não invalidam a teoria. Ao contrário, tensionam os analistas a compreender até qual ponto podem utilizá-la, ou quais conclusões podem ser endereçadas à AGEE.

A pesquisa em políticas educacionais no Brasil tem tomado essas contribuições ao longo dos últimos dez anos. O próximo item trata da análise desta produção, buscando evidenciar como a teoria tem sido utilizada, bem como suas potencialidades para os pesquisadores brasileiros.

A APROPRIAÇÃO DA TEORIA DA AGEE PELA PESQUISA EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

Separamos os trabalhos analisados em duas categorias, como pode ser observado no quadro mais abaixo: aqueles que citam a teoria da AGEE e aqueles que a utilizam para análise do seu objeto próprio de pesquisa.

Dentre os trabalhos que apenas citam a AGEE, o primeiro deles, em ordem cronológica, é o artigo de Sampaio e Marin (2004), cujo foco é a discussão sobre a precarização do trabalho docente, em leitura cotejada com as práticas curriculares. As autoras citam a teoria como contexto explicativo, isto é, como instrumento para compreensão das relações entre a manutenção do sistema capitalista, as mudanças na economia mundial e as alterações na política educacional que incidem sobre o objeto por elas estudado.

Seguindo a ordem cronológica, temos o trabalho de Oliveira (2005), que discute a regulação das políticas educacionais e suas conexões com o trabalho docente. A pesquisadora toma a leitura que Dale faz da relação entre globalização e educação, procurando analisar o contexto daquela regulação nos marcos da globalização. O trabalho chama a atenção para o elemento diferencial da teoria da AGEE, destacando que esta perspectiva não trata, como outras teorias, de observar as relações entre educação e globalização "como um reflexo da cultura ocidental, baseada cognitivamente em torno de um conjunto particular de valores que penetram em todas as regiões da vida moderna" (p. 761). De qualquer maneira, a AGEE também aparece nese artigo mais como contexto.

O trabalho de Oliveira (2007) analisa o acesso aos ensinos fundamental e médio no Brasil, buscando discutir a questão da qualidade como condição do direito à educação no país. O autor, dentre outros aspectos, critica leituras reducionistas acerca das reformas educacionais, as quais tiveram papel preponderante na ampliação do acesso à Educação Básica. Aqui entra a referência à AGEE, que é criticada por ser utilizada como elemento explicativo em demasia por pesquisadores do campo. Isto é, o autor sugere que a teoria da agenda tem sido utilizada para explicar o que ela não pode explicar, por exemplo, as diferenciações no desenvolvimento e implantação de reformas educacionais em diferentes países, os quais, sabidamente, não têm respostas idênticas mesmo que diante de problemas semelhantes.

O trabalho de Mari (2008) é o próximo dentre aqueles que citam a AGEE. Esse artigo tem por objeto a sociedade do conhecimento. O autor discute quão ideológica é essa concepção e busca evidenciar como ela é produto da ampliação das relações entre a ciência e os interesses do capital. A AGEE se apresenta

como explicação para o papel ideológico que os organismos internacionais desempenham na edificação da concepção.

O artigo de Lima e Contel (2008) discute as políticas de internacionalização da Educação Superior no Brasil. O trabalho dos autores é derivado de um levantamento feito com o intuito de compreender melhor o sentido que as instituições de Educação Superior brasileiras dão à internacionalização da educação, assim como o grau de institucionalidade que as IES conferem à política de internacionalização. O estudo apenas menciona a AGEE como cenário explicativo de um ponto em particular que surgiu durante a pesquisa, que é a questão da mercantilização da educação.

O texto de Evangelista (2008) trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de pedagogia, com o foco de análise sobre as relações que se constituem entre a formação para a docência e o papel da pesquisa nesse processo. A teoria da AGEE é convidada a esse artigo também em caráter de contextualização. A autora a cita para confirmar a existência de uma agenda que deixa muitos estados nacionais submissos a políticas internacionais, contexto esse em que se observa a divisão entre países produtores e os consumidores de conhecimento. O debate que interessa à autora é a crítica a dadas concepções mais instrumentalistas e utilitárias da educação, para as quais a AGEE é chamada como elemento explicativo.

Ainda em 2008, temos o artigo de Adrião e Garcia, cujo foco é a análise das noções de responsabilização no Plano de Desenvolvimento da Educação. As autoras consideram o contexto de reforma do estado e das políticas de descentralização na oferta educacional. Por essa razão, a AGEE é convocada na condição de explicação de contexto e, segundo as autoras, a agenda é emersa das conferências da UNESCO de 1990 (Jomtien) e 2000 (Dakar).

Em 2009, temos o artigo de autoria de Campos e Campos, que estudam o Programa Família Brasileira Fortalecida para o atendimento de crianças de 0-3 anos de idade. As autoras mostram que o programa se constitui como peça da política educacional que não pode ser compreendida isoladamente, uma vez que "mantém estreita vinculação com programas semelhantes desenvolvidos em outros países da região, podendo ser compreendido como expressão local da agenda global" (CAMPOS; CAMPOS, 2009, p. 215).

O artigo de Chapani *et al* (2010) toma a regulação da formação docente para analisar o posicionamento dos docentes em um contexto de mudanças no mundo do trabalho e da cultura. Os autores buscam discutir essa temática frente à teoria social de J. Habermas. A AGEE é apenas mencionada para explicar em qual contexto aquelas mudanças ocorrem.

O trabalho de Aguiar (2010) toma a teoria do Capital Humano como objeto de estudo, identificando-a como uma produção do século XX que ainda perdura, tendo em vista a lógica economicista que tende a ser apresentada como justificativa para as políticas educacionais. O trabalho busca a AGEE para mostrar que as reformas educacionais que ocorreram no Brasil e em outros países são constituidoras de uma nova governabilidade dos sistemas educacionais, voltada a objetivos que pouco se aproximam de questões educativas propriamente ditas, ficando mais restritas a escopos econômicos.

Bianchetti (2011) é autor do próximo artigo que cita a AGEE. Nesse texto, o autor discute as condições de trabalho na pós-graduação brasileira. O autor critica o fato de que, mesmo o sistema de pós-graduação no Brasil sendo alvo constante de reclamações pelos docentes e pesquisadores, não parece haver movimentos fortes contra ele; ao contrário, parece ocorrer uma naturalização e incorporação dos princípios organizacionais do sistema. O trabalho mostra que o sistema de pós-graduação brasileiro passou a ser uma política de estado, mas essa política indica o quanto o Brasil está avançando rumo à AGEE, pois "não há como ignorar uma série de decorrências negativas ou subprodutos, induzindo a atitudes e posturas que são tomadas frente à escolha por estar incluído no sistema ou os preços pagos por estar fora" (p. 444).

O trabalho de Jezine *et al* (2011) é uma comparação de elementos de política educacional de Portugal e Brasil, na qual os autores observam condições de acesso ao ensino superior em ambos os países, buscando mostrar convergências e divergências. O artigo cita a AGEE para explicar o contexto da globalização, no qual as políticas de acesso ao ensino superior têm sido remodeladas.

O artigo de Goergen (2012) também focaliza a Educação Superior. Seu objeto, todavia, são os programas de pós-graduação no Brasil, em um contexto de "planetarização, globalização e internacionalização" (p. 247). A teoria da AGEE ganha um pouco mais de espaço do que o usual dos trabalhos que apenas a citam. Mesmo não sendo convocada para análise dos dados da pesquisa, a teoria é lembrada para contrapor o argumento de que os sistemas educacionais são organizados autonomamente pelos estados nacionais e para mostrar que as diferenças entre os países, e entre suas políticas educacionais, tendem a se reduzir com o passar do tempo.

Por fim, o trabalho de Carvalho (2014), que se apresenta como um estudo comparado das reformas ocorridas na administração da educação no Brasil e em Portugal, focalizando as razões da relativa homogeneidade do novo modelo de gestão escolar e a identificação das orientações comuns e das particularidades dos modos de apropriação de tal modelo nos dois países. A autora convida a teoria da

AGEE para identificar os efeitos dos processos da globalização na constituição de uma agenda global para as reformas da educação de ambos os países.

De outro lado, temos os trabalhos que tomam a teoria da AGEE como base para a análise na pesquisa desenvolvida. O primeiro desses trabalhos, também cronologicamente, é o artigo de Shiroma e Evangelista (2004), que coloca em foco dois importante temas: a profissionalização docente e a gestão da educação. As autoras discutem esses temas à luz de várias contribuições, mas utilizam a AGEE como um importante referencial na direção de avaliar que a profissionalização docente não pode ser concebida de maneira linear e não diferenciadora, considerando o cenário internacional. Desse modo, se o projeto de profissionalização docente pode trazer elementos em comum ou incluir funções assemelhadas, em diferentes regiões do mundo, há elementos locais que precisam ser considerados, ainda que sob a pressão derivada da agenda global, que tenciona pela incorporação de padrões internacionais às reformas do trabalho docente.

Em 2006, temos outro artigo de autoria de Shiroma e Evangelista, que analisam o surgimento de um novo tópico na agenda global, que é a educação para o alívio da pobreza. As autoras mostram, utilizando a AGEE, como cambiou o uso de termos como produtividade, qualidade, eficiência e eficácia para inclusão, coesão social, *empowerment* e oportunidade, entre os anos 1990 e a primeira década do século XXI. As autoras analisaram documentos dos organismos internacionais e flagram esta mudança de agenda, à qual atribuem um redirecionamento do discurso conduzido por esses organismos com vistas a reequilibrar conflitos decorrentes da extrema pobreza.

O artigo de Scocuglia (2008) analisa as influências e respostas da política educacional brasileira diante do cenário internacional. O autor trabalha com a ideia de Souza Santos de "globalizações", e coteja esse conceito com a teoria da AGEE. O autor apresenta as principais ideias da teoria e as coloca em ação na leitura de peças da política educacional nacional. Ao concluir, o trabalho encontra elementos importantes na política educacional brasileira conectados com a disseminação de traços da AGEE.

Campos (2009), em seu artigo sobre projetos e programas para a educação infantil na América Latina, analisa três iniciativas políticas, referenciando a pesquisa no trabalho de Dale sobre a AGEE. O trabalho toma a teoria para compreender o conceito de globalização; para analisar as políticas educacionais nacionais em um quadro mais amplo; para considerar que as intercorrências da globalização sobre a educação provocam efeitos diferenciados e, finalmente, para compreender que a regulação dos sistemas educacionais tem tendido a responder a uma agenda global. Nas conclusões, a autora aponta que "é importante compreender a atenção destinada à Educação Infantil não como um movimento isolado, mas

parte constituinte de indicações mais amplas destinadas a orientar os países na reforma dos seus sistemas educacionais" (CAMPOS, 2009, p. 36).

Nesse segundo grupo de artigos, ainda temos dois últimos trabalhos que tratam da teoria da AGEE, mas que não a utilizam para analisar dados de pesquisa, senão que analisam a própria teoria. Isto é, são trabalhos de avaliação da produção acadêmica desenvolvidos em um esforço recente da área que tem buscado constituir redes de investigação sobre a produção teórica no campo. O primeiro desses trabalhos é de autoria de Tello e Mainardes (2012), que descreve e analisa as perspectivas epistemológicas utilizadas em pesquisas sobre política educacional na América Latina. Tomando artigos entre 1993 e 2001, o trabalho percebe a presença de referências teóricas de autores que eles denominam *pesquisador-referente*. É nesse contexto que Dale e a teoria AGEE são apresentados e são evidenciados como fonte importante na região. A pesquisa mostra, todavia, que, seja acerca da teoria da AGEE, seja com outras perspectivas teóricas, percebe-se um uso de "referenciais teóricos colocados em termos de metodologia, sem levar em consideração as bases epistemológicas para a qual foram produzidos" (TELLO; MAINARDES, 2012, pp. 24-25).

O último trabalho que aqui analisamos é de autoria também de Mainardes & Alferes (2014). O foco do trabalho dos autores é apresentar um levantamento do conceito de sociologia das políticas educacionais, articulando a isto as ideias desenvolvidas por Dale. O artigo não foca somente a teoria AGEE, pois toma a obra de Dale de maneira mais ampla, mas apresenta uma boa revisão sobre a teoria e mostra potenciais usos das contribuições de Dale para a pesquisa do campo, concluindo que tais ideias "são abrangentes e complexas e oferecem contribuições extremamente ricas para a pesquisa de políticas educacionais, em uma perspectiva crítica" (2014, p. 411).

A leitura mais ampla de todo esse material indica que os trabalhos que fazem menção à AGEE tendem normalmente a uma indicação superficial da teoria, como se a simples menção fosse suficiente para identificar o contexto no qual se circunscrevem os objetos pesquisados. Isto é, quando a AGEE é apresentada como justificativa de contexto, os trabalhos tendem a tratar dela superficialmente, como é o caso de Sampaio e Marin (2004), Adrião e Garcia (2008), Campos e Campos (2009), Chapani *et al* (2010) e Bianchetti (2011).

Ocorre algo parecido com os artigos que tomam a AGEE para utilizar o conceito de globalização (OLIVEIRA, 2005; JEZINE et al, 2011). Como não se trata de algo estático, de acordo com a teoria, a falta de menção a essa característica do fenômeno fragiliza alguns artigos.

De outro lado, os trabalhos que buscam relacionar local e global (LIMA; CONTEL, 2008; GOERGEN, 2012), assim como os que utilizam a teoria para

contribuir para os conceitos de educação (EVANGELISTA, 2008) e acerca das influências dos organismos internacionais (MARI, 2008) tendem a mostrar uma apropriação interessante da teoria, demonstrando reconhecer os limites do uso da noção de agenda para interpretar a pauta e os processos influenciadores na elaboração das políticas educacionais. Há, contudo, em especial para os artigos que relacionam o local e o global, alguma linearidade nas análises, o que precisa ser corrigido com estudos que percebam mais complexamente o problema.

Os artigos, com uma única exceção, não mostram, contudo, uma leitura crítica à teoria AGEE. Apenas o texto de Oliveira (2007) indica claramente os limites da teoria, quando critica o uso da noção de agenda como elemento explicativo da política. Contudo, parece-nos que o autor, mesmo tendo apresentado um ponto interessante (o de que as pesquisas no Brasil tendem a simplificar a noção de elaboração de políticas), parece não ter compreendido que a teoria da AGEE não deslegitima ou desconhece o espaço local ou nacional ou as contradições nos processos de tomada de decisões, pois o foco da teoria incide justamente sobre as influências globais. De qualquer forma, chama a atenção que, afora esse, os demais trabalhos não tenham tomado a teoria como hipótese (BRANDÃO, 1992), senão como explicação contextual ou causal dos fenômenos estudados.

São os artigos que trabalham com a teoria os que parecem produzir melhor e apropriada análise da AGEE. Mas, mesmo aqui encontramos artigos (SCOCUGLIA, 2008; CAMPOS, 2009) que fazem uso insuficiente da teoria que anunciam nas conclusões dos seus artigos.

A teoria da AGEE não tem a condição explicativa definitiva sobre a elaboração de políticas educacionais; de resto, porque nenhuma teoria terá esta condição, dada a dinamicidade das políticas e dos contextos e a sempre presente possibilidade de serem analisadas de distintos lugares e olhares. De qualquer sorte, a teoria tem um potencial de contribuição interessante para a pesquisa do campo no Brasil. Não encontramos, e isto parece estranho, estudos que articulem essa teoria com a pesquisa em planejamento educacional nacional, a qual tem profunda conexão com a noção de agenda.

A noção de agenda também é importante para a pesquisa sobre os processos de tomada de decisões, por exemplo, no parlamento. Assim, pesquisas que tematizem as formas como a normatização educacional é elaborada podem valer-se das contribuições da AGEE.

Em outra dimensão, conforme Mainardes e Alferes (2014), a "relação entre globalização e educação, assim como os efeitos da globalização sobre a educação, bem como o papel do Estado na definição das políticas educacionais" (p. 412), é algo que, mesmo estando presente no levantamento realizado, ainda é temática que pode ser mais bem explorada, em particular porque, como

mencionado, o contexto tem cambiado com velocidade elevada, provocando os pesquisadores a atualizarem suas análises e conclusões.

Decorrente dessa conclusão, a pesquisa sobre a mercantilização da educação, especialmente no nível superior, pode ter na AGEE um forte aliado, pois as origens e as razões que têm movido as Organizações Internacionais Não-Governamentais – OING e as empresas transnacionais a operarem nesse *mercado*, é algo tratado pela teoria.

Por fim, uma última contribuição a ser considerada é a ampliação dos estudos sobre a relação local-global. Há estudos nessa direção, como vimos, mas, por vezes, são estudos que demandam leituras mais aprofundadas que considerem os conflitos e contradições das relações de influência, dependência e resistência da/face à AGEE.

CONCLUSÕES

Neste trabalho, a teoria da agenda globalmente estruturada para a educação foi colocada em análise, com o intuito de se evidenciarem aspectos que possam contribuir para a pesquisa em política educacional no Brasil. Destacou-se, ao final, a produção acadêmica nacional que cita ou toma essa teoria como referência. Os limites, tanto da teoria quanto da pesquisa do campo, também foram indicados ao longo do texto.

A teoria da AGEE nos mostra que a globalização, "na medida em que pode afetar as políticas e as práticas educativas nacionais, implica a apreciação da natureza e da força do efeito extra nacional" (DALE, 2004, p. 425), sem contudo ignorar as forças e resistências intranacionais. Esse parece ser um ponto muito importante neste debate, pois a pesquisa do campo não parece tomar esta teoria com tal apreciação.

Logo, o olhar do analista pode desenvolver-se com mais profundidade nessa direção, observando a influência e os impactos da globalização na organização da educação nacional, sem o determinismo simplificador, que aponta para a existência de uma cartilha, ao invés de uma agenda.

Tem-se a sensação, por vezes, que a pesquisa em políticas educacionais busca mostrar como a educação brasileira é suscetível ou determinada externamente, e vários dos trabalhos que tomam ou citam a AGEE corroboram essa direção. Nesse contexto não nos restaria muito que fazer, pois se as agências internacionais controladoras da agenda são as responsáveis pela determinação da política nacional, por que interessaria conhecer a política educacional de um dado país? Contudo, o que parece necessário se buscar são as influências na composição da agenda e os desdobramentos dessa agenda na realidade educacional nacional,

o que representa uma leitura mais complexa de aspectos mais contraditórios. Afinal, se a agenda que pauta a política educacional é o primeiro foco de disputa política, ela não é o único e, nas distintas fases da disputa pelo poder na política educacional, a agenda também é tensionada, podendo ser ressignificada.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

AGUIAR, L. C. Um legado do século XX para a política educacional do século XXI: a teoria do capital humano. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.40, p. 126-144, dez.2010.

BANCO MUNDIAL. **Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial Resumo Executivo**. Washington: Banco Mundial, 2011. Disponível em língua portuguesa em <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/463292-1306181142935/Portguese_Exec_Summary_ESS2020_FINAL.pdf>. Acesso em março de 2015.

BANCO MUNDIAL; OCDE. **Emerging good practice in managing for development results**. Disponível em<http://www.oecd.org/development/effectiveness/36853468.pdf> .Acesso em março de 2015.

BECKERT, J. **Capitalist Dynamics: Fictional Expectations and the Openness of the Future**. Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne. 2014.

BELLARDO, W. **Trajetória da burocracia educacional: recrutamento e recursos de poder**.Tese de Doutorado (Educação). Curitiba: UFPR, 2015.

BIANCHETTI, L. Condições de trabalho e repercussões pessoais e profissionais dos envolvidos com a pós-graduação stricto sensu: balanço e perspectivas. **Linhas Críticas**, v. 17, n. 34, Set-Dez, p. 439-460, 2011.

BRANDÃO, Z. A teoria como hipótese. **Teoria & Educação**, n°5, pp. 161-169, 1992.

CAMPOS, R. A educação das crianças pequenas como estratégia para a contenção da pobreza: análise de iniciativas dos organismos internacionais em curso na América Latina. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.4, n.1, p.29-39, jan.-jun. 2009

CAMPOS, R.; CAMPOS, R. F. A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento das crianças de 0-3 anos: uma análise do Programa Família Brasileira Fortalecida. **Pro-Posições**, Campinas, v. 20, n. 1 (58), p. 207-224, jan./abr. 2009.

CARVALHO, E. J. G. Reformas na administração educacional: Uma análise comparada entre Brasil e Portugal. **Revista Portuguesa de Educação**, 27(1), pp. 29-54, 2014.

CASASSUS, J. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**. Novembro de 2001, n. 114, pp. 07-28.

CHAPANI, D. T.; CARVALHO, L. M. O.; TEODORO, A. Políticas de formação docente na Bahia: Uma análise a partir de pressupostos da teoria social de Habermas. **Revista Brasileira de Pesquisa Sobre Formação de Professores**, v. 02, n. 03, p. 66-85, ago-dez. 2010.

DALE, R. Poder, Política e Políticas Educacionais. Universidade Federal de Santa Catarina, 29 de outubro de 2014. Conferência de Encerramento do **X Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul**. Florianópolis, 2014.

_____. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.31, n.113, p.1099-1120, out./dez., 2010.

_____. Globalization, knowledge economy and comparative education. **Comparative Education**. V. 41, n. 2. P. 117-149, maio de 2005.

_____. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum " ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"?. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

_____. **The state and education policy**. Buckingham, Englad: Open University Press, 1989.

EVANGELISTA, O. Conhecimento e Diretrizes curriculares para o curso de Pedagogia no Brasil. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 26, n. 2, 551-570, jul./dez. 2008

FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

GOERGEN, P. A internacionalização dos programas de pós-graduação. **REP - Revista Espaço Pedagógico**, v. 19, n. 2, Passo Fundo, p. 247-257, jul./dez. 2012.

GUILE, D. O que distingue a economia do conhecimento? Implicações para a educação. **Cadernos de Pesquisa**. V. 38, n. 135, set/dez 2008, p. 611-636.

INSTITUTE FOR INTERNATIONAL EDUCATION – IIE. **Open doors 2011: InternationalStudentEnrollmentIncreasedby 5 percent in 2010/2011**. Disponível em <http://www.iie.org/en/Who-We-Are/News-and-Events/Press-Center/Press-Releases/2011/2011-11-14-Open-Doors-International-Students>, Acesso em março de 2015.

JEZINE, E.; CHAVES, V.L.J.; CABRITO, B.G. O acesso ao ensino superior no contexto da globalização: os casos do Brasil e de Portugal. **Revista Lusófona de Educação**, n.18, pp. 57-79. 2011

LIMA, M. C.; CONTEL. F. B. Características atuais das políticas de internacionalização das instituições de educação superior no Brasil. **Revista E-Curriculum**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 1-25, junho de 2008.

MAINARDES, J.; ALFERES, M. Sociologia das políticas educacionais: contribuições de Roger Dale. **Atos de pesquisa em educação**. Blumenau, v. 9, n. 2, p. 392-416, mai./ago. 2014.

MARI, C. L. Sociedade do conhecimento: ideologia acerca da ressignificação do conhecimento. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 26, n. 2, 619-638, jul./dez. 2008.

MEYER, J.W.; KAMENS, D.H. Conclusion: accounting for a world curriculum. In: MEYER, J.W.; KAMENS, D.H.; BENAVOT, A. (Org.). **School knowledge for the masses: world models curricular categories in the twentieth century**. Londres: Falmer, 1992. p. 165-179.

MUNDY, K. Global Governance, Educational Change. **Comparative Education**. Vol. 43(3), pp. 39-58. 2007.

OECD. **Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching**. OECD Publishing, Paris, 2013.

_____. **Education at a Glance 2014**: OECD Indicators, Paris; OECD Publishing, 2014.

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 753-775, Especial - Out. 2005.

OLIVEIRA, R. P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, vol.28, n.100, pp. 661-690. 2007.

SAMPAIO, M. M.; MARIN, A. J. Precarização do trabalho docente e seus efeitos sobre as práticas curriculares. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1203-1225, Set./Dez. 2004.

SCOCUGLIA, A. C. Globalizações, Política Educacional e Pedagogia Contra-Hegemônica. **Revista Iberoamericana de Educación**. n.º 48, pp. 35-51, 2008.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. A colonização da utopia nos discursos sobre profissionalização docente. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, n. 02, p. 525-545, jul./dez. 2004.

_____; _____. Educação para o alívio da pobreza: novo tópico na agenda global. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 20, p. 43-54, junho de 2006.

SOUZA, A. R. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. Tese de Doutorado (Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP, 2007.

STREECK, W. How will capitalism end? **New Left Review**. V. 87, May-June 2014.

TELLO, C.; MAINARDES, J. La posición epistemologica de los investigadores en política educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neomarxista, pluralista y pos-estructuralista. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 20, n. 9, p. 1-27, mar. 2012.

TROJAN, R. Políticas educacionais na América Latina: tendências em curso. **Revista Iberoamericana de la Educación**, n.º 51/1 – 15 de diciembre de 2009.

UNESCO. **Financing Education – Investments and Returns**, Analysis of the World Education Indicators, 2002 Edition - Executive Summary. Paris, 2002.

_____. **Final Report, World Education Forum**, Dakar, Senegal, 26-28 April 2000, UNESCO, 2000.

_____. **Pricing the right to education: The cost of reaching new targets by 2030**. Paris, 2015. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002321/232197E.pdf>. Acesso em março de 2015.

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA é doutor em Educação (PUC-SP). Professor associado e pesquisador do Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: angelo@ufpr.br

Recebido em abril de 2016
Aprovado em junho de 2016

Custo Aluno Qualidade inicial, 10% do PIB e uma nova fonte de receita: novas perspectivas para o financiamento da Educação Básica?

The initial cost pupil quality, 10% of PIB and a new source of revenue: new perspectives for the financing of basic education?

Calidad del estudiante coste inicial, el 10% del PIB y una nueva fuente de ingresos: ¿nuevas perspectivas para la financiación de la educación básica?

CACILDA RODRIGUES CAVALCANTI

Resumo: O artigo apresenta as proposições, iniciativas e debates que tomaram corpo na década de 2000 no campo do financiamento da Educação Básica no Brasil. Combinando pesquisa documental e estatística descritiva, analisa os limites e as perspectivas desses novos arranjos para o alcance de um padrão de qualidade, em resposta ao cumprimento do direito à educação. Argumenta em favor da implantação do Custo Aluno Qualidade inicial e de uma maior participação da União para o alcance de um padrão mínimo de Qualidade.

Palavras-chave: Educação Básica. Financiamento. Qualidade.

Abstract: The paper presents the proposals, initiatives and debates that took shape in the decade of 2000 in the field of basic education financing in Brazil. Combining documentary research and descriptive statistics, it analyses the limits and perspectives of these new arrangements to achieve a standard of quality in response to the accomplishment of the right to education. This paper argues for the implementation of the Initial Cost Pupil Quality and of a greater participation of the Union to reach a minimum quality standard.

Keywords: Basic education; funding; quality.

Resumen: El artículo presenta las propuestas, iniciativas y debates que se concretaron en la década de 2000 en el ámbito de la financiación de educación básica en Brasil. Combinando la investigación documental y estadística descriptiva, analiza los límites y las perspectivas de estas nuevas disposiciones para lograr un estándar de calidad, en respuesta al cumplimiento del derecho a la educación. Argumenta a favor de la aplicación de la calidad inicial de costos del estudiante y una mayor participación de la Unión para alcanzar un estándar mínimo de calidad.

Palabras clave: Educación básica. Financiación. Calidad.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 incluiu, em seu Artigo 206, inciso VII, a "garantia de padrão de qualidade" (BRASIL, 1988, Art. 206) como um dos princípios a ser considerado na oferta do ensino. Esse dispositivo teve importantes implicações para o campo do financiamento da Educação Básica, trazendo à tona o debate acerca da definição de parâmetros para o investimento necessário à oferta e à manutenção da Educação Básica com qualidade.

Embora a CF/1988 tenha associado o direito à educação e a obrigatoriedade do Estado por sua garantia a um padrão de qualidade, a primeira década que se seguiu ainda foi marcada por iniciativas em torno da quantidade e, ainda assim, limitada à expansão da oferta do Ensino Fundamental, etapa determinada como a escolaridade obrigatória. Nesse contexto, o preceito da qualidade, quando esteve presente na agenda governamental, esteve fortemente vinculado à ideia de eficiência na gestão dos recursos, entendida como fazer mais com menos custos, ou seja, aumentar a oferta sem aumentar o gasto em educação. Consequentemente, questões como a definição do investimento necessário para a garantia da oferta de educação com padrões mínimos de qualidade não tiveram repercussão suficiente na agenda governamental.

No campo específico do financiamento da Educação Básica, o debate da qualidade assumiu maior repercussão a partir da aprovação da LDB nº 9.394/1996, que, em seu Artigo 4º, deu maior especificidade ao que seria o padrão de qualidade.

> O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:[...] IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (BRASIL, 1996a, Art. 4º).

Além disso, no parágrafo 1º do Artigo 75, a referida Lei estabeleceu um referencial sobre o qual deveria ser definida a fórmula de cálculo do custo-aluno na perspectiva do padrão mínimo de qualidade.

> § 1º A ação a que se refere este Artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino. [...] § 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao *padrão mínimo de qualidade*. (*Idem*, grifo nosso)

Embora o texto da Lei nº 9.394/1996, a LDB, tenha avançado na especificação do *padrão mínimo de qualidade*, circunscreveu esse padrão ao âmbito do Ensino Fundamental, em oposição à concepção de Educação Básica presente na mesma lei.

Quando da aprovação da Lei nº 9.424/1996, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), ficaram definidos, em seu Artigo 13, os critérios a serem observados no estabelecimento do padrão mínimo de qualidade, nos seguintes termos:

> Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino, definido nacionalmente e previsto no § 4º do art. 60 Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observando o disposto no § 2º do art. 2º, os seguintes critérios: [...] I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; [...] II - capacitação permanente dos profissionais de educação; [...] III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; [...] IV - complexidade de funcionamento; [...] V - localização e atendimento da clientela; [...] VI - busca do aumento do padrão de qualidade de ensino (BRASIL, 1996b, Art. 13).

Essa especificação forneceu bases para uma definição do investimento necessário para o alcance de um padrão de qualidade na Educação Básica, incluindo dimensões fundamentais da oferta educacional. No entanto, não foram tomadas iniciativas por parte do governo para a definição de um valor/aluno ancorado em insumos e condições necessários ao alcance de um padrão de qualidade em todo o território brasileiro.

No contexto de aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do novo Plano Nacional de Educação, o debate acerca do Custo Aluno Qualidade ganhou espaço, resultando em algumas iniciativas nessa direção, sendo a meta de investimento de 10% do PIB e uma nova fonte de recursos oriundos dos royalties do petróleo concebidas como potencializadoras da expansão dos investimentos em educação para o alcance de um padrão mínimo de qualidade.

O presente estudo tem como foco a análise das perspectivas de alcance do Custo Aluno Qualidade a partir dos novos arranjos no financiamento da Educação Básica instituídos por meio do Fundeb, dos royalties do petróleo e da meta de alcance de 10% do PIB. O artigo se inicia com um breve histórico da proposta de Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) para, em seguida, analisar as duas principais medidas em direção de seu alcance: a meta de investimento de 10% do PIB e a receita dos royalties do petróleo. A análise procedida, com base em pesquisa documental e estatística descritiva, evidencia que as medidas ainda

não apresentaram efeito na direção de alcance do CAQi e que os novos arranjos têm-se limitado à administração de um limite de recursos, não havendo aumento significativo destes desde 2010.

AS PROPOSIÇÕES DO CUSTO ALUNO-QUALIDADE INICIAL

No processo de aprovação Fundeb, por meio do movimento "Fundeb pra Valer!", liderado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), a referência ao padrão mínimo de qualidade, base para a definição de um Custo Aluno-Qualidade (CAQ), foi incorporada no texto da Emenda Constitucional 53/2006, que instituiu o Fundeb (CARREIRA; PINTO, 2007). Consequentemente, a Lei nº 11.494 de 2007, que regulamentou o Fundeb, no Artigo 30, ao definir as obrigações do Ministério da Educação, incluiu no inciso IV, a "realização de estudos técnicos com vistas à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino" (p.14). E, em seu Artigo 38, assegurou a participação popular na definição do referido padrão. (BRASIL, 2007c). Contudo, não foram desenvolvidas ações efetivas na perspectiva da definição de um Custo Aluno-Qualidade[1].

Diante da inércia do governo federal nessa direção, desde 2002, a CNDE havia estabelecido como uma de suas metas a construção de referenciais de Custo Aluno-Qualidade (CAQ), ação cujo objetivo final era a elaboração e o encaminhamento de um documento com propostas sobre o CAQ ao Executivo e ao Legislativo federais. Assim, a partir desse processo, buscou-se definir uma matriz referencial do Custo Aluno-Qualidade, com base no consenso de que

> Em um sistema de educação de massa, a qualidade do ensino está associada à qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, o que, por sua vez, se relaciona à qualidade dos insumos utilizados. Em outras palavras, a ideia central é de que a garantia de insumos adequados seja condição necessária – ainda que não suficiente – para a qualidade do ensino. Embora concordemos que a definição de qualidade não deve passar apenas pela definição de insumos, do ponto de vista dos custos, que é o foco de nossa proposta, a garantia de infraestrutura e equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias é um componente imprescindível para a efetividade dos processos de ensino e aprendizagem. (CARREIRA; PINTO, 2007 p. 25)

A CNDE optou, politicamente, pela definição de um Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) como estratégia de torná-la viável diante da situação

1 O MEC, por meio do INEP, desenvolveu um estudo sobre custo-aluno, cuja finalidade seria subsidiar as decisões nessa direção. O estudo foi publicado em 2005, mas não foram tomadas iniciativas concretas na perspectiva da instituição do Custo Aluno Qualidade. (ARAÚJO, 2013).

vigente. A matriz do CAQi foi elaborada a partir do cruzamento de variáveis que relacionam "a qualidade oferecida nas etapas e nas modalidades com os insumos necessários, os desafios referentes aos recortes de equidade que impactam a educação e as dimensões fundamentais dos processos de ensino e aprendizagem" (*Ibidem*). Assim, foram definidas quatro categorias de insumos: I) insumos relacionados à estrutura e funcionamento da escola (construção e manutenção dos prédios e materiais básicos de conservação e equipamentos de apoio ao ensino); II) insumos relacionados às trabalhadoras e aos trabalhadores em educação (condições de trabalho, salários, plano de carreira, jornada de trabalho e formação inicial e continuada dos trabalhadores e das trabalhadoras em educação); III) insumos relacionados à gestão democrática (fomento à participação da comunidade escolar, trabalho em equipe, construção conjunta do projeto pedagógico, democratização da gestão da escola, entre outros); e IV) insumos relacionados ao acesso e à permanência na escola (material didático, transporte, alimentação, vestuário).

No cálculo do CAQi, quatro fatores foram considerados como os de maior impacto pelos autores: a) tamanho da escola/creche; b) jornada dos alunos e das alunas; c) a relação alunos/turma ou alunos/professor; d) os salários das/dos profissionais da educação. Assim, os autores definiram o CAQi para cada etapa e modalidade da Educação Básica, considerando, ainda, seus ciclos e diferenciando custos de implantação e manutenção, conforme sintetizados na tabela a seguir

Tabela 1 – Síntese de parâmetros e valores do CAQi

Tipo de escola	Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Ens. Fundamental do Campo	
			Séries Iniciais	Séries Finais		Séries Iniciais	Séries Finais
Tamanho médio (alunos)	120	264	400	600	900	60	100
Jornada diária dos alunos (horas)	10	5	5	5	5	5	5
Média de alunos por turma	12	22	25	30	30	12	25
Pessoal+encargos (%)	79,3%	74,3%	73,5%	73,3%	74,3%	74,9%	74,2%
Custo MDE (R$)	3.783	1.659	1.618	1.591	1.645	1.997	2.166
Custo total (R$ em 2005)	4.139	1.789	1.724	1.697	1.746	2.390	2.319
Custo total (% do PIB per capita)	39,3%	17%	16,4%	16,1%	16,6%	22,7%	22%
Diferenciação (EF 1ª a 4ª série = 1)	2,4	1,04	1	0,98	1,01	1,39	1,34

Obs: Exclui gastos com alimentação.
EF: Ensino Fundamental; MDE: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.
Fonte: Carreira e Pinto (2007, p.111)

A definição do CAQi levou em conta insumos e condições necessárias para o alcance de padrões de qualidade, considerando um aspecto essencial da realidade brasileira - a desigualdade existente entre as unidades da federação na oferta de ensino e nas condições financeiras disponíveis para o atendimento da demanda em quantidade e qualidade necessárias, o que se expressou em diferentes fatores de ponderação entre etapas, modalidades e a localização da oferta de ensino, baseados em critérios que consideram as diferenças de custo da oferta em cada situação específica. No contexto brasileiro, marcado por grande diversidade que resulta em diferentes características das redes de ensino, tanto no que se refere à quantidade quanto à qualidade, tais critérios têm grande significado para o alcance da equidade. Há estados e municípios que possuem mais desafios na oferta da educação com qualidade do que outros, dependendo das modalidades e de onde estão localizadas a oferta ou mesmo a demanda a ser atendida. Portanto, valor/aluno diferenciado e em patamar mais coerente com o custo da oferta em cada situação específica constitui um estímulo aos governos para a ampliação e melhoria da oferta de educação em áreas, modalidades ou segmentos nos quais a oferta ainda é limitada e precarizada diante da demanda, a exemplo da oferta de creches, ensino médio nas áreas rurais, educação indígena e educação em tempo integral.

Outro aspecto importante para o alcance da equidade é a diferenciação estabelecida entre os custos de implantação e os custos de manutenção de creches e escolas, pois, enquanto em algumas regiões do país os custos de implantação já não são tão imperativos, em outras, os custos de implantação ainda se impõem, em especial, quando se trata da Educação Infantil e do Ensino Médio.

O CAQi ganhou importante espaço nos debates ocorridos na Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em 2010 em Brasília-DF, a qual o indicou como referência para o caminho a ser trilhado para que a Educação Básica pública alcance um padrão mínimo de qualidade.

> Como alternativa ao atual desequilíbrio regional e à oferta de Educação Básica pública, o financiamento à educação deve tomar como referência, e em caráter de urgência, o mecanismo do custo aluno/a-qualidade (CAQ). Previsto no ordenamento jurídico brasileiro, o CAQ deve ser definido a partir do custo anual por estudante dos insumos educacionais necessários para que a Educação Básica pública adquira e se realize com base em um padrão mínimo de qualidade. (BRASIL, 2010a, p.104).

Na perspectiva de viabilizar o CAQ, a Conferência aprovou propostas de alterações importantes na atual estrutura de financiamento, entre as quais se destacam: a) garantir o aumento dos recursos da educação de 18% para, no mínimo, 25% da União e de 25% para, no mínimo, 30% de estados, DF e municípios, não

só da receita de impostos, mas se adicionando, de forma adequada, percentuais das taxas e contribuições sociais para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público[2]; b) ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014; c) definir e aperfeiçoar os mecanismos de acompanhamento, fiscalização e avaliação da sociedade, articulados entre os órgãos responsáveis (conselhos, Ministério Público, Tribunal de Contas), para que seja assegurado o cumprimento da aplicação dos percentuais mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); d) extinguir o sistema de balizas que limitam os fatores de ponderação do fundo a uma escala de 0,7 a 1,3, como medida imprescindível para substituir a atual perspectiva do gasto-aluno(a)/ano ou custo-aluno(a)/ano existente no fundo, por uma política de custo-aluno/a-qualidade.

O movimento em torno do CAQi ecoou também no Conselho Nacional de Educação que, em 05 de maio de 2010, aprovou Parecer favorável à sua viabilização. O Parecer CNE/CEB nº 08/2010 discorre sobre alguns graves problemas brasileiros referentes à qualidade da Educação Básica no Brasil e também acerca de algumas medidas tomadas pelo governo federal na direção de corrigi-los e, a partir disso, mostra que tal realidade e tais medidas não podem se efetivar com a atual matriz de financiamento da educação e argumenta em favor de um financiamento que considere o CAQi.

> Nesse sentido, o presente Parecer identificou o Custo *Aluno Qualidade inicial* (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito a Educação, como referência para a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Publica no Brasil. (BRASIL, 2010b)

Assim, o CNE, por meio da Câmara de Educação Básica (CEB), aprovou o parecer, seguindo a perspectiva do CAQi elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com valores atualizados, em função das mudanças introduzidas pelo Ensino Fundamental de 9 anos, que levaram a alterações no número médio de alunos em creche, pré-escola e anos iniciais do Ensino Fundamental.

O Parecer CNE/CEB nº 08/2010 foi importante passo na perspectiva de mobilização do executivo e do legislativo para a instituição do CAQi, porém, passados seis anos de sua aprovação, ainda aguarda pela homologação do ministro da educação, fato que traz implicitamente indícios da resistência do governo

2 Ressalte-se, nesse aspecto, que a proposta de vinculação de percentuais das taxas e contribuições incorre em um erro quanto a tal possibilidade, uma vez que as taxas, conforme a CF/1988, estão vinculadas à prestação de serviços aos seus contribuintes e as contribuições aos fins específicos para os quais foram criadas.

federal quanto a tal proposição. Em que pese a não homologação do Parecer pelo ministro, as iniciativas aqui relatadas na direção do CAQi trouxeram importantes debates para a agenda do financiamento da educação pública, entre eles o da vinculação de percentuais de seu financiamento da ao PIB em um patamar de 10%, que tomou lugar nos debates do processo de tramitação do PNE 2014-2024.

INVESTIMENTO DE 10% DO PIB, ROYALTIES DO PETRÓLEO E A PERSPECTIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DO CAQI

A proposição e os movimentos em torno do Custo Aluno Qualidade inicial conduziram a medidas importantes no Fundeb, tais como maior diversificação de fatores de ponderação conforme etapas e modalidades bem como outras especificidades da Educação Básica e a definição de um percentual mínimo da complementação da União. Porém, os valores/aluno praticados ainda se mostram muito aquém de um Custo Aluno Qualidade.

Nessa direção, movimentos e organizações sociais em defesa da educação pública com qualidade fizeram, nas CONAEs e no processo de aprovação do novo PNE (2011-2020), ampla mobilização em torno da ampliação do investimento em educação para o alcance do CAQi.

No Projeto de Lei nº 8.035/2010, visando à aprovação do novo PNE, estava contida a proposta de aplicação de 7% do PIB em educação, ao longo da década: "Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do país." (BRASIL, 2010c, meta 20).

Em documento, (BRASIL, 2010d), o governo federal apresentou estudo que mostrava um investimento na ordem 5% do PIB até o ano de 2009. No cálculo, segundo o documento, não foram incluídos gastos com aposentadorias e pensões, bolsas de estudo, financiamento estudantil, juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional. Sendo assim, o documento permite entender que foram incluídas as transferências para entidades privadas filantrópicas e comunitárias, via Fundeb e programas do FNDE. Assim, a meta de 7% foi calculada com base nesse percentual de 5% em 2009, aplicando-se uma taxa de crescimento médio anual de 0,2%, conforme movimento que vinha sendo feito nos últimos cinco anos. Portanto, não incorporou esforços no sentido de superação dessa taxa de crescimento médio.

Tal proposta foi alvo de intensos debates e estudos por parte da sociedade civil, que buscou mostrar não ser tal percentual suficiente para garantir a educação de qualidade ensejada pelo plano, uma vez que não incorporava novas fontes

e maior aporte de recursos em relação ao que já vinha sendo realizado. Surge assim, em setembro de 2011, a "campanha 10% do PIB na educação pública já", assinada por um conjunto de entidades sindicais e outras organizações não governamentais, ancorando-se na proposição do CAQi.

A partir de então, trava-se uma disputa entre a proposta do governo (que oscilava entre 7% e 8%) e a proposta da campanha, de 10%. Nesse processo, a disputa envolve não somente o percentual do PIB a ser vinculado, mas também a concepção de investimento em educação pública *versus* a concepção de investimento público em educação. Para os defensores dos 10%, esse percentual deveria incluir apenas os gastos em educação pública, excluindo-se, portanto, os recursos investidos nas instituições privadas de ensino, bem como os gastos com aposentados e pensionistas.

Em meio ao debate na Câmara Federal, o relator do projeto apresentou uma proposta intermediária de 8,3% do PIB, mas alterando o texto, de forma que tal percentual abrangeria não somente os investimentos nas redes públicas, mas também os investimentos públicos na rede privada. Considerando que os percentuais atuais investidos no setor privado (somando-se transferências do Fundeb, dos programas do FNDE, Prouni e FIES) giram em torno de 1,5% (ARAÚJO, 2013), tal proposição se apresentou mais como uma manobra do que uma proposta de expansão dos percentuais para além do que já havia sido proposto pelo governo federal. Porém, esta não foi aceita pela maioria da Comissão Especial do PNE na Câmara Federal, que aprovou um investimento equivalente a 10% do PIB para a educação pública e, assim, seguiu para o Senado Federal.

No Senado Federal, o debate acerca do investimento em proporção ao PIB voltou à tona e novas propostas de redação à meta 20 foram apresentadas, resultando na exclusão do adjetivo "pública" que assegurava, para efeito do cálculo dos 10% do PIB, apenas os investimentos em "educação pública", prevalecendo a generalização no texto.

Em março de 2014, em resposta a requerimento do Senado, o MEC nota técnica (BRASIL, 2014) no qual apresenta dois resultados sobre o percentual do PIB investido no período de 2000 a 2012, com base em estudos do INEP. A nota diferencia *investimento público total de investimento público direto*. Assim, o primeiro é concebido como sendo a "soma de recursos investidos pelo setor público em educação, tanto pública quanto privada" e, por sua vez, o investimento público direto como sendo a "soma de recursos investidos pelo setor público em educação pública".

As duas tabelas a seguir mostram os resultados do estudo do INEP. (BRASIL, 2014).

Tabela 2 – Estimativa do percentual de Investimento Público Total em Educação em relação ao PIB, por esfera de governo - Brasil 2000 - 2012

ANO	Percentual de Investimento Público Total em relação ao PIB			
	Todos os níveis de ensino	Esferas de Governo		
		Federal	Estadual	Municipal
2000	4,7	0,9	2,0	1,8
2001	4,8	0,9	2,0	1,8
2002	4,8	0,9	2,1	1,8
2003	4,6	0,9	1,9	1,8
2004	4,5	0,8	1,8	1,9
2005	4,5	0,8	1,8	1,9
2006	5,0	0,9	2,1	2,0
2007	5,2	1,0	2,1	2,0
2008	5,4	1,0	2,3	2,1
2009	5,7	1,2	2,3	2,2
2010	5,8	1,2	2,3	2,3
2011	6,1	1,3	2,5	2,3
2012	6,4	1,3	2,5	2,6

Fonte: Brasil, 2014.

Os dados da Tabela 2 mostram que de 2010 a 2012, o Investimento Público Total em educação cresceu apenas 0,6 pontos percentuais, ou seja, a uma razão de 0,3 ao ano, portanto 0,1 a mais que a taxa prevista no estudo do MEC, que acompanhou a proposta inicial do novo PNE. Assim, ainda considerando todos os gastos do setor público em educação (pública e privada), conforme aprovado no PNE 2014-2024, mantendo-se essa mesma taxa de crescimento, a meta de 10% não seria alcançada; até o fim da década, chegaria a apenas 8,8.

Considerando o Investimento Público Direto, ou seja, apenas os recursos investidos pelo setor público em educação pública, essa distância é ainda maior. Os dados da Tabela 3 mostram que de 2010 a 2012, o Investimento Público Direto em educação cresceu apenas 0,4 pontos percentuais - uma taxa anual de 0,2. Portanto, mantendo-se essa mesma taxa de crescimento, até o fim da década, alcançar-se-iam apenas 7% do PIB, em conformidade com o previsto no estudo do MEC, que acompanhou a proposta inicial do PNE. Portanto, tomando-se a concepção de Investimento Público Direto, o alcance da meta de 10% do PIB até o fim da década, exigiria esforços mais intensos por parte dos entes federados, principalmente, da União.

Tabela 3 – Estimativa do percentual de Investimento Público Direto em Educação em relação ao PIB, por esfera de governo - Brasil 2000 - 2012.

ANO	Percentual de Investimento Público Total em relação ao PIB			
	Todos os níveis de ensino	Esferas de Governo		
		Federal	Estadual	Municipal
2000	3,9	0,7	1,7	1.5
2001	4,0	0,8	1,7	1,6
2002	4,1	0,7	1,8	1,6
2003	3,9	0,7	1,6	1,6
2004	3,9	0,6	1,6	1,7
2005	3,9	0,7	1,6	1,7
2006	4,3	0,7	1,8	1,7
2007	4,5	0,8	1,9	1,8
2008	4,7	0,8	2,0	1,9
2009	5,0	1,0	2,0	1,9
2010	5,1	1,0	2,0	2,0
2011	5,3	1,1	2,1	2,0
2012	5,5	1,0	2,2	2,3

Fonte: Brasil, 2014.

Assim, é compreensível a insistência do governo em manter percentuais entre 7 e 8,3% do PIB e, sendo aprovados os 10%, manter a inclusão dos investimentos feitos na iniciativa privada, o que aumenta a possibilidade de alcance de percentuais mais próximos da meta estabelecida.

De volta à Câmara Federal, o PNE foi aprovado, em 03 de junho de 2014, mantendo-se a meta de investimento de 10% do PIB e a mudança na redação, pequena mas de grande significado: ao invés de *ampliar o investimento público em educação pública, o texto aprovado foi ampliar o investimento público em educação*. Com essa sutil exclusão do adjetivo pública, abre-se a possibilidade de incluir os recursos repassados para a iniciativa privada no cômputo dos gastos em educação. Assim, concordando com Araújo (2013), o percentual de investimento público na educação pública não será de 10% do PIB, mas deve ficar em torno de 8,5% do PIB, caso não cresça o percentual atual de destinação de recursos públicos para a área privada.

A aprovação da meta do PNE 2014-2024 de vinculação dos investimentos em educação a um patamar de 10% do PIB estabeleceu o desafio de aumentar os recursos disponíveis para a educação. Nessa perspectiva e no contexto de intensos debates e demandas da sociedade civil, foi aprovada em 9 de setembro de 2013, a Lei nº 12.858, que obriga a União, os Estados e os Municípios a aplicarem

75% de suas receitas provenientes das parcelas da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (royalties e participações especiais), além de 50% dos recursos do Fundo Social até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no PNE.

Dois aspectos da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, podem ser considerados importantes na perspectiva de ampliar os investimentos em Educação Básica: o primeiro diz respeito à determinação da exclusividade de tais recursos para a educação pública e a priorização da Educação Básica; e o segundo se refere à determinação, no Art. 4º, da aplicação dos recursos em acréscimo ao mínimo obrigatório, ou seja, os governos, não deverão contar tais recursos para contabilizar o percentual mínimo da receita de impostos determinados pela CF/1988.

Essa nova fonte de recursos era esperada como propulsora da meta de investimento de 10% do PIB em educação. Porém, cabe observar que os estudos realizados ainda em seu processo de tramitação já apontavam sua insuficiência. A Nota Técnica nº 14/2013 (TANNO, 2013), produzida pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em agosto de 2013, já na etapa final do processo de aprovação da Lei nº 12.858/2013, apresentou uma projeção do montante dos novos recursos e de seu impacto para o alcance da meta de 10% do PIB. Os elaboradores fizeram três projeções com base nos três diferentes projetos que tramitaram nas duas casas legislativas. Considerando a projeção feita com base no Parecer ao substitutivo do Senado Federal, aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, os novos recursos representariam, nos próximos dez anos (2013-2022), montante estimado de R$ 218 bilhões destinados à área de educação. Porém, segundo o estudo da referida Nota Técnica, mantendo-se a taxa otimista de crescimento do investimento público em educação de 6,0% ao ano e projetando-se a mesma taxa para os próximos 12 anos (2012 a 2023), os investimentos totais em educação atingiriam apenas 7,9% do PIB em 2023. Assim, para alcançar a meta de 10% do PIB em 2023, seria necessário ainda um investimento adicional na ordem 1,59 trilhões no período acumulado de 2013 a 2023; portanto, um montante muito além do projetado para a nova fonte no período de 10 anos.

Deve-se observar, ainda, que o incremento da receita da educação por meio da nova fonte será mais significativa para os estados e municípios produtores[3] afetados pela exploração de petróleo e gás. Assim, o benefício para os demais municípios seria advindo dos recursos dos *royalties* e da participação especial dos órgãos da administração direta da União e dos 50% do Fundo Social.

No entanto, a nova fonte tem sido afetada amplamente pela crise política e econômica envolvendo a Petrobrás, bem como pela disputa entre o governo federal e o governo do estado do Rio de Janeiro em relação à distribuição dos recursos oriundos dos *royalties* e participações especiais do petróleo e do gás.

O governo do estado do Rio de Janeiro havia ingressado com Ação Direta de Inconstitucionalidade em 15/03/2013 (ADI nº 4917/DF), com pedido de medida cautelar contra as novas regras de distribuição dos royalties e participações especiais devidos pela exploração do petróleo, introduzidas pela Lei Federal nº 12.734/2012. O Supremo Tribunal Federal concedeu liminar favorável ao Governo do Rio de Janeiro, o que resultou no restabelecimento da redação original dos dispositivos da Lei nº 9.478/1997, que previa a destinação de recursos pela exploração de petróleo a diversos órgãos da União: Ministério da Defesa, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Ministério de Minas e Energia. (BRASIL, 2013b).

Assim, a arrecadação tem sido muito aquém das projeções iniciais, conforme mostra a mais recente Nota Técnica nº 7/2015 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (TANNO, 2015), que analisou os efeitos da medida cautelar na ADI nº 4917/DF para as receitas decorrentes da exploração de petróleo destinadas à educação[4].

Tal decisão teve efeito direto sobre as novas receitas previstas para a educação. De acordo com a referida nota técnica, as leis orçamentárias de 2014 e 2015 adotaram a hipótese de queda da liminar e a manutenção do texto promulgado da Lei nº 12.734/2012, prevendo para a União a vinculação integral

---

3 De acordo com a Lei nº 9.478/97, que definiu o regime de distribuição das receitas de royalties e participações especiais sob o regime de concessão, quando a parcela representar 5% do contrato, a parcela dos estados e municípios produtores será, respectivamente, de 70% e 20%, (quando a extração ocorrer em terra, lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres) e de 30% (quando a extração ocorrer em plataforma continental). Quando a parcela do contrato de concessão exceder 5%, a parcela dos estados e municípios produtores será, respectivamente, de 52,5% e 15% (quando a extração ocorrer em terra, lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres) e de 22,5% (quando a produção for extraída da plataforma continental). O percentual restante é dividido entre os Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e da Marinha (cujos percentuais variam entre 25% e 15%) e entre os municípios afetados pela exploração (com percentuais entre 10 e 7,5%), dependendo das situações já elencadas quanto ao local e percentual do contrato. (BRASIL, 1997)

4 A análise da referida Nota Técnica não leva em consideração eventuais frustrações decorrentes da exploração e de outros fatores conjunturais, tais como a redução no ritmo de investimentos no setor e a queda do preço de barril de petróleo; considera apenas as perdas oriundas da liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal ao estado do Rio de Janeiro contra as novas regras de distribuição dos royalties e participações especiais devidos aos entes federados. (TANNO, 2015)

de recursos oriundos da exploração de petróleo ao Fundo Social, dos quais 50% foram alocados no Ministério da Educação, em conformidade com o disposto no art. 2º, III, da Lei nº 12.858/2013. No entanto, considerando a medida cautelar concedida pelo STF, a execução orçamentária está condicionada ao marco regulatório anterior (Lei nº 9.478/1997), de forma que os recursos deixam de ser destinados à educação e são repassados aos órgãos da União anteriormente beneficiados. Assim, das receitas previstas pela Lei nº 12.858/2013, a Lei Orçamentária de 2015 contemplou apenas a parcela correspondente a 50% das destinações ao Fundo Social, relativas a contratos celebrados sob o regime de concessão não incluídos no inciso I, ou seja, áreas em plataforma continental cuja declaração de comercialidade ocorreram antes de 3 de dezembro de 2012 e áreas exploradas em terra (TANNO, 2015, p. 3).

De acordo com a Nota Técnica, a Lei Orçamentária de 2014 havia estimado uma arrecadação na ordem de R$ 42,7 bilhões decorrentes da exploração de petróleo, porém esta foi de apenas R$ 35,3 bilhões. Para a educação estava prevista uma receita de R$ 6,7 bilhões, porém apenas R$ 1,5 bilhão foi efetivamente arrecadado, uma vez que os recursos continuam destinados conforme a Lei nº 9.478/1997. Além da arrecadação do Ministério da Educação, a decisão do STF afetou também as receitas da educação dos estados e municípios que tiveram uma redução de sua participação de 68,6% para 61,3%.

O quadro a seguir apresenta a situação orçamentária das ações previstas com recursos da nova fonte.

Quadro 01 – Ações orçamentárias financiadas pela Fonte 108 – Parcela do Fundo Social destinada à educação. Lei Orçamentária Anual para 2014.

AÇÃO	FONTE	DOTAÇÃO INICIAL	CRÉDITOS ADICIONAIS	AUTORIZADO
CONCESSÃO DE BOLSA DE APOIO À EDUCAÇÃO BÁSICA	EDUCAÇÃO	1.641.572.223	-1.024.491.500	617.080.723
	OUTRAS	0	1.264.544.500	1.264.544.500
APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	EDUCAÇÃO	0	562.631.761	562.631.761
	OUTRAS	401.664.698	337.968.239	739.632.937
COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB	EDUCAÇÃO	681.005.191	-562.631.761	118.373.429
	OUTRAS	9.674.353.478	1.066.731.761	10.741.085.239
IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	EDUCAÇÃO	3.500.000.000	-2.495.895.226	1.004.104.774
	OUTRAS		2.495.895.226	2.495.895.226
IMPLANTAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ESTRUTURAS ESPORTIVAS ESCOLARES	EDUCAÇÃO	798.052.651	-61.792.501	736.260.150
	OUTRAS	202.547.349	61.792.501	264.339.850
APOIO À CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	EDUCAÇÃO	95.087.511	0	95.087.511
	OUTRAS	149.138.098	60.800.000	209.938.098
APOIO À MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	EDUCAÇÃO	0	61.792.501	61.792.501
	OUTRAS	142.796.125	-59.671.661	83.124.464
	EDUCAÇÃO	**6.715.717.576**	**-3.520.386.726**	**3.195.330.850**
	OUTRAS	**10.570.499.748**	**5.228.060.566**	**15.798.560.314**
	TOTAL	**17.286.217.324**	**1.707.673.840**	**18.993.891.164**

Fonte: Tanno (2015, p. 9)

O Quadro 1 apresenta os recursos previstos pela LOA de 2014 e o que foi efetivamente arrecadado da fonte da exploração de petróleo para a educação, bem como os recursos adicionais oriundos de outras fontes. A arrecadação negativa da nova fonte levou o governo federal a realizar o cancelamento de R$ 3,5 bilhões das dotações autorizadas e a compensação por meio do acréscimo de dotações, da ordem de R$ 5,2 bilhões nessas mesmas ações com a utilização de outras fontes. Para o ano de 2015, a lei orçamentária estimou a arrecadação de royalties e participação especial destinados à educação de 7,0 bilhões. Porém, considerando-se o efeito da liminar, a arrecadação provavelmente será de apenas 3,5 bilhões. Além disso, com o agravamento da crise, a possibilidade de compensações ocorridas em 2014 parece menor, comprometendo ainda mais a perspectiva de alcance da meta de investimentos em educação ao patamar de 10% do PIB, conforme previsto pelo PNE 2014-2022.

Observando-se a receita dos principais mecanismos de financiamento da Educação Básica, constata-se que o alcance do Custo Aluno Qualidade inicial

está bastante comprometido. A receita do Fundeb vem diminuindo, desde 2011, o ritmo de crescimento em relação aos seus quatro primeiros anos. Em 2010, o aumento real da receita em relação ao ano anterior foi de 14%. Porém, a partir de então, o aumento de receita veio diminuindo gradativamente e apresentou queda de 1% de 2013 para 2014 e de 2% para 2015, incluindo a complementação da União (valores corrigidos pelo IPCA de julho de 2015). Esta, por sua vez, vem sendo mantida no mínimo estabelecido pela Lei, ou seja, o equivalente a 10% do total dos fundos[5]. Além disso, apresentaram queda drástica as transferências dos Programas de assistência legal e voluntária da União, que vinham mantendo considerável ritmo de crescimento desde 2004 até o ano de 2010. As transferências dos programas de assistência legal apresentaram queda de 44% de 2010 para 2014 e as dos programas de assistência voluntária caíram 22% no mesmo período.[6] Observe-se que as transferências desses programas apresentam queda significativa a partir de 2010, quando a complementação da União, por obrigação legal, atinge os 10% do total da composição dos fundos estaduais.

Tomando-se como referência os recursos do principal arranjo de financiamento da Educação Básica, no ano de 2014, pode-se observar que os valores praticados estão muito distantes do alcance do CAQi e tal perspectiva depende amplamente de maior participação da União. Com base no estudo de Pinto (2015), o gráfico a seguir apresenta o valor médio aluno[7] no âmbito de cada estado no ano de 2014, com e sem a complementação da União.

Tomando-se como referência o CAQi, as perspectivas de equidade entre os entes federados tornam-se mais complexas. Em valores atualizados para 2014, o valor médio aluno do CAQi seria de R$ 5.445,80, o que significa que, nem mesmo o maior valor médio do país, o de Roraima, aproxima-se de um padrão mínimo de qualidade.

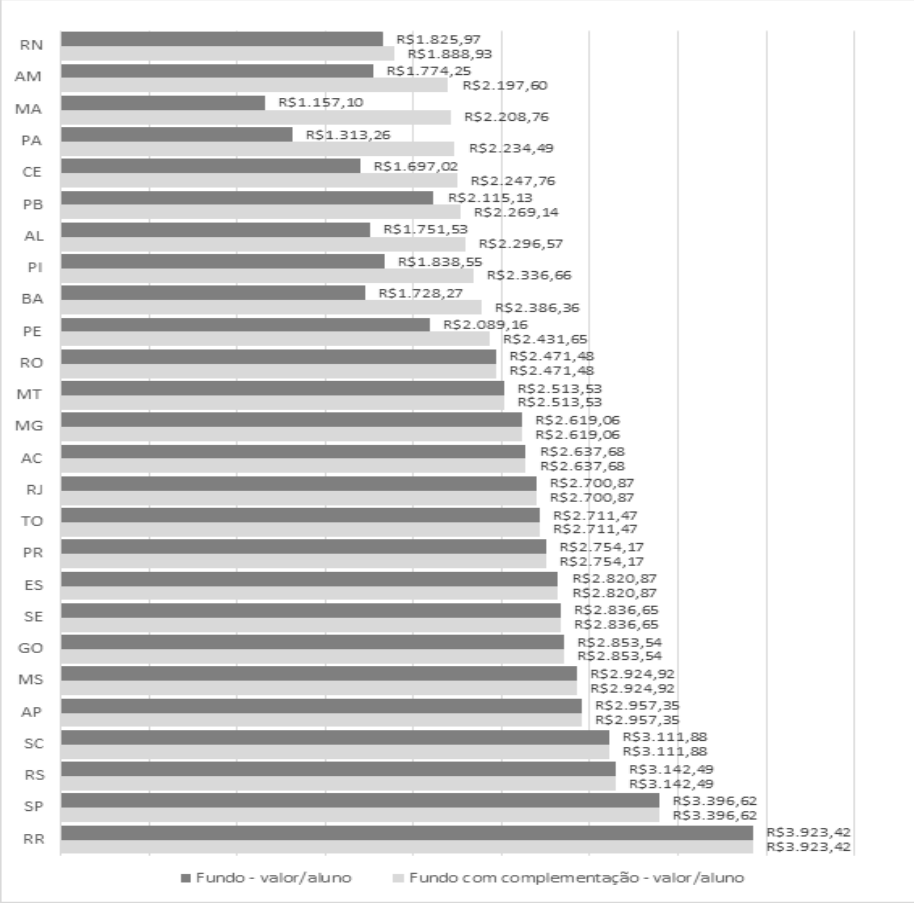
---

5 Dados oriundos das planilhas divulgadas pelo FNDE, incluindo ajustes feitos no ano posterior.

6 Dados oriundos do Portal da Transparência

7 O valor médio aluno corresponde à razão entre valor total do Fundeb recebido pelos estados e a matrícula em Educação Básica pública (rede estadual + rede municipal) no ano de 2014.

Gráfico 1 – Valor médio do Fundeb por aluno com e sem a complementação da União – Brasil, 2014



Fonte: Elaboração da autora com base em dados do FNDE/Fundeb (2014) e INEP (Censo Escolar, 2014).

Observa-se que a complementação da União altera significativamente o valor médio aluno, disponível somente com os recursos do fundo estadual, em especial nos estados do Maranhão e do Pará. Comparando-se o maior valor médio aluno do Maranhão, mesmo com a complementação da União, com o de Roraima, maior valor médio aluno, tem-se uma variação de 75,58%. Portanto, um aporte maior de recursos da União é essencial para se avançar no alcance do CAQi.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a aprovação da Constituição de 1988 e, principalmente, após a promulgação da Lei nº 9.394/1996, a LDB, diversos arranjos foram sendo desenvolvidos na perspectiva de garantir melhor alinhamento entre o sistema de divisão de responsabilidades e o sistema de divisão dos recursos financeiros, com vistas a garantir o cumprimento do preceito do direito de todos à educação com qualidade.

Observa-se, portanto, que novas perspectivas se apresentaram no campo do financiamento com vistas ao aumento do investimento na Educação Básica. Estas apontam para um redimensionamento da relação entre as dimensões da quantidade e da qualidade, na medida em que a quantidade de insumos e, consequentemente, de recursos constitui uma importante dimensão da qualidade, em especial quando ambas as dimensões são concebidas na perspectiva da garantia de equidade na oferta educacional. Dessa forma, equidade e qualidade têm sido princípios propulsores de iniciativas na direção de mais recursos para a Educação Básica.

As tensões entre melhoria da qualidade e a expansão dos recursos financeiros para a oferta e a manutenção da Educação Básica têm gerado novas proposições e novos arranjos político-administrativos que manifestam também forças em disputa, seja entre os governos seja entre estes e a sociedade civil. As novas proposições envolvem também tensões no âmbito do legislativo, que se expressam nos diversos projetos que tramitam na Câmara dos Deputados visando à regulamentação do Custo Aluno Qualidade, do regime de colaboração, do Sistema Nacional de Educação e da proposta de uma lei de responsabilidade educacional.

O Fundeb constituiu um passo adiante na perspectiva de equalização das condições de oferta e manutenção da educação. Entretanto, em um contexto de grandes assimetrias espalhadas no vasto território brasileiro, que impactam tanto a receita de impostos dos diferentes entes quanto as condições de oferta e manutenção da educação, os recursos e mecanismos de redistribuição do novo fundo ainda se mostram insuficientes para a garantia do direito de todos à educação e, portanto, deixam de atender aos princípios constitucionais de um padrão mínimo de qualidade e de equidade na oferta da educação.

Os debates ocorridos no âmbito da CONAE e no processo de aprovação do novo PNE acerca do regime de colaboração e de mecanismos na perspectiva da qualidade e da equidade resultaram em avanços significativos em termos de metas, a exemplo da meta 20, que visa a ampliar o investimento público em educação a um patamar de 10% do PIB ao final do decênio, e suas estratégias em termos

de implementação do CAQ e da regulamentação do regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios. Esse processo ocorreu, porém, em meio a muitas tensões entre as organizações da sociedade civil e o governo federal, tanto no âmbito do legislativo quanto do executivo, envolvendo, em especial, a tensão entre os conceitos de gasto versus investimento público em educação e a tensão entre investimento público em educação e investimento em educação pública.

O cumprimento das metas previstas no PNE 2014-2024 incide diretamente sobre um maior aporte de recursos da União, o que está assinalado na estratégia 20.10 e tem tensionados os debates e iniciativas no campo do financiamento. Observa-se, porém, que o investimento da União em Educação Básica pública tem-se limitado ao cumprimento do mínimo estabelecido legalmente no âmbito do Fundeb e, ainda assim, às custas de recursos de outras ações de sua assistência financeira, o que torna mais distante o alcance do CAQi no financiamento da Educação Básica.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Gilda Cardoso; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, jan /fev /mar /abr. 2005.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 2013. 416 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

_____ **Nota técnica nº 010/2014**: indicadores financeiros educacionais. Investimento Público em educação. Brasília, DF, INEP, 2014.

_____. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal. Brasília, DF, 9 set. 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em: 7 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4917 MC / DF**. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 18 de março de 2013b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/ adi4917liminar.pdf >. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. **Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010**: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010a. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/ images/.stories/pdf pdf/documetos/ documento_final.pdf>. Acesso em: 16 maio. 2012.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 08/2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei no 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, DF, 2010b.

_____. **Projeto de Lei 8.035, de 20 de dezembro de 2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputado, 20 dez. 2010c. Disponível em: http://www.camara.gov.br/sileg/integras/ 831421.pdf. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. **Notas técnicas do MEC ao PNE 2011–2020**. Brasília: Ministério da Educação. 2010d. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_ pne_2011_2020.pdf>. Acesso em: 20 mai.2013.

_____. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 20 jun. 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 19 mai. 2014.

_____. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo. Brasília, DF, 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. **Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 20 dez, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ leis/l9394.htm>. Acesso em: 05 mai. 2013.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 24 dez, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_ 03/leis/l9424.htm>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília: Senado FederaL, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Constituicao/ Constituicao.htm>. Acesso em: 05 abr. 2012.

CARREIRA, Denise; PINTO Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global/ Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

PINTO, José Marcelino Rezende. O FUNDEB na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**. Brasília, v.28, n.93, p. 101-118, jan./jun. 2015.

TANNO, Claudio Riyudi et all. **Nota técnica nº 14/ 2013**: Destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Brasília: Câmara dos deputados / consultoria de orçamento e fiscalização financeira. Disponível em: < http://www2. camara.leg.br/atividade-egislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/NT14.pdf>. Acesso em 06 maio. 2015.

TANNO, Claudio Riyudi. **Nota técnica nº 7/ 201**5: efeitos da medida cautelar na ADI nº 4917/df e a frustração de receitas decorrentes da exploração de petróleo destinadas à educação. Brasília: Câmara dos deputados / consultoria de orçamento e fiscalizacao financeira. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/ orcamentobrasil/estudos/2015/NT07_ 2015.pdf>. Acesso em 12 jun. 2015.

CACILDA RODRIGUES CAVALCANTI é doutora em Educação pela UFMG, professora do Departamento de Educação II da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), com atuação profissional e acadêmica no campo de políticas públicas de educação, em especial, no campo da gestão e do financiamento da educação básica. E-mail: cavalcanticacilda@gmail.com

Recebido em abril de 2016
Aprovado em junho de 2016

Políticas de accountability na Educação Básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho

Accountability policies in Brazilian basic education: a study of payment per teachers by performance

Políticas de accountability en la educación básica de Brasil: un estudio sobre el pago por desempeño de los profesores

ANDRÉIA FERREIRA DA SILVA

Resumo: O artigo estuda o estabelecimento de iniciativas de avaliação externa e de pagamento de professores por desempenho, as finalidades e formas que vêm assumindo nas políticas subnacionais, com destaque para as medidas adotadas na rede de ensino de Campina Grande. Fundamenta-se em pesquisa bibliográfica e documental. O estudo discute os limites de tais políticas e seus desdobramentos para a educação brasileira.

Palavras-chave: Educação básica; políticas de *accountability*; pagamento de professores por desempenho.

Abstract: This article discusses the implementation of accountability policies in the Brazilian basic education. Studies the establishment of initiatives of external evaluation and the payment per teachers by performance, the purposes and ways that are assuming the sub-national policies, highlighting the measures adopted in Campina Grande school system. It is based on bibliographic and documentary research. The study discusses the limits of such policies and their consequences for Brazilian education.

Keywords: Basic education; accountability policies; payment per teachers by performance.

Resumen: Este artículo discute la implantación de políticas de accountability en la educación básica brasileña. Estudia el establecimiento de iniciativas de evaluación externa y del pago a los profesores por desempeño, los propósitos y formas que están asumiendo en las políticas sub nacionales, destacando las medidas adoptadas en el sistema escolar de Campina Grande. Se basa en la investigación bibliográfica y documental. El estudio discute los límites de dichas políticas y sus consecuencias para la educación brasileña.

Palabras clave: Educación básica; políticas de accountability; pago de profesores por desempeño.

INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo geral discutir as políticas de accountability na Educação Básica brasileira. Para alcançar esse propósito, analisa, inicialmente, o processo de implantação das iniciativas federais de avaliação externa e de responsabilização na Educação Básica. Em seguida, examina a instituição de políticas subnacionais de pagamento de professores por desempenho, as finalidades e as configurações que tais políticas vêm assumindo. Por fim, investiga as iniciativas de *accountability* adotadas na rede municipal de ensino de Campina Grande. O estudo fundamenta-se em pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica examinou a produção que trata da temática da avaliação em larga escala no país e da instituição de mecanismos de *accountability*, com o estabelecimento do uso dos resultados das avaliações com consequências fortes para a escola e seus profissionais, por meio, entre outros, do pagamento de professores por desempenho. A pesquisa documental analisou documentos legais e normativos referentes às iniciativas estandardizadas de avaliação e ao estabelecimento de mecanismos de responsabilização e de prestação de contas na Educação Básica brasileira e no município investigado.

De acordo com Sousa (2013), é difícil conhecer as iniciativas e as influências das políticas de avaliação nos municípios brasileiros, em decorrência da grande quantidade de municípios, mais de 5.560, e de sua diversidade e desigualdade. Essa situação contribui para o reduzido número de estudos que analisam os usos das avaliações em larga escala no âmbito municipal. Segundo a autora, nesses estudos, deve-se ter um cuidado redobrado em não generalizar os dados. Atentando para esse cuidado, o presente artigo discute as políticas de avaliação externa e de *accountability* implantadas em nível subnacional, tendo como foco o estudo das medidas instituídas no município paraibano de Campina Grande.

As iniciativas estaduais e municipais de avaliação externa e de pagamento de professores por desempenho estão se expandindo no país, fundadas nos princípios da competitividade, da meritocracia e da responsabilização. Nesse contexto, em um sentido mais amplo, o presente texto visa a contribuir para o alargamento da compreensão do estabelecimento dessas políticas no país e para a ampliação das discussões acerca de seus desdobramentos e riscos para a Educação Básica no Brasil.

AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EXTERNA E DE ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

As iniciativas de avaliação externa da educação escolar vêm-se fortalecendo no país, a partir dos anos 1990, em um contexto de redefinição da atuação do Estado marcado pelas teses neoliberais, que propõem a atuação estatal mínima no setor econômico e nas políticas sociais, defendendo a liberdade de mercado e opondo-se à noção de direitos sociais. As políticas públicas federais, a partir de então, vêm adotando o modelo de administração pública gerencial em que o Estado passa de executor para avaliador e regulador.

No contexto educacional, o Estado assume como uma de suas principais incumbências a avaliação da qualidade da educação. A partir de então, as iniciativas de avaliação em larga escala passam a ser compreendidas como mecanismo privilegiado para a aferição e a promoção da qualidade da educação. Nessa visão, os resultados do desempenho dos alunos nos testes padronizados são interpretados como evidência da qualidade da educação brasileira (SOUSA, 2013; LIRA, 2013).

Para Freitas (2007), o Estado brasileiro obteve a legitimação de sua proposta de uma avaliação centralizada, externa aos sistemas e às escolas, e pautada nos "princípios político-administrativos e pedagógicos que enfatizaram a administração gerencial, a competição e a *accountability*, na perspectiva de uma lógica de mercado" (p. 187). Esse modelo se caracteriza por uma regulação avaliativa centralizada no governo federal e orientada pelos princípios da administração gerencial que estimulam a competição entre as unidades escolares e os sistemas de ensino, combinada com a responsabilização dos agentes educacionais.

Segundo Freitas (2012), um sistema de responsabilização é constituído por três elementos: testes para estudantes, a divulgação pública do desempenho da escola e a instituição de recompensas e sanções[1]. Para ele, as recompensas e punições formam o caráter meritocrático desse sistema, mas não somente, já que a própria divulgação pública dos resultados da escola consiste, em si mesma, em uma forma de recompensa ou sanção. Desse modo, "a meritocracia é uma categoria [...] que perpassa a responsabilização" (p. 383).

O *accountability* no contexto educacional, para Brooke e Cunha (2011), constitui a associação entre resultados de aprendizagem e consequências para o distrito educacional, a escola, os professores ou os alunos. Os autores explicam

1 Nesse contexto, os professores são encorajados a melhorar cotidianamente sua produtividade, tornando-se um sujeito empreendedor do eu, que calcula a si mesmo e procura agregar novos resultados ao desempenho, A autenticidade do professor é sacrificada pela imagem que ele deve fabricar, demonstrar com os seus resultados, configurando sua performance. Para o autor, essa cultura traz incertezas, instabilidade e desprofissionalização para o professor (BALL, 2010).

que "o grau de pressão que a autoridade educacional deseja aplicar ao processo de indução pode ser calibrado de acordo com o tipo ou seriedade das consequências" (p. 22).

De acordo com Passone (2014), as políticas de responsabilização na educação brasileira vêm contribuindo para camuflar os problemas educacionais, ao apontar os professores como os principais responsáveis pela oferta de um ensino de qualidade. Para o autor,

> A responsabilização na educação básica brasileira vem ocorrendo em detrimento da melhoria de elementos estruturais relacionados ao processo educacional, tornando-se apenas um procedimento de racionalização dos recursos existentes, sem aportar investimentos substanciais às escolas (PASSONE, 2014, p. 443).

Adotando a mesma compreensão, Novaes (2013) afirma que a avaliação do desempenho, no contexto brasileiro, foi pouco considerada como investimento, relacionando-se mais com a punição do que com o crescimento e a melhoria do trabalho docente.

Desde os anos 1990, as iniciativas de avaliação externa ganharam destaque no país com a institucionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a implementação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Em 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o SAEB foi reorganizado, ampliando seu alcance. Em 2005, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o SAEB passou por reformulação, sendo constituído, a partir de então, por duas avaliações, a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). A ANEB, realizada por amostragem a cada dois anos, é aplicada em escolas públicas e privadas no 5º e no 9º anos do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio, para avaliar o desempenho dos alunos. Os resultados da ANEB são divulgados por municípios e estados. A ANRESC, conhecida como Prova Brasil, é realizada a cada dois anos em todas as escolas públicas no 5º e no 9º anos do Ensino Fundamental. O resultado da Prova Brasil (desempenho) e a taxa de rendimento (aprovação e reprovação) compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O Ideb foi criado, em 2007, como um dos eixos centrais do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)[2]. A Provinha Brasil também foi instituída, em 2007, no âmbito do PDE. No ano de 2009, o ENEM foi reformulado pelo MEC, que estabeleceu seu uso como processo seletivo unificado para as universidades públicas federais por meio do Sistema de Seleção Unificada (Sisu)[3]. Em junho de 2013, foi instituída a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que passou a compor o SAEB e se insere no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Essa avaliação é destinada a avaliar, de forma censitária, todos os alunos matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental e tem por objetivo avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência dos alunos do ciclo de alfabetização das redes públicas e será aplicada, anualmente, por meio de provas de língua portuguesa e matemática (SILVA, 2013).

O novo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 25 de junho de 2014, que estabelece as metas e as estratégias para a educação no país para os próximos dez anos, incorporou os resultados das avaliações estandardizadas como instrumento de gestão dos sistemas e das escolas. Segundo o PNE 2014-2024, o Ideb deve constituir-se como instrumento de avaliação e fonte de informação acerca da qualidade da Educação Básica no país, bem como orientar as políticas públicas para essa etapa da educação (BRASIL, 2014).

Uma das estratégias definidas para propiciar o cumprimento da Meta 7 do PNE 2014-2024 diz respeito à formalização e à execução do Plano de Ações Articuladas (PAR). Esse Plano, instaurado pelo Ministério da Educação desde 2007, tem por base os resultados do Ideb e é constituído por quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física

---

2 Como parte do PDE, o Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, define que a participação da União no Compromisso será pautada no apoio aos municípios, ao DF e aos estados, para a implementação de 28 diretrizes. Entre estas destacam-se, para o tema em estudo, a exigência de que os sistemas de ensino divulguem nas escolas e na comunidade os resultados do Ideb (BRASIL, 2007, art. 2.º, inc. XIX), a inserção, nos planos de carreira, cargos e salários da ênfase no mérito e na avaliação do desempenho dos professores (BRASIL, 2007, art. 2.º, inc. XIII), a avaliação do docente em estágio probatório, de preferência, externa ao sistema educacional local (inciso XV) e o julgamento do mérito e do desempenho para nomeação e exoneração de diretor de escola (BRASIL, 2007, art. 2.º, inc. XVIII). Ao analisar essas diretrizes do Plano de Metas, Silva (2010) afirma que se "observa[...] nessas diretrizes a importância conferida à instituição de mecanismos de avaliação do desempenho do professor e também do gestor. A determinação e a regulamentação desses mecanismos, considerando a autonomia dos entes federados na organização de seus sistemas de ensino, cabem aos estados e municípios que, ao elaborarem os seus PAR, devem considerar as diretrizes estipuladas no Plano de Metas" (p. 427). No entanto, não se pode desconsiderar o papel indutor do governo federal na definição das políticas educacionais.

3 De acordo com o MEC, a reformulação do ENEM teve como objetivo induzir a reestruturação dos currículos do ensino médio. As universidades possuem autonomia e podem optar entre quatro possibilidades de utilização do novo ENEM como processo seletivo: como fase única, com o sistema de seleção unificada, informatizado e on-line; como primeira fase; combinado com o vestibular da instituição; e como fase única para as vagas remanescentes do vestibular (BRASIL, 2013a).

e recursos pedagógicos. Ao analisarem a implementação do PAR, Rodrigues et al (2013) afirmam que o monitoramento da execução do PAR pelo governo federal, realizado por meio de visitas técnicas e acompanhamento *on-line*, "vem se configurando em um mecanismo de esvaziamento da autonomia dos municípios, no tocante ao planejamento educacional" (p. 203).

No que se refere aos resultados das iniciativas de avaliação externa no país, Bonamino e Sousa (2012) distinguem seu uso em três gerações. A primeira diz respeito às avaliações diagnósticas sem consequências diretas para a escola e para os currículos escolares, consideradas, pelas autoras, como de baixo risco. Tais iniciativas objetivam, apenas, monitorar a qualidade da Educação Básica, não instituindo mecanismos de competição já que não divulga notas por alunos ou por escolas. A segunda geração consiste nas avaliações cujos resultados são divulgados por escolas, municípios e estados, possibilitando mecanismos de responsabilização dos sujeitos envolvidos. Essas avaliações são consideradas como de responsabilização branda, porque possibilitam a comparação entre as escolas por meio da nota do Ideb. Na terceira geração são implantados, a partir dos resultados das avaliações, mecanismos de premiação e punição aos profissionais da educação e às escolas. Essa geração é considerada de alto risco, porque traz consequências fortes para os professores e gestores ao responsabilizá-los pelos resultados (*Idem*).

No Brasil, pode-se caracterizar o momento atual das políticas educacionais de avaliação como sendo de segunda e terceira gerações. O Ideb consiste em importante instrumento para a instituição de mecanismos de *accountability*, pois seu resultado é divulgado por escolas, municípios e estados e vem sendo utilizado por redes estaduais e municipais de ensino, como critério para premiação e punição das escolas e dos sujeitos nela envolvidos. Além do exposto, Sousa (2013) e Brooke e Cunha (2011) revelam que muitos estados criaram e passaram a utilizar sistemas próprios de avaliação da educação com base nas matrizes de referência do SAEB, contemplando, até mesmo, mecanismos de responsabilização com ampla divulgação dos resultados e incentivos simbólicos e financeiros para escolas, gestores, professores e, inclusive, para alunos. Segundo Bauer (2013), os professores passaram a ser incorporados às reformas educativas, através da responsabilização, em decorrência da compreensão de que eles seriam os responsáveis pela concretização das reformas na escola. De acordo com essa compreensão, a avaliação do desempenho do docente é defendida como alternativa para a melhoria do ensino e da aprendizagem dos alunos.

Conforme Brooke e Cunha (2011), as finalidades atribuídas pelas autoridades governamentais à criação de sistemas de avaliação são "muito abrangentes e, às vezes, ultrapassam a própria capacidade da avaliação educacional"

(p. 20). Desse modo, tais instrumentos podem não conseguir captar as especificidades dos diferentes instrumentos e usos da avaliação e incluir categorias que estão fora de sua finalidade real. Os autores identificaram, em pesquisa realizada sobre os sistemas de avaliação instituídos nos estados brasileiros no ano de 2010, que os resultados das avaliações vêm sendo utilizados com as seguintes finalidades: 1. avaliar e orientar a política educacional; 2. informar as escolas sobre a aprendizagem dos alunos e definir as estratégias de formação continuada; 3. informar ao público os resultados obtidos pelas escolas; 4. alocação de recursos; 5. estabelecimento de políticas de incentivos salariais; 6. servir como componente de avaliação docente; e 7. servir para a certificação de alunos e escolas (*Idem*).

No processo de implantação de políticas de incentivo salarial dos docentes no país, os autores afirmam a existência de duas gerações. A primeira geração consiste nas iniciativas da Nova Escola, do estado do Rio de Janeiro, o sistema de bônus salarial do estado de São Paulo, o Prêmio Escola do Novo Milênio, do estado do Ceará, e o bônus salarial para professores alfabetizadores do município de Sobral. Essas iniciativas foram criadas no ano de 2011. Tais políticas tiveram em comum a formulação de critérios para o pagamento coletivo de incentivos salarias aos profissionais das escolas, com base nas médias de desempenho dos alunos do ano anterior. A segunda geração consiste nas experiências mais recentes, tais como os sistemas de incentivos coletivos de Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo e Espírito Santo. Esses sistemas incorporaram procedimentos mais sofisticados para a definição dos critérios e a avaliação da escola (BROOKE; CUNHA, 2011).

Em relação às políticas de incentivo salarial, Cassettari (2012) apresenta os três principais modelos de remuneração de professores por desempenho existentes no país: pagamento por mérito individual, bonificação com base no resultado das escolas e pagamento com base nos conhecimentos e habilidades dos professores. O pagamento por mérito individual, em geral com bônus financeiro, fundamenta-se na ideia de que premiar os professores que mais se destacam em avaliações individuais consiste em uma recompensa por seus esforços, além de estimular o conjunto do corpo docente a melhorar seu desempenho. De acordo com autora, esse foi o "primeiro modelo de remuneração por desempenho implantado no Brasil e, apesar de ainda ser utilizado, tem perdido espaço para iniciativas mais elaboradas" (p. 7).

No modelo de bonificação que tem como referência os resultados da escola, a premiação é conferida a todos os docentes e, em alguns casos, aos

funcionários e até aos alunos[4], das unidades escolares que alcançaram os objetivos previamente definidos. Nessa situação, a principal meta é elevar os resultados obtidos nas avaliações externas. Nesse modelo, há uma compreensão de que os resultados obtidos pela escola são consequência dos esforços de diferentes atores (Idem). Os prêmios concedidos podem consistir em materiais e em equipamentos escolares ou no pagamento de um adicional no salário dos professores. No caso da concessão de um prêmio aos docentes, "trata-se sempre de um bônus ao final da avaliação e não de um acréscimo salarial permanente, fazendo com que os professores tenham que reconquistar os seus prêmios ao final de cada processo avaliativo" (*Idem*, p. 8).

De acordo com a autora, o financiamento dessas iniciativas de bonificação "deve ser grande o suficiente para premiar todas as escolas que alcançarem os resultados desejados" (*Ibidem*). A autora destaca que a implantação desse modelo vem sendo feita de duas formas. A primeira consiste no estabelecimento de uma quantia predeterminada de recursos para o programa, sendo que o valor dos prêmios varia de acordo com o número de escolas premiadas. A segunda se refere à fixação de um valor dos prêmios com a limitação do número de escolas premiadas a partir de um *ranking* decrescente. Além disso, o financiamento dessas iniciativas deve "ser previsto por um longo período, para possibilitar que as escolas tenham tempo de tomar as medidas necessárias em vista de melhorar seus resultados" (CASSETTARI, 2012, p. 8).

As primeiras iniciativas de bonificação com base no desempenho das escolas premiavam inicialmente, conforme a autora, todos os professores das escolas com maiores desempenhos nas avaliações. A partir de 2008, as secretarias de educação passaram a conceder a premiação tendo como referência a combinação do desempenho dos alunos com indicadores do fluxo escolar, assimilando princípio similar ao do Ideb. De acordo com a autora em análise, esse modelo tem se expandido com bastante rapidez no país.

Ainda segundo a autora, o modelo do pagamento fundamentado nos conhecimentos e habilidades dos professores "remunera a aquisição, comprovada

4 No estado do Ceará, o Prêmio para os Alunos do Ensino Médio distribui laptop a todos os alunos que conseguem média 325 em Língua Portuguesa e 350 em Matemática no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE). Política semelhante foi implantada no município do Rio de Janeiro para os alunos que obtiveram os melhores resultados nas notas de Português e Matemática. Os cinco melhores alunos de cada disciplina dos dois anos avaliados foram premiados com uma bicicleta (BROOKE; CUNHA, 2011). No estado de Goiás e do Mato Grosso do Sul, as iniciativas de premiação de alunos das redes estaduais de ensino não têm relação entre a recompensa e o desempenho nas avaliações em larga escola em curso. Em Goiás, o Prêmio Poupança Aluno, que integra o Programa Renascer, concede uma vantagem pecuniária de R$ 1.100,00 (mil e cem reais) creditado na conta-poupança de titularidade dos alunos que obtiverem melhor rendimento acadêmico. Em Mato Grosso do Sul, foi criado o Programa Escola para o Sucesso, que concede prêmios, dinheiro, equipamentos ou materiais aos alunos que apresentarem melhor desempenho nas disciplinas, entre outras exigências. Para saber mais sobre essas iniciativas, consultar Araújo (2014).

de diferentes maneiras, de determinados conhecimentos e habilidades", sendo, também, chamado de "pagamento por competências" (p.10). Para ela, o pagamento por conhecimentos e habilidades "introduz novos e mais diretos indicadores que possibilitam a vinculação do salário dos professores às competências consideradas necessárias a um bom exercício da profissão" (*Idem*, p. 8). Esse modelo de remuneração é o de mais recente implantação no Brasil, registrando as iniciativas da Bahia e São Paulo. Segundo a autora, "uma dificuldade que estes programas encontram é a definição de quais competências devem ser premiadas e, talvez ainda maior, a definição como elas serão verificadas" (*Idem*, p. 11)[5].

AS POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPINA GRANDE/PB

O município de Campina Grande localiza-se no planalto da Borborema e está distante 130 km de João Pessoa/PB, capital do estado da Paraíba. É o segundo maior município do Estado em população e possui o segundo maior PIB entre os municípios paraibanos, representando 15,63% do total das riquezas produzidas na Paraíba. Destaca-se economicamente pela prestação de serviços e pelo comércio. Consiste em um polo formativo e tecnológico, por possuir cinco universidades, entre elas duas públicas, a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), com cursos na área de ciências humanas, de saúde e de tecnologias[6].

Campina Grande possui, segundo dados do MEC/INEP (2011), população urbana de 366.375 habitantes e rural de 18.004 habitantes. A taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais é de 17.10%. A taxa de escolarização líquida no município no Ensino Fundamental (dos sete aos 14 anos) é de 82.79%, abaixo da taxa do Estado, que é de 93.50%, e no Ensino Médio (dos 15 aos 17 anos) é de 45,36 acima da taxa do Estado, que é de 37.70% (BRASIL, 2011). A rede municipal de ensino de Campina Grande possui 122 unidades de Ensino Fundamental e 127 unidades de Educação Infantil. Conta com 868 docentes que atuam no Ensino Fundamental e 206 docentes na pré-escola, que atendem a 15.127 mil matrículas no Ensino Fundamental e 4.636 matrículas na pré-escola (*Idem*).

---

5 Cassettari (2012) informa que, para amenizar esse problema, "alguns programas adotam sistemas de certificação de professores como o principal mecanismo de verificação da aquisição de determinados conhecimentos e habilidades" (p. 11).

6 O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Campina Grande, no ano de 2013, foi de 0,720, considerado um alto desenvolvimento humano, com 0,812 de longevidade, 0,702 de renda e 0,654 de educação. O município ocupa a posição 1301 no Brasil.

Em 2007, as escolas municipais de Campina Grande obtiveram, no Ideb dos anos iniciais do Ensino Fundamental, o desempenho de 3.3 quando a meta estipulada era 3.2. No ano de 2009, obteve 3.8, sendo 3,5 a meta prevista e, no ano de 2011, obteve a nota 4.2, com meta estipulada de 3.9. Percebe-se que os índices das escolas municipais são superiores às metas projetadas; entretanto, tais resultados são baixos, quando comparados às médias do país: 4.0 no ano de 2007, 4.4 em 2009 e 4.7 em 2011 (BRASIL, 2013b).

Tendo como referência a pesquisa documental e, com o auxílio da pesquisa bibliográfica, a investigação identificou que as políticas de avaliação adotadas no país desde os anos 1990 têm interferido na dinâmica da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Campina Grande. Foi identificada no ano de 2013 a aprovação, pela Câmara de Vereadores do município, de duas leis relativas ao setor educacional tendo como referência os resultados do Ideb e a instituição de mecanismos de *accountability* educacional: a Lei n.º 072, de 10 de abril de 2013, que institui o 14º salário, e a Lei n.º 5.372, de 03 de dezembro de 2013, que torna obrigatória a divulgação do Ideb pelas escolas do município.

A Lei n.º 072/2013 cria um mecanismo de pagamento coletivo de incentivos salarias aos profissionais das escolas com base nas médias de desempenho dos alunos do ano anterior. De acordo com a Lei, composta por quatro artigos, os trabalhadores da educação que elevarem o Ideb da escola no ano escolar, em pelo menos vinte por cento, receberão o décimo quarto salário, que deverá ser pago no final do mês de dezembro[7] (CAMPINA GRANDE, 2013a, art. 1º). Observa-se que o 14º salário deverá ser pago a todos os trabalhadores da escola, contemplando professores, gestores, pessoal da limpeza, da cozinha e porteiros, certamente com o objetivo de estimular e envolver todos os trabalhadores da escola no acompanhamento e na elevação do índice. Essa medida fundamenta-se na crença de que a busca pelo recebimento de um adicional salarial mobilizará os profissionais das escolas a se comprometerem e a se responsabilizarem pela melhoria do Ideb, que é compreendido, na política educacional em curso, como um indicador objetivo da qualidade da educação.

A Lei n.º 072/2013 estipula, ainda, que, nos anos em que "não ocorrer a aplicação do projeto governamental Prova Brasil, o Poder Executivo Municipal é autorizado a estabelecer outro critério de avaliação para a concessão do décimo quarto salário" (*Idem*, art. 2º). É necessário destacar que a lei municipal, no artigo 2º, apresenta duas confusões ou imprecisões. A primeira, ao denominar a Prova Brasil *projeto governamental*; na verdade, a Prova faz parte do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que integra o sistema nacional de avaliação da

7 Nos anos 2013 e 2014, o pagamento do 14º salário não foi feito até o final do mês de dezembro, como definido na lei, mas no ano seguinte.

educação, que consiste em uma política educacional regulada por legislação federal. A segunda, ao confundir o ano de realização da Prova Brasil com o ano de divulgação dos resultados do Ideb. No ano em que ocorre a aplicação da Prova Brasil, não há a divulgação do Ideb. Desse modo, parece que a lei pretendeu definir o ano em que não ocorrer a divulgação dos resultados do Ideb e não da aplicação da Prova, visto que a elevação dos resultados do Ideb é que foi determinada como a referência para o pagamento do 14º salário.

Merece destaque, também, que a Lei n.º 072/2013 confere à Secretaria de Educação e Cultura, no ano em que não ocorrer a divulgação dos resultados do Ideb pelo INEP/MEC, a definição de "outro critério de avaliação" para a concessão do bônus financeiro (*Ibidem*). Entretanto, não estabelece os princípios que devem ser considerados para tal. É interessante observar que, na definição desses critérios, a Secretaria de Educação e Cultura não conta sequer com o subsídio dos propósitos que justificaram a criação do bônus, considerando que não constam, da Lei, as finalidades ou os objetivos de sua instituição.

Na implantação da Lei n.º 072/2013, o município de Campina Grande não definiu um valor predeterminado de recursos para o pagamento do bônus, situação em que o valor dos prêmios seria modificado de acordo com o número de escolas premiadas, fazendo com que quanto mais escolas atingissem a porcentagem do Ideb prevista, menor o valor do prêmio. Também não foi fixado um valor total dos prêmios, definindo antecipadamente o número de escolas a ser contemplado. O não estabelecimento dessas referências faz com que a concessão da recompensa careça de um parâmetro fixo para a definição das escolas a serem contempladas pelo prêmio. Desse modo, coube à Secretaria de Educação e Cultura o estabelecimento do número de escolas a receberem o bônus para a efetivação de seu pagamento.

Referente aos anos de 2013 e 2014, o município pagou o décimo quarto salário somente aos profissionais de três unidades educacionais, compreendendo duas escolas de Ensino Fundamental e uma creche. Em relação a essa situação, duas questões podem ser levantadas. A primeira consiste no fato de que, no ano de 2013, mais escolas além das duas contempladas com o décimo quarto salário atingiram a exigência estipulada na lei da elevação do Ideb em, no mínimo, 20%[8], mas não receberam o prêmio.

É importante destacar o número reduzido de escolas contempladas com o pagamento do décimo quarto salário nos anos indicados. Considerando um total de 122 unidades de Ensino Fundamental existentes no município, somente duas

8 O artigo 1º, § 2º, da Lei n.º 072/2013 prevê que "Para obtenção do décimo quarto salário, o percentual de 20%, descrito no caput do artigo, terá tolerância máxima de até cinco por cento na elevação do índice do Ideb" (CAMPINA GRANDE, 2013a).

instituições receberam o bônus, o que equivale a apenas 1,64% das escolas. Desse modo, constata-se que o critério referente ao ano de 2013 efetivamente adotado na rede municipal de ensino analisada não consistiu no pagamento do décimo quarto salário aos profissionais das escolas em que os resultados do Ideb no ano escolar foram elevados, em pelo menos 20%, conforme estabelecido na Lei n.º 072/2013, mas na concessão do bônus aos profissionais das duas escolas municipais que mais elevaram o Ideb. Esse critério consiste na negação do princípio estabelecido na lei, que não limita o número de escolas a receberem o prêmio. Da forma como foi implantado, o décimo quarto salário pode, por um lado, ampliar a desconfiança e a competição entre as escolas para a obtenção da premiação a ser concedida a duas unidades de ensino e, por outro, gerar o desinteresse pelo prêmio devido à dificuldade para sua obtenção. Tal situação pode ser agravada pela falta de clareza e o desconhecimento dos critérios adotados para sua concessão, sobretudo nos anos em que não há a divulgação dos resultados do Ideb.

A segunda questão refere-se à concessão do bônus para uma instituição de Educação Infantil, revelando o descumprimento da própria lei municipal, visto que o único critério estabelecido para o seu pagamento tem como referência a aumento do Ideb e somente às instituições que oferecem o Ensino Fundamental se aplica tal índice, visto que seus alunos, matriculados no 5º e no 9º anos, realizam a Prova Brasil. Desse modo, com base nas definições contidas na Lei n.º 072/2013, não é possível justificar o pagamento dessa bonificação aos profissionais que atuam em instituições de Educação Infantil.

A Lei nº 5.372/2013 relaciona-se mais diretamente ao princípio da prestação de contas da escola à sociedade ao instituir a obrigatoriedade de as escolas municipais divulgarem os resultados do Ideb. De acordo com a lei, constituída por três artigos, tais notas deverão ser expostas em lugar visível e acessível a todos no âmbito escolar (CAMPINA GRANDE, 2013b, art. 1º). A lei estabelece que "a divulgação por parte da escola do Município deverá ser feita por meio de placa padronizada a ser afixada na entrada da escola, de forma que fique visível aos transeuntes em via pública" (*Idem*, art. 2º). É importante registrar que não constam da lei as finalidades ou os objetivos da obrigatoriedade da divulgação dos resultados do Ideb nas escolas.

A Lei nº 5.372/2013 estabelece, ainda, que a placa deverá conter as seguintes informações: síntese explicando o que representa o Ideb, o valor obtido pela escola, utilizando escala de 0 a 10, a meta estabelecida pelo MEC e o valor da média do Ideb apurado nas escolas municipais (*Idem*, art. 3º). Essas informações permitiriam a comparação entre o índice alcançado pela escola, a meta prevista e a média das escolas da rede municipal de ensino, possibilitando a identificação de sua situação. A exposição dos resultados do Ideb definida na lei objetiva,

certamente, tornar público o desempenho das instituições de ensino, mobilizar a comunidade local e a sociedade mais ampla para o acompanhamento e a cobrança dos profissionais da escola para assegurar a elevação dos índices obtidos.

A aprovação das duas leis revela a importância que a avaliação externa e o Ideb vêm assumindo para a rede municipal de ensino de Campina Grande. O município vem utilizando os resultados do índice instituído pelo governo federal para estabelecer o pagamento por desempenho, mecanismo de responsabilização, de premiação e de punição dos professores, dos gestores e dos demais trabalhadores da educação.

Desse modo, vêm sendo adotadas pela SEDUC de Campina Grande políticas de monitoramento e de responsabilização das escolas e dos profissionais da educação pelos resultados obtidos, fundamentados no modelo gerencial, marcado pelo estabelecimento externo de metas a serem cumpridas e pela premiação por seu alcance.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa permitiu identificar que o município de Campina Grande vem utilizando, desde 2013, os resultados do Ideb para o estabelecimento de uma política de incentivos salariais aos professores, gestores e demais trabalhadores das escolas. Desse modo, constituiu um mecanismo de pagamento por desempenho dos profissionais que atuam na escola.

A aprovação, nesse município, das Leis n.º 072/2013 e n.º 5.372/2013, que instituíram, respectivamente, o décimo quarto salário e a exigência da divulgação, em local visível nas instituições de ensino, dos resultados do Ideb, caracteriza-se pela inauguração do uso dos resultados da avaliação com consequências fortes para as escolas e seus profissionais, alcançando a terceira geração de iniciativas de avaliação. Nessas leis prevalece uma concepção de responsabilização dos profissionais da educação pelos resultados obtidos nos exames e de prestação de contas à sociedade que se constitui como mecanismos de implantação do *accountability* educacional.

Ao implantar o pagamento do décimo quarto salário, o município de Campina Grande adota um mecanismo de responsabilização com consequências fortes, ao vincular o pagamento de um bônus aos resultados obtidos nas avaliações estandardizadas e instituir uma diferenciação de rendimentos entre os trabalhadores da educação de sua rede. Essa diferenciação situa-se em dois níveis: primeiro, entre as etapas de ensino sob a responsabilidade do município, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, visto que os profissionais da primeira, segundo a Lei n.º 072/2013, estão excluídos da possibilidade do recebimento desse

adicional; e, segundo, entre os docentes do Ensino Fundamental que receberão e os que não receberão o bônus.

De acordo com Cassettari (2012), os programas com essas características utilizam, em geral, como principal critério para a distribuição do bônus o resultado das escolas nos sistemas de avaliação em larga escala. Tal critério é considerado como objetivo, o que, para alguns autores, é considerado como um "argumento positivo em favor da utilização desse modelo de avaliação" (p. 8). Entretanto, para outros autores, a vinculação da remuneração dos professores aos resultados nos sistemas de avaliação externa

> Pode incentivar uma série de comportamentos questionáveis que não contribuem para a melhoria da qualidade da educação, dentre eles: a seleção e exclusão de alunos, a fraude, a concentração dos melhores professores em algumas escolas, a redução do currículo ao que é cobrado nas provas etc (*Idem*, pp. 8-9).

Os seguintes "problemas na hora da aplicação prática das regras" das políticas de incentivos salarias são apontados por Brooke e Cunha (2011, p. 50): as escolas nem sempre aplicam as provas aos alunos mais fracos para não reduzir suas médias, as instituições de ensino passam a se preocupar menos com as séries que não são avaliadas, a ocorrência da "transferência branca" de alunos com baixo desempenho para outras escolas, além da insatisfação dos profissionais de ensino pela pressão criada em torno do prêmio[9].

Por sua vez, Araújo (2014, p. 110) afirma que a recompensa e o reconhecimento público pelos desempenhos na obtenção de resultados "naturaliza a ideia de que o 'sucesso' da escola centra-se na sua própria capacidade de superação e de avanço, enfatizando a responsabilidade dos profissionais da educação e da gestão escolar pela geração das melhorias, desconsiderando as condições materiais das escolas e o nível socioeconômico dos alunos, entre outros.

Em relação à valorização salarial dos professores com a adoção de políticas de pagamento por desempenho, argumento utilizado pelos defensores dessa iniciativa, é possível verificar o caráter descontínuo de tais bonificações, visto que não são incorporadas aos salários, estão condicionadas ao alcance das metas previstas e à disponibilidade de recursos dos governos estaduais e municipais. Tais situações revelam o reduzido impacto dessa política na elevação dos salários de professores e demais trabalhadores da educação.

As escolas brasileiras, segundo Gatti (2013), necessitam de uma série de investimentos para que possam superar seu caráter de precariedade. Desse modo, a implantação de políticas de bonificação sem a melhoria dessas condições, não

9 Essas observações referem-se à análise do programa Escola Nota 10 implantado no estado do Ceará. Para saber mais sobre as políticas de avaliação externa no Ceará consultar Brooke e Cunha (2011).

consegue valorizar o professor, pois a valorização da docência está atrelada à melhoria das condições de trabalho, das condições salariais e da carreira, dentre outros. Estes são os desafios que necessitam ser enfrentados pelas políticas educacionais no país e não a transferência da responsabilidade por tal situação aos profissionais que atuam na escola, como pode ser observado nas políticas de accountability educacional em curso no país.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Caroline Silva. **Desempenho e recompensa**: as políticas das Secretarias Estaduais de Educação. Goiânia: GO. 2014. 125p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

BALL, Stephen J. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação e Realidade**, p. 37-55. maio/ago. 2010. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/15865/9445>. Acesso em: 15 mar. 2015.

BAUER, Adriana. Avaliação de desempenho de professores: pressupostos e abordagens. In.: GATTI, Bernadete A. (org.). **O trabalho docente**: avaliação, valorização, controvérsias. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2013. p. 5-70.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da Educação Básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aopep633.pdf >. Acesso em: 23 fev. 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de julho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011- 2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 21 ago. 2014.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Novo Enem**. (2013a). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13318&Itemid=310&msg=1>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Ideb resultados e metas**. 2013b. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=3367259> Acesso em: 19 ago. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Indicadores demográficos e educacionais**. 2011. Disponível em: < http://ide.mec.gov.br/2014/municipios/relatorio/coibge/2504009>. Acesso em: 21 ago. 2015.

_____. Presidência da República. **Decreto n.º 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=153:legislacao&catid=98:par-plano-de-acoes-articuladas&Itemid=366>. Acesso em: 6 jun. 2015.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, v. 2, p. 17-79. 2011.

CAMPINA GRANDE. **Lei nº 072**, de 10 de abril de 2013. Institui o décimo quarto salário dos profissionais da educação da rede pública municipal e dá outras providências. Semanário Oficial n.º 2.338, 2013a. Campina Grande.

_____. **Lei nº 5.372**, de 03 de dezembro de 2013. Torna obrigatória a divulgação do Ideb por parte das escolas do Município na forma como especifica e dá outras providências. Semanário Oficial n.º 2.338, 2013b. Campina Grande.

CASSETARI, Nathália. **Principais modelos de remuneração por desempenho para professores no Brasil**. 17p. Disponível em: <www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/NathaliaCassettari_res_int_GT2.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

FREITAS, Dirce Ney. **A avaliação da educação básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica, e educativa. Campinas: Autores Associados, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**. v. 33, n. 119, p. 379-404. abr./jun. 2012.

GATTI, Bernadete A. Valorização da docência e avaliação do trabalho docente: o papel da avaliação participativa em um contexto institucional. In.: _____ (org.). **O trabalho docente**: avaliação, valorização, controvérsias. Campinas, SP: Autores Associados. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2013. p. 153-176.

LIRA, Patrícia Rocha de Brito. **A atuação do governo federal na disseminação da cultura do desempenho na educação básica brasileira** (1995-2012). 2013. 222p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba - UFPB, João Pessoa. 2013

NOVAES, Gláucia Torres Franco. Padrões de desempenho na avaliação docente e profissionalidade docente. In.: GATTI, Bernadete A. (org.). **O trabalho docent**e: avaliação, valorização, controvérsias. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2013. p. 109-152.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na Educação Básica. **Cadernos de Pesquisa**. v. 44, n. 152, p. 424-448, abr./jun. 2014. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php?journal=cp&page=article&op=view&path%5B%5D=2760&path%5B%5D=2740>. Acesso em: 6 ago. 2014

RODRIGUES, Melânia Mendonça et al. Planos de ações articuladas (PAR) em municípios paraibanos: alguns estudos. In: SILVA, Andréia Ferreira da; RODRIGUES, Melânia Mendonça (Orgs.). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**: avaliação da educação, organização escolar e trabalho docente em escolas municipais do Estado da Paraíba. Campina Grande: EDUFCG, 2013. p. 197- 215.

SILVA, Andréia Ferreira da. Políticas de avaliação em larga escala no Brasil: princípios, implantação e riscos. In:_____.; RODRIGUES, Melânia Mendonça (Org.). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**: avaliação da educação, organização escolar e trabalho docente em escolas municipais do Estado da Paraíba. Campina Grande: EDUFCG, 2013. p. 17- 30.

_____. Plano de desenvolvimento da educação: avaliação da educação básica e desempenho docente. Revista **Inter-Ação**, Goiânia, v. 35, n. 2, p. 415-435, jul./dez. 2010. Disponível em: < http://www.revistas.ufg.br/index.php/interacao/issue/view/950/showToc>. Acesso em: 15 maio. 2015.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação Externa e em Larga Escala no Âmbito do Estado Brasileiro: Interface de Experiências Estaduais e Municipais de Avaliação da Educação Básica com Iniciativas do Governo Federal. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A. (Org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**. Florianópolis: Insular, v. 2. 2013. p. 61-85.

ANDRÉIA FERREIRA DA SILVA é Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense. Professora Associada da Universidade Federal de Campina Grande/PB e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação/UFCG. E-mail: silvaandreia@uol.com.br

Recebido em outubro de 2015
Aprovado em novembro de 2015

Avaliação institucional e trabalho docente: repercussões, desafios e perspectivas[1]

Institutional assessment and teatching work: repercussions, challenges and perspectives

Evaluación institucional y trabajo docente: repercusiones, desafíos y perspectivas

LÚCIA MARIA DE ASSIS

Resumo: Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa bibliográfica, em estudos publicados entre 1996-2013, que buscou apreender como as políticas de avaliação institucional repercutem no trabalho dos professores da Educação Superior. A metodologia foi traçada a partir de uma busca em periódicos educacionais, comunicações da Anped, bem como em Teses e Dissertações. Fundamenta-se em Dias Sobrinho (2002, 2003), Sguissardi & Silva Jr. (2009), Sguissardi 2014), Freitas (2012) e Afonso (2012). Conclui-se que a avaliação institucional, pautada nos resultados do Enade, tem priorizado os aspectos formais em detrimento dos aspectos formativos e, por isso, tende a esgotar seu potencial de estimular a melhoria acadêmica nas IES. Tem aumentado, também, a tensão junto aos docentes por melhores resultados no ranking, e definido os currículos dos cursos de modo a adequá-los à prova do Enade.

Palavras-chave: Política educacional; educação superior; avaliação institucional; trabalho docente.

Abstract: This article presents the results of a bibliographical research that sought to understand how institutional evaluation policies influence on the work of higher education teachers in studies published during 1996-2013. The methodology was drawn from a research in educational journals, communications from Anped, theses and dissertations. This paper is based on Dias Sobrinho (2002, 2003), Sguissardi (2009, 2014), Freitas (2012) and Afonso (2012). It is concluded that the institutional assessment guided on Enade results has given priority to formal aspects to the detriment of the educational aspects. That way, it tends to exhaust its potential to stimulate academic improvement in IES. It has also increased the tension with the teachers for better results on the ranking, and set the curricula of the courses in order to adapt them to the test of Enade.

Keywords: Educational policy; higher education; institutional assessment; teaching work.

1 1 Este artigo apresenta uma síntese dos estudos realizados em estágio pós-doutoral intitulado "O trabalho docente face às políticas de avaliação institucional da educação superior no Brasil no período de 1996-2013", e é parte do Projeto integrado *Expansão da Educação Superior e produção do conhecimento: financiamento, gestão e avaliação* financiado pela CAPES, "Casadinho" USP-UFG.

Resumen: Este artículo presenta los resultados de una investigación bibliográfica, en estudios publicados entre 1996-2013, que busca aprehender cómo las políticas de evaluación institucional tienen repercusiones en el trabajo de los profesores la educación superior. La metodología se elaboró a partir de una búsqueda en periódicos educacionales, comunicaciones de ANPED, así como en tesis y disertaciones. Se basa en Dias Sobrinho (2002, 2003), Sguissardi & Silva Jr. (2009), Sguissardi (2014), Freitas (2012) y Afonso (2012). Se concluye que la evaluación institucional, basada en los resultados de ENADE, ha dado prioridad a los aspectos formales, en detrimento de los aspectos de formación y, por lo tanto, tiende a agotar su potencial para estimular la mejora académica en las IES. También se ha ampliado la tensión junto a los docentes para obtener mejores resultados en el *ranking*, y definido los currículos de los cursos con el fin de adaptarlos a la prueba de ENADE.

Palabras clave: Política educativa; educación superior; evaluación institucional; trabajo docente.

INTRODUÇÃO

Campo de estudos amplamente aberto e difundido na área educacional nas últimas décadas, a avaliação vem ganhando centralidade nos debates contemporâneos, tanto para a definição de políticas públicas para a área educacional quanto para a orientação das práticas educativas dos professores dentro das salas de aula (DIAS SOBRINHO, 2002). Além disso, também tem tido enorme repercussão midiática através da divulgação de *rankings* elaborados para todos os níveis educacionais a partir dos resultados de exames de larga escala, provocando polêmicas, mobilizando famílias e modificando as relações estabelecidas no interior das instituições escolares e universitárias (ASSIS; AMARAL, 2013).

Quanto à educação superior no Brasil, desde 1996 realiza-se a avaliação das Instituições de Educação Superior (IES) públicas e privadas por meio da aplicação de um exame nacional, quando foi criado o Exame Nacional de Curso (ENC-*Provão*)[2]. Em 2003, após a eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva, instituiu-se a Comissão Especial de Avaliação (CEA), composta por um grupo de pesquisadores e representantes do MEC, para propor uma nova forma de

2 O Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão) foi um exame aplicado aos formandos, no período de 1996 a 2003, com o objetivo de avaliar os cursos de graduação da Educação Superior, no que tange aos resultados do processo de ensino-aprendizagem. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/enade/enc-provao. Consulta em: 07 jun. 2016.

proceder à avaliação das IES, tendo em vista as inúmeras críticas ao modelo vigente[3].

Em 2004, o ENC foi substituído pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado pela Lei n° 10.861, de 14 de abril de 2004, e, diferentemente do modelo anterior, passou a combinar componentes relativos ao ensino, à pesquisa, à extensão, à responsabilidade social, ao desempenho dos alunos, à gestão da instituição, ao corpo docente, às instalações, dentre outros aspectos[4]. Trata-se, portanto, de um modelo mais abrangente e complexo.

Observa-se que a avaliação das IES passa a cumprir um importante papel como instrumento de monitoramento da qualidade educacional, na medida em que combina os resultados de desempenho dos estudantes com a autoavaliação institucional e a avaliação externa realizada por especialistas, conforme prevê as orientações do Sinaes. Entretanto, outras finalidades também passaram a ser atribuídas às avaliações das IES, como por exemplo, a responsabilização os gestores e docentes pelos resultados obtidos pelos estudantes no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, o Enade, e, consequentemente, nos conceitos gerais obtidos pelos cursos e pelas IES.

Esta responsabilização tem desencadeado algumas consequências para as IES, em especial para as instituições privadas, que podem ser observadas, sobretudo, na necessidade de adequação dos seus projetos institucionais, da sua infraestrutura quanto à rede física, instalações, acessibilidade, atualização de acervo bibliográfico e espaços de laboratórios e do seu corpo docente, quanto à titulação e dedicação parcial e/ou integral à IES. Se, por um lado, a melhoria das condições de funcionamento das IES podem ser consideradas um avanço do ponto da qualidade, por outro, o efeito na organização curricular poderá induzir a uma padronização que atenda às características dos exames em larga escala, promovendo um perigoso reducionismo na formação dos estudantes. Segundo Freitas (2012) este cenário tende a fortalecer as empresas privadas que elaboram, vendem e divulgam o ensino apostilado e ainda promove a responsabilização dos professores pelos resultados dos exames. O resultado disso quase sempre

---

3 Dentre as críticas se destaca a centralidade do exame nacional e padronizado coordenado pelo Inep, obrigatório para todos os formandos em cursos de graduação, cujo resultado, divulgado amplamente sob a forma de *ranking*, poderia implicar em consequências para as IES que não atingissem o conceito mínimo por duas avaliações consecutivas. Tais consequências variavam desde a suspensão de novas vagas até o descredenciamento do curso que não cumprisse os termos de ajustamento propostos pelas Comissões Avaliadoras.

4 "O Sinaes possui uma série de instrumentos complementares: autoavaliação, avaliação externa, Enade, avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação (censo e cadastro). Os resultados das avaliações possibilitam traçar um panorama da qualidade dos cursos e das instituições de Educação Superior no País. Os processos avaliativos são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). A operacionalização é de responsabilidade do Inep". Disponível em: http://portal.inep.gov.br/superior-sinaes. Consulta em: 07 jun. 2016.

é a consolidação de mecanismos de regulação e de intensificação do trabalho docente.

Considerando a importância dos processos de avaliação das IES, bem como as suas inúmeras tensões e contradições, buscamos identificar e analisar o que os estudos e pesquisas em educação vêm concluindo sobre as possíveis repercussões dessas políticas no trabalho dos professores. Para isso realizou-se um estudo bibliográfico para saber como e em que medida, as políticas de avaliação institucional, implementadas por meio do Exame Nacional de Cursos (ENC), que vigorou de 1995 a 2003, e do Sistema Nacional de Avaliação das Instituições de Ensino Superior (Sinaes), iniciado em 2004 e ainda em vigor, estão influenciando o trabalho dos professores dentro das instituições de Educação Superior (IES).

É preciso destacar que o Sinaes, implantado em 2004, vem passando por inúmeras modificações, sendo a mais significativa o excesso de protagonismo dado ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, o Enade, em detrimento dos outros dois componentes que formam o tripé da avaliação institucional - a autoavaliação e a avaliação externa. A centralidade do exame foi coroada em 2008 com a criação do Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC)[5] que resumem todo o processo avaliativo em números, rapidamente transformados em *rankings* para deleite e espetacularização dos meios de comunicação e das IES privadas, que usam esses dados para divulgarem peças publicitárias que atestem sua "qualidade comprovada pelo MEC" (SOUSA, 2009).

Neste estudo, o trabalho docente é caracterizado por todas as atividades desenvolvidas pelos professores relacionadas ao ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional no âmbito das relações estabelecidas com a instituição de ensino, considerando-se seus fins e objetivos, visando a abranger os aspectos do processo de ensino, de produção e socialização do conhecimento (MAUÉS, 2011).

O percurso metodológico deste estudo foi traçado a partir de uma pesquisa bibliográfica acerca do período 1997-2013, em 12 periódicos da área educacional, disponíveis no sítio *Scielo*, comunicações orais apresentadas nos Grupos de Trabalhos 8 (Formação de Professores), 9 (Educação e Trabalho) e 11 (Política da Educação Superior) da Anped e Teses e Dissertações consultadas nos

5 Sobre o CPC e o IGC ver <http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/indicadores> (acesso em 01/09/2015).

arquivos da Biblioteca Digital de Dissertações e Tese (BDDT-IBICT) e, por fim, o sítio da Capes, relativas aos anos 2011 e 2012[6].

A pesquisa foi realizada utilizando-se as palavras e expressões-chaves que remetem à questão central desta investigação: *trabalho docente, avaliação institucional, educação superior, "ensino superior, Sinaes*. Foram identificados 110 estudos, sendo 40 artigos e 70 teses e dissertações. Destes, foram selecionados 23 estudos, nove artigos e 14 teses e dissertações.

Os 23 estudos foram selecionados por apresentarem, de modo geral, alguma repercussão da avaliação nas IES; entretanto, o desafio deste estudo foi o de apreender as repercussões no trabalho dos professores. Observou-se que as repercussões da avaliação institucional nas IES ocorrem de forma emblemática, pois, ao mesmo tempo em que podem introduzir novos paradigmas de gestão acadêmica de um curso, por exemplo, estimulando o diálogo e as trocas de experiências entre os docentes e uma maior participação de todos nas decisões sobre o projeto de um curso, também acarreta aumento de trabalho para os professores, que precisam dedicar mais tempo à participação em reuniões, encontros, jornadas, seminários, dentre outros, sem os quais não é possível uma construção coletiva do projeto pedagógico dos cursos.

Dos trabalhos previamente selecionados nos periódicos e anais dos três GTs da Anped, nove artigos foram considerados para efeito deste estudo, por abordarem as relações entre avaliação institucional e trabalho dos professores, seja tratando das macropolíticas educacionais, incluindo o Sinaes, seja focando o estudo somente em um dos aspectos do Sinaes, como a autoavaliação institucional. As análises que apresentamos referem-se aos resultados dos artigos de Avila (2011), Ribeiro (2012), Martins (2000), Maués (2008), Niches (2011), Silva (2011), Sousa (2011), Souza & Real (2009) e Tiradentes (2010).

Dos bancos de dissertações e teses foram selecionados 14 estudos para análise utilizando-se os mesmos critérios empregados para os artigos. As conclusões desse grupo apresentam duas tendências: os que constataram não ter a avaliação institucional influência sobre o trabalho docente, em geral em pesquisas desenvolvidas em instituições específicas, do tipo estudos de casos; e aqueles que constataram ter ela que influência significativa, tanto contribuindo para a melhoria dos trabalhos dos professores, quanto induzindo o currículo às

---

6 Em 2014, a página da CAPES informou que devido a atualizações em seu sistema de armazenamento de arquivos, os dados dos anos anteriores não estariam disponíveis e que, após a conclusão do processo de transição, os demais arquivos voltariam a ser disponibilizados. Entretanto, o prazo deste estudo não permitiu a espera e, por isso,
fizeram-se constar nele apenas os anos 2011 e 2012. Grande parte do acervo da CAPES também esta disponível na BDDT-IBICT, o que contribuiu para não comprometer os objetivos deste estudo.

características dos exames do Enade, entre outros casos. Há, ainda, aqueles que apresentam as duas tendências no mesmo estudo. As pesquisas analisadas foram Andriola (2011), Assis (2008), Bertelli (2004), Conceição (2011), Correia (2012), Costa (2007), Fonseca (2006), Marins (2012), Mota Junior, (2011), Oliveira (2011), Silva (2008), Sanches (2010), Sousa (2012) e Wordell (2012).

Para uma melhor apreensão dos resultados, inicialmente serão apresentados os estudos realizados na vigência do ENC e, em seguida, os na vigência do Sinaes, tendo em vista as diferenças dos contextos sociais, econômicos e políticos que marcam o período de vigência dos dois modelos, bem como suas características quanto aos princípios e concepções, metodologia, instrumentos e usos dos seus resultados.

O QUE DIZEM AS PUBLICAÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO E TRABALHO DOCENTE NA VIGÊNCIA DO ENC

Iniciando pelos estudos relativos ao período de vigência do ENC[7], Souza e Real (2009) se baseiam em análises de relatórios das comissões de especialistas em visitas in loco durante 1995 a 2002.

As autoras constataram que, ao mesmo tempo em que as universidades privadas foram pressionadas para atender aos indicadores estabelecidos a partir do ideal de qualidade das universidades públicas, estas foram vivenciando um processo inverso, que, por meio da escassez de recursos, implicou a não atualização das instalações físicas e condições para o trabalho acadêmico, agravada pela aposentadoria precoce de professores, o que se traduziu na contratação de professores temporários, muitas vezes menos qualificados, conforme registros em relatórios elaborados por comissões de especialistas.

O estudo revela que as evidências coletadas indicam que as modificações ocorridas não se fizeram de modo igual nas instituições públicas e privadas e que o "poder indutor da avaliação usualmente leva a uma qualidade formal em detrimento de uma qualidade real e que a sistemática de avaliação, tal como delineada, tende a esgotar seu potencial de estimular alterações nas instituições" (SOUZA; REAL, 2009, p. 483).

Dessa forma, os efeitos das políticas que promoveram a flexibilização, a expansão e a privatização da educação superior nos anos 1990, marcadas por baixo investimento nas instituições federais de educação superior (IFES), levaram

7 O Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão) foi um exame aplicado aos formandos, no período de 1996 a 2003, com o objetivo de avaliar os cursos de graduação da Educação Superior, no que tange aos resultados do processo de ensino-aprendizagem. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/enade/enc-provao. Consulta em: 07 jun. 2016.

à não realização de concursos públicos para a reposição do quadro de professores aposentados. Em consequência, grande parte das vagas foi preenchida por professores em contratos temporários de trabalho. O estudo capta esse movimento expansionista, revelando a avidez das IES privadas em adequar seus quadros de professores às novas exigências do MEC no que se refere à titulação e dedicação integral, enquanto as IFES perdem os seus professores mais experientes, que são substituídos por docentes temporários, e, portanto, não possuem vínculo com as instituições (SGUISSARDI; SILVA JR , 2009).

O estudo revela, ainda, que o ENC operou mudanças nas IES, mas não ensejou melhorias significativas dos cursos, na medida em que não conseguiu promover uma qualidade efetiva ou "real", conforme constataram Souza e Real (2009).

Na mesma direção, Martins (2000) investigou as repercussões do ENC na PUC Minas quando foi divulgado o primeiro resultado do Exame e o curso de Odontologia em análise obteve conceito C. A autora relata que "o anúncio do resultado em 1997 (C em todos os quesitos) trouxe constrangimento e revolta na comunidade acadêmica, até então considerado como modelo inovador e desbravador de ensino e da prática odontológica" (p. 11). As consequências imediatas incidiram no quadro docente, com a demissão de 41% dos professores. Embora a demissão tenha possibilitado um rearranjo numérico na qualificação docente e no tempo de dedicação dos professores que permaneceram, permitindo contabilizar 2 quesitos com conceito B, a migração de conceito no resultado do ENC teve que aguardar 2 anos. (*Idem*).

O resultado desse estudo de caso mostra uma tendência das IES privadas no sentido de se ajustarem aos padrões de "qualidade" do ENC e de se "adequarem a estes parâmetros que atingiram em cheio o projeto original do curso e a sua "vocação extensionista" (*Idem*, p. 14). Nesse contexto

> Muitos professores foram demitidos; a carga horária prática foi reduzida; clínicas extramuros que atendiam a população carente foram fechadas; o currículo foi adaptado ao ENC; professores doutores desvinculados completamente do histórico e da trajetória inovadora do Curso foram contratados. Todos esses fatores contribuíram para a descaracterização completa da vocação social e do projeto original do referido Curso (*Idem*, p. 19).

Esta constatação vai ao encontro das conclusões de Souza e Real, (2009) quanto ao fato de o ENC promover uma qualidade formal dos cursos, que nem sempre significa uma melhoria da qualidade real.

Nessa mesma linha de análise, os estudos de Avila (2011) investigaram como os trabalhos aprovados na Anped entre 1996-2009 mostram e analisam o trabalho docente na educação superior no contexto de reformas de cunho

privatista e regulatório implantadas nos anos 1990. A autora concluiu que a avaliação tornou-se importante ferramenta para promover: 1) a precarização do trabalho docente, vinculada principalmente à baixa remuneração, à fragmentação, à desqualificação e à perda do *status* social; 2) a descentralização gerencial, que traz uma visão ilusória de colaboração no processo, mas que, na verdade, esconde a ausência de autonomia com relação ao trabalho; 3) *a submissão aos sistemas avaliativos, tanto dos docentes quanto das instituições, que tem por finalidade a eficiência e a produtividade do professor*; 4) a flexibilização do trabalho, tanto no que diz respeito aos contratos de trabalho precários quanto no que se relaciona ao crescente número de tarefas, quando o professor deixa de ser responsável apenas pelo ensino e pela pesquisa, passando a ser um *gestor* de trabalhos burocráticos como relatórios, formulários, pareceres e até captação de recursos e, por último, o que talvez englobe todos os itens anteriores, 5) a intensificação e extensão do tempo de trabalho docente (AVILA, 2011).

O QUE DIZEM AS PUBLICAÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO E TRABALHO DOCENTE NA VIGÊNCIA DO SINAES

Os trabalhos publicados na vigência do Sinaes apresentam enfoques diversificados, podendo abordar um ou mais componentes do sistema. Para conhecer as repercussões da autoavaliação institucional no trabalho docente numa IES pública e numa privada, o estudo de Ribeiro (2012) mostrou que os resultados dessa avaliação são divulgados sob a forma de relatórios consolidados pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) e que cada IES organiza e conduz esses trabalhos de maneira bem específica de acordo com a sua tradição em avaliar o trabalho docente. De acordo com as orientações do Sinaes, cada curso tem sua autoavaliação conduzida e sistematizada pelos Núcleos Docentes Estruturantes (NDE) e enviados às Comissões Próprias de Avaliação (CPA), que realizam o consolidado institucional.

Trata-se, portanto, de uma etapa da Avaliação potencialmente propositiva, cujos resultados poderão estimular análises e reflexões entre os docentes. Para Ribeiro (2012), "alguns aspectos relacionados à docência estão sendo alterados, com maiores mudanças nos aspectos relativos ao relacionamento professor-aluno nas IES privadas e na condução das aulas nas IES públicas" (p. 311). Segundo a autora, "O resultado produzido [...] permite-nos afirmar que os docentes, ao vivenciarem um processo de avaliação significativo para seu crescimento, refletirão na descoberta de uma melhor maneira de ensinar" (*Ibidem*).

No caso da IES privada, um elemento relacionado à melhoria da qualidade do desempenho do docente é a aceitação do trabalho por ele desempenhado

conforme o que determinam os padrões da instituição; já na instituição pública, esse elemento é irrelevante, considerando-se a autonomia acadêmica de que gozam os docentes dessas IES. Ainda para a autora,

> Em um processo de avaliação docente, quanto mais os professores observam que o processo irá produzir satisfação, sugestões para melhoria das atividades desenvolvidas, alguma forma de incentivo à capacitação, eles tendem a se envolverem e aceitarem a proposta de avaliação e a utilizarem os resultados para refletir e agir sobre o seu trabalho (*Idem*, p. 313).

Entretanto, a autora alerta também que, embora a perspectiva trazida pelo Sinaes de se estabelecer e se desenvolver de forma efetiva como sistema de avaliação para a educação superior, orientado pelos princípios articulados de formação e regulação, este teve sua finalidade descaracterizada, no início de 2008, ao promover o deslocamento da avaliação institucional do centro do processo regulatório das IES para a utilização dos resultados dos dois índices criados - Conceito Preliminar de Curso (CPC) e Índice Geral de Cursos (IGC) - "em atitude arbitrária do governo" (*ibidem*,). Mesmo assim ficou evidente que a autoavaliação institucional, na dimensão da avaliação docente, "tem se firmado pela repercussão de que os resultados têm produzido ressignificações na gestão administrativa e acadêmica nas/das IES e nos/para os atores institucionais" (*Ide*m, p. 316). Conclui-se, portanto, que a avaliação institucional está incorporada aos processos acadêmicos das IES, com viável possibilidade de já se poder falar em uma cultura avaliativa.

Diferentemente de Ribeiro (2012) que focou sua análise na repercussão da autoavaliação institucional no trabalho docente, ou seja, um recorte que considera somente um dos indicadores que compõem o Sinaes, Olgaíses e Maués (2008) apresentam o resultado de um estudo bibliográfico e documental, que buscou identificar as relações existentes entre a reforma do Estado, as tendências da educação traduzidas pelas políticas educacionais e o estabelecimento de novas regulações no tocante à formação e ao trabalho docente. As autoras destacam que a "regulação pós-burocrática (Estado-avaliador e quase mercado) formula os objetivos a serem atingidos e definem os diferentes tipos de avaliação externa que vão verificar os resultados obtidos por esses profissionais" (p. 9). No caso dos docentes da educação superior, esta relação é reforçada pela Avaliação de Cursos promovida pelo Sinaes, por meio da qual

> O Estado Avaliador estipula as metas a serem atingidas e os mecanismos de verificação dos resultados. O docente precisa atingir tais metas sob pena de [que] a instituição ao qual está vinculado deixe de receber recursos, como uma forma de penalização (*Ibidem*).

Esta conclusão conduz ao que Tardif denominou "lógica baseada nos critérios de eficácia e de sucesso, ou seja, nos parâmetros do mercado" (Tardif, *apud* MAUÉS, 2008, p. 10). Nesse caso, a obrigação de resultados em educação nada mais é do que um esforço para fazer com que as instituições escolares entrem na lógica da ação instrumental própria da modernidade, tese reforçada por *Sguissardi e Silva Jr (2009)*.

Já o estudo de Sousa (2011) focou as repercussões do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) no interior de uma IES e teve como objetivo observar como os coordenadores de cursos de uma universidade pública (UnB) utilizam esse resultado no desempenho das suas funções na coordenação. Os resultados mostram que "em sua maioria, as coordenações dos cursos pesquisadas não transformaram os resultados do Enade 2008 em estratégias para o desenvolvimento do trabalho acadêmico dos seus respectivos cursos" e as razões mais identificadas são: (1) não valorização do Enade como política avaliativa; (2) desconhecimento dos aspectos conceituais e metodológicos desse exame; (3) descontinuidade nos cargos de coordenação de curso no período de 2008 a 2010. Na prática, em sua maioria, os cursos não introduziram mudanças significativas em sua organização pedagógica e, "no caso daqueles que sinalizaram mudanças, estas não se relacionam, necessariamente, com os conceitos obtidos no exame". (SOUSA, 2011, pp. 13-14).

Esse estudo mostra que a avaliação institucional tem poucas repercussões nas IES públicas, cujos docentes possuem autonomia acadêmica historicamente assegurada. Ao contrário do que ocorre nas IES privadas, a autonomia docente é subordinada aos interesses mais imediatos definidos pelo mantenedor, sobretudo no que diz respeito aos efeitos da divulgação de resultados negativos na grande mídia e como esses resultados poderão impactar a demanda de alunos nos anos seguintes (ASSIS, 2008). Soma-se a isso o fato de uma boa avaliação do Enade ser condição para que as IES privadas possam ser parceiras do governo federal na concessão de Bolsas de Estudos pelo Prouni, programa voltado para a compra de vagas nas IES privadas, pelo governo federal, destinadas a estudantes que não podem arcar com os custos de mensalidade.

Explorando outra dimensão do Sinaes, Silva (2011) analisou relatórios das Comissões Próprias de Avaliação (CPA), tendo como referência as alterações que se processam na política de avaliação da educação superior com a introdução do CPC e do IGC. O estudo permitiu observar algumas repercussões do Sinaes em duas IFES e conhecer o papel que a avaliação institucional vem cumprindo, bem como identificar suas possibilidades como mecanismo para formulação de políticas institucionais.

Por meio de dados coletados junto às CPAs da Universidade Federal de Pernambuco e na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, o autor constatou várias dificuldades enfrentadas pelos membros dessas CPAs. O trabalho enumerou nove problemas que têm dificultado os trabalhos dessa comissão: (1) dificuldade quanto ao diálogo das CPAs com as estruturas centrais do Sinaes, materializado na Comissão Nacional de Avaliação Educacional (Conae) e no INEP, no que se refere à obtenção de informações, divulgação e interpretação dos resultados; (2) dificuldade para acompanhar as "novidades" do Sinaes, pois as mudanças não são socializadas pelas IFES por meio de canais adequados e sistemáticos; (3) problemas no trabalho da comissão com os dados levantados por meio dos indicadores relativos à capacidade de tempo, recursos humanos, infraestrutura e material, em etapas diversas do processo, mas, sobretudo, na etapa de análise dos dados, dentro dos prazos estabelecidos; (4) dúvidas sobre o papel efetivo da CPA - falta de formação e informação; (5) fragilidade muito acentuada no processo de mobilização, pela CPA, da comunidade acadêmica dos diversos centros acadêmicos, departamentos e cursos, na articulação da participação e envolvimento dos professores, estudantes e funcionários; (6) dificuldade de se apropriar da totalidade da documentação exigida pelo Sinaes; (7) limitações por parte dos membros da CPA para realizar a análise dos dados levantados durante o processo de avaliação; (9) dificuldades referentes ao espaço físico, estrutura e material de expediente, bem como melhores condições para o trabalho das comissões, já que era comum a queixa relativa ao excesso de atividades por parte de seus membros.

Destacam-se as dificuldades para a mobilização e o envolvimento dos professores nos debates acerca da avaliação e as condições de trabalho dos membros da Comissão, que, em geral, acumulam funções, acarretando o sobretrabalho ou a intensificação da jornada dos professores envolvidos. Esses elementos se referem aos aspectos denominados por Dias Sobrinho (2000) 'aspectos sociais' e de 'funcionamento' da avaliação institucional. É importante ressaltar que o conceito de avaliação institucional se refere, no contexto do Sinaes, à articulação da avaliação interna, externa e da reavaliação, sendo a primeira a base geradora do Sistema de avaliação, amparada na avaliação de Cursos e do desempenho estudantil. (SILVA, 2011, p. 11).

Outro ponto que esse estudo apresenta refere-se às mudanças dos rumos, dos sentidos e dos objetivos da avaliação institucional após a criação dos índices que transformam o sentido da avaliação formativa, processual e multirreferencial, enfatizando os resultados e os produtos em detrimento dos processos. Essa lógica contribuiu para esvaziar de sentido a autoavaliação, dado que converge com as

análises apresentadas por Ribeiro (2012), em que a avaliação tende a assumir um viés classificatório e ranqueador das instituições e cursos.

Segundo Dias Sobrinho (2010), essa prática avaliativa "é característica do paradigma objetivista e inviabiliza o processo de sensibilização defendido por uma avaliação baseada no paradigma democrático" (p.12), uma vez que o debate em torno da qualidade ofertada nas IFES possivelmente tenderá a ser verticalizado, desvinculando-se do âmbito da comunidade acadêmica para os quadros burocráticos do governo.

Na mesma linha de investigação, Assis (2008) analisou as repercussões do Sinaes em três IES, sendo duas privadas e uma pública federal. O estudo revelou que a avaliação institucional não causou grandes impactos na docência da universidade pública, mas trouxe mudanças na prática pedagógica das instituições privadas, sobretudo no que se refere às necessárias adequações de seus planos de cursos aos exames do Enade. Observou também que as IES promoveram amplas mudanças na organização e na gestão do trabalho dos professores por meio de ajustes que visavam a adequar o perfil de formação e dedicação dos docentes aos critérios de avaliação dos cursos e das IES. Para alcançar os percentuais de titulados (mestres e doutores), as IES privadas reduziram o número de professores, concentrando maior carga horária em sala de aula. Nos dois casos de IES privadas analisados, 75% dos professores, em média, tinham contrato de trabalho como *aulistas*, sem carga horária remunerada para as atividades extraclasse.

O estudo revelou, ainda, que no período de 1996-2006, a avaliação das instituições foi fortemente influenciada pelos princípios neoliberais, no bojo de acelerado processo de expansão, privatização e diferenciação das IES brasileiras e que esse contexto vinha influenciado a docência, destacando-se aspectos da formação, profissionalização e condições efetivas de trabalho. Outra importante constatação desse estudo é uma ascendente intensificação do trabalho docente, acompanhada de pressões institucionais por maior produtividade acadêmica e um alinhamento das concepções de formação às orientações mercadológicas, com forte apelo para o atendimento às demandas do setor produtivo e do mercado de trabalho, sobretudo nas IES privadas analisadas. Segundo os coordenadores de curso ouvidos, a avaliação institucional tem afetado a vida dos professores, tendo em vista que os resultados dos exames passaram a justificar a reestruturação dos quadros docentes, a reorganização curricular e a flexibilização dos contratos de trabalho.

Em estudo que focou uma IES pública, Sanches (2010) estudou os resultados da avaliação institucional na Universidade Estadual de Goiás (UEG) e constatou que, devido ao fato de a avaliação ter sido coordenada e organizada por uma equipe externa à unidade de ensino pesquisada, "não houve sensibilização

adequada da comunidade acadêmica para que todos se envolvessem no processo". Segundo ela, o processo avaliativo resumiu-se "na coleta de dados quantitativos com uma divulgação tímida, não servindo aos interesses da comunidade acadêmica, nem para implementar melhorias na gestão e nas práticas pedagógicas docentes". Assim, a avaliação não conseguiu mobilizar e envolver a comunidade acadêmica, tampouco promover mudanças significativas, cumprindo tão somente uma função burocrática.

A avaliação institucional nesses moldes contraria as orientações do Sinaes, que, a despeito da grande diversidade institucional brasileira, salienta que "cada instituição tem a sua história e constrói concretamente suas formas e conteúdos próprios que devem ser respeitados. [...] a avaliação deve servir de instrumento para aumentar a consciência sobre a identidade e, portanto, as prioridades e potencialidades de cada instituição em particular" (SINAES, 2007, p. 94). O mesmo documento também assinala que a identidade institucional é "uma construção que tem a ver com a história, as condições de produção, os valores e objetivos da comunidade, as demandas concretas, as relações interpessoais" (*idem*, p. 95). Dessa forma, um processo avaliativo só conseguirá lograr êxito se for capaz de satisfazer esses princípios, o que dificilmente será possível em um movimento de fora para dentro.

Já Andriola (2011) partiu do princípio de que, como o docente ocupa seu tempo predominantemente com atividades de ensino, seria necessário pesquisar e documentar as atividades dos professores nessa área, tanto na graduação como na pós-graduação. Pautando-se pelas dimensões propostas pelo Sinaes, o autor fez uma avaliação diagnóstica do docente nas dimensões relativas às atividades da sala de aula. O estudo detectou que, na visão dos participantes da pesquisa, o trabalho dos professores daquela instituição foi muito bem avaliado nas dimensões analisadas (planejamento e gestão das atividades de ensino; didática empregada; usos dos resultados das avaliações; comunicação e interação com os estudantes). O autor fez sua pesquisa logo após o encerramento do primeiro ciclo do Sinaes, o que pressupõe que a instituição tenha informado aos professores sob quais indicadores seu trabalho seria avaliado e que os docentes tenham-se organizado em torno dessa demanda. Nesse sentido, é possível inferir que a avaliação institucional repercutiu no trabalho docente de maneira propositiva.

É interessante ressaltar que esse trabalho se destaca por acentuar aspectos favoráveis da avaliação institucional em IES privadas. Mas, também é bom ressaltar que o recorte do autor ficou circunscrito aos aspectos pedagógicos e didáticos do trabalho docente, não imergindo nas esferas de gestão e adequação institucional aos parâmetros postos pela avaliação das condições de oferta (ACO) e aos resultados do desempenho dos estudantes (Enade). Desse modo, pode-se

dizer que, do ponto de vista do trabalho em sala de aula, o Sinaes se mostrou favorável a um melhor desempenho dos docentes, sob o olhar deles próprios e dos estudantes.

Wordell (2012) investigou as percepções dos gestores, professores e alunos em cursos de Pedagogia e as razões por eles atribuídas ao conceito 5 no Enade de 2008. O foco do estudo foi compreender como as políticas públicas de avaliação das instituições se materializam nas IES privadas e que sentido elas tem para os sujeitos da pesquisa. Os resultados revelaram que todos os entrevistados perceberam o Enade em um contexto de avaliação formativa e como instrumento para "medir a qualidade dos cursos superiores e uma forma de alcançá-la" (WORDELL, 2012, p. 112).

Para os sujeitos da pesquisa, um curso tem qualidade quando prepara os alunos para o mercado de trabalho, quando está relacionado à formação humana do sujeito e ao preparo para o exercício da cidadania. Todavia, para a maioria dos alunos, o sentido da qualidade foi associado à obtenção de bons resultados no Enade. Em razão da centralidade adquirida por esse exame no contexto da avaliação da Educação Superior, as críticas a ele referentes foram poucas e superficiais por parte dos sujeitos participantes da investigação.

O autor constatou algumas diferenças entre as percepções dos sujeitos pesquisados nas duas instituições investigadas quanto ao alto desempenho dos alunos: os sujeitos da IES do Maranhão atribuíram os bons resultados obtidos pelos alunos "à coesão e união do grupo de professores e à forma como relacionavam a teoria com a prática" (p. 115). Nas falas desses entrevistados transpareceu a ideia de que a instituição se preocupava com a aprendizagem dos alunos e "todos os sujeitos assumiram a posição de prepará-los para o Enade por meio da adequação do trabalho docente à prova do Enade, aulas preparatórias, simulados e atividades de motivação e esclarecimentos sobre o exame" (*ibidem*).

Em relação à outra instituição, situada no estado da Bahia, a percepção dos sujeitos entrevistados foi de que "os bons resultados foram alcançados devido à gestão participativa, à metodologia de ensino adotada, à avaliação formativa e à política de formação continuada dos professores" (*ibidem*). O discurso assumido pela maioria dos sujeitos entrevistados nesta segunda instituição foi orientado para "a ideia de que a gestão curricular do curso não tomava decisões em função do Enade, perspectiva que se tornou incoerente com a prática por algumas ações documentadas e por alguns outros depoimentos coletados" (WORDELL, 2012, p. 116).

Os dados desse estudo mostram contradições entre o dito pelos sujeitos e o que o pesquisador observou durante o processo de investigação, sobretudo no

que tange à constatação acerca da influência que os resultados do Enade exercem na gestão dos currículos dos cursos das IES analisadas.

Na mesma linha de investigação, o estudo WORDELL, 2012de Oliveira (2011) teve como objetivo observar como os processos avaliativos são percebidos pelos gestores, discentes e docentes do curso de Pedagogia de duas instituições privadas. O estudo mostrou que os sujeitos envolvidos no processo avaliativo se sentem responsáveis pela melhoria das instituições e que a avaliação pode contribuir para melhorar a qualidade do ensino por ela oferecido.

É interessante observar que os aspectos positivos da avaliação institucional no trabalho dos professores estão relacionados ao "currículo em ação", sobretudo no que se refere aos aspectos didático-pedagógicos que incidem sobre a sala de aula, relacionamento com os estudantes e melhoria dos resultados das avaliações de desempenho dos estudantes. Essa constatação reforça os aspectos acadêmicos dessa avaliação, sobretudo daqueles voltados à melhoria dos processos ensino-aprendizagem e consequentemente, à melhoria da qualidade dos cursos e da IES, considerados os mais "legítimos" no campo da avaliação educacional (DIAS SOBRINHO, 2002).

O estudo de Fonseca (2006) teve como objetivo identificar os sentidos que a autoavaliação tem para os professores de um Centro Universitário e mostrou que eles não estabelecem relações diretas e imediatas entre seu trabalho cotidiano e os processos de avaliação institucional, nem as relações desta com a autoavaliação da qual participam, pois "o nível de participação dos professores nestes processos é muito mais na sua execução do que na sua concepção" (p. 32), numa demonstração clara de que a avaliação não é acompanhada da abertura de canais participativos para a vida acadêmica. Ainda de acordo com o autor "a avaliação passa ao largo da vida dos professores e que por isto não ganham o sentido formativo esperado na sua ação" (p. 33).

Nessa direção e com resultados semelhantes, o trabalho de Conceição (2011), realizado na Universidade Federal do Tocantins, objetivou reconstruir a trajetória avaliativa do primeiro ciclo do Sinaes naquela universidade, ocorrido nos anos 2006/2007, e avaliar o segundo processo, ocorrido nos anos 2009/2010, por meio de uma análise que possibilitou identificar as concepções de avaliação que subsidiaram a construção dos dois processos e que nortearam as ações da Comissão Própria de Avaliação (CPA), na tentativa de perceber essas avaliações como contraponto ao que preconiza o Sinaes. Os resultados mostraram "grande fragilidade na avaliação institucional da UFT, sobretudo na categoria participação" (p. 112). Esse fato foi bastante pontuado por todos os segmentos da universidade, tanto avaliados quanto avaliadores. A autora observou que a pouca participação

dos envolvidos na avaliação pode sinalizar fragilidades no processo no qual a avaliação assume mais as funções regulatórias do que emancipatórias.

As conclusões dos estudos de Fonseca (2006) e Conceição (2011) revelam significativa fragilidade nos processos de avaliação institucional analisados, sobretudo no que diz respeito à *participação dos envolvidos*.

Por fim, o estudo realizado por Sousa (2012) abordou as repercussões do Sinaes nas práticas avaliativas dos professores de um curso de Pedagogia, partindo das seguintes questões: (a) a relação existente entre as práticas avaliativas dos professores do ensino superior e a avaliação externa promovida pelo Enade; b) como os professores desenvolvem suas práticas avaliativas, especialmente a elaboração de questões dissertativas presentes em testes. A investigação revelou

> Uma relação de exclusão entre as práticas avaliativas dos partícipes desta pesquisa e os sentidos por eles atribuídos ao Enade, uma vez que em seus discursos os professores denotam as funções de controle, de seleção e de classificação presentes no exame externo promovido pelo Enade e o distanciamento deste da realidade dos sujeitos do processo: alunos e professores (p. 75).

As conclusões desse estudo revelam que os professores participantes da pesquisa conhecem alguns princípios fundamentais dos processos de avaliação, pois conseguem discernir que os objetivos e a metodologia utilizados para a realização dos exames em larga escala são bem distintos dos propósitos que a avaliação da aprendizagem sugere.

Enquanto o primeiro visa à seleção e à classificação ao final de uma etapa, a segunda visa ao diagnóstico dos problemas ocorridos na aprendizagem dos alunos para que sejam corrigidos ao longo do processo ensino-aprendizagem. Portanto, não é conveniente nem desejável que sejam reproduzidas práticas e modelos de exames em larga escala no âmbito da sala de aula. Quando se faz isso, faz-se com o intuito de treinar os estudantes para que façam exames e neles obtenham boas notas, ficando em plano secundário o currículo escolar e o conhecimento, o que pode provocar distorções na formação dos educandos, sobretudo deixando lacunas quanto aos saberes do currículo, que não são objeto de avaliação nos exames nacionais padronizados.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

A análise dos resultados desses estudos precisa levar em conta o contexto político de vigência dos dois modelos de avaliação das instituições bem como suas características essenciais, manifestas na exposição dos resultados dos estudos apresentados.

As consequências dos resultados dessa avaliação na vigência do ENC não foram isoladas das consequências de outras políticas vigentes naquele período, sobretudo nos anos 1990, dentre as quais se destacam a forte expansão da rede privada, a ausência de investimentos públicos na rede federal e, consequentemente, forte pressão sobre os professores das duas redes de ensino superior, sendo que em cada uma delas essas consequências viriam de maneiras distintas, mas quase sempre perversas.

Conforme se pode ver em um dos estudos apresentados, na vigência do ENC houve grande desvalorização dos docentes na rede federal, causada principalmente pela estagnação dos investimentos nas IFES e congelamento de salários dos professores, o que induziu a uma fuga massiva de professores qualificados, por meio de aposentadorias precoces, sobrecarregando aqueles que permaneceram e, de outro lado, na rede privada, em grande expansão estimulada pelo modelo privatista adotado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, os docentes foram contratados de forma precária, na maior parte como *aulistas* e sem perspectivas de carreira.

O mesmo não ocorre no contexto de vigência do Sinaes, em que houve um esgotamento da expansão privada, quando as IES passaram a registrar grande número de vagas ociosas, uma vez que as famílias já não poderiam mais arcar com os custos das mensalidades (AMARAL, 2003). Nesse contexto, no segundo mandado do Presidente Lula houve significativa expansão da rede federal de educação superior, tanto das universidades como dos institutos federais. A mudança de rumos das políticas educacionais sinalizou para uma maior valorização da educação superior pública, mas que pouco alterou as condições impostas aos professores da rede privada, que passou a viver novo ciclo de crescimento, por meio de fusões e aquisições das instituições por grandes corporações do mercado educacional (SGUISSARDI, 2014).

Em geral, constatou-se que nas IES privadas o trabalho dos professores foi mais intensificado, por meio de contratos de trabalho precários, sem carga horária para atividades extraclasse, além de serem elas pressionadas a promover a melhoria da *performance* dos alunos nas provas do Enade. Além disso, houve trabalhos em que foi relatada a adoção de políticas institucionais voltadas a adequar o quadro docente às exigências do MEC no caso de cursos cujas notas ficaram abaixo da média por duas avaliações consecutivas, o que levou à demissão de professores antigos sem a titulação adequada e a contratação de novos professores, em contratos temporários ou como *aulistas*. O que deveria redundar em melhores condições de trabalho dentro das instituições acabou transformando-se em mais um problema para os professores.

Outros aspectos que se destacam nos resultados é que algumas repercussões da avaliação ocorreram no âmbito pedagógico-didático, especificamente no modo como os professores avaliam os alunos, que passaram a elaborar instrumentos avaliativos com características semelhantes às questões das provas aplicadas no Enade. Constatou-se ainda que os gestores das IES passaram a organizar mais encontros formativos com os professores para discutir o currículo dos cursos visando a sua adequação aos conteúdos que compõem a matriz de referência do exame, bem como à realização de projetos institucionais voltados à orientação dos estudantes quanto à realização da prova. É relevante destacar, também, os perigos que essa adaptação curricular representa para a formação dos futuros profissionais, sobretudo por implicar um explícito reducionismo curricular, conforme estudos de Freitas (2012) e Sousa (2012).

Observou-se grande destaque à avaliação de desempenho dos alunos, o Enade, pelos participantes dos estudos analisados, sobretudo por ter este assimilado as características do antigo *Provão* e se tornado indutor de mudanças curriculares nas IES privadas. Seus resultados também têm definido a situação dos professores nos cursos, responsabilizados pela produção de bons resultados no *ranking*, tendo em vista que uma boa nota no Enade pode significar maior demanda por seus cursos, além de assegurar a manutenção das bolsas de estudos do Prouni, o que, atualmente, consiste em importante fonte de recursos para o setor privado de ensino superior.

Finalmente, a análise dessas pesquisas explicitou um potencial para induzir mudanças positivas no âmbito da autoavaliação institucional, que, no contexto do Sinaes, é conduzida pela Comissão Própria de Avaliação, a CPA, e pelos Núcleos Docentes Estruturantes, os NDEs de cada curso. Os estudos revelam que a avaliação das instituições e de seus respectivos cursos deveria ser mais bem coordenada e divulgada pelas IES, visando a corrigir as fragilidades e lacunas existentes no processo de comunicação e de participação dos professores. Observou-se, aindam que, em geral, as avaliações institucionais têm sido conduzidas, sobretudo, para atender às *exigências* do MEC, nem sempre cumprindo seu papel de indutor de reflexões e mudanças no interior dos cursos e das IES. Dessa forma, empreendem-se grandes esforços na sua condução e não se colhem os bons frutos que ela, potencialmente, poderia oferecer às comunidades acadêmicas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. **Revista Educação e Sociedade**.Vol. 33, número 119, abr.- jun 2012, p. 471-484. São Paulo: Cortez; Campinas, Cedes, 2012.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação Superior**. Estado X Mercado. São Paulo: Cortez, 2003.

ANDRIOLA, Cristiany Gomes. **Avaliação da atuação dos docentes de instituições de ensino superior (IES): o caso da Faculdade Cearense (FAC)**. 2011. 81 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

ASSIS, Lúcia Maria de. **Avaliação institucional e prática docente na educação superior**: tensões, mediações e impactos. 2008. 249 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

_____; AMARAL, Nelson Cardoso. **Avaliação da Educação: por um sistema nacional.** In: Retratos da Escola/ CNTE. Editora Esforce, v. 7, nº 12, jan-jun 2013. Brasília: CNTE, 2013.

AVILA, Sueli de Fátima Ourique de. As Transformações do Trabalho Docente através da Produção Escrita da Anped (1996-2009). **34ª Anped**, GT 09, Anais..., Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

BERTELLI, Eliseu Miguel. **Avaliação Institucional: trajetória da Faculdade de Pato Branco (FADEP)**. 2004. 148f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2004.

CONCEICAO, Maria de Fatima da. **Política de Avaliação da Educação Superior da Universidade Federal Do Tocantins-UFT no Contexto do Sinaes**: entre Avaliadores e Avaliados. 2011. 154 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

CORREIA, Anna Elizabeth Galvão Coutinho. **A Influência Exercida pelo Sistema de Avaliação da Capes na Produção Científica dos Programas de Pós-Graduação em Física**. 2012, 214 f. Tese (Doutorado em Ciências da Informação - Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

COSTA, Janine de Lucena. **E agora? Quem me avalia é o aluno**: um estudo sobre a avaliação do desempenho docente. 2007. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

DIAS SOBRINHO, José. **Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado**. Florianópolis: Insular, 2002.

_____. **Avaliação, políticas Educacionais e Reformas da educação Superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Avaliação da educação Superior**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

FONSECA, Andréa Augusta. **A avaliação institucional e os sentidos da auto-avaliação para os professores do Centro Universitário SENAC**. 2006, 136 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2006.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. In: Revista **Educação e Sociedade**. Vol. 33, número 119, abr.- jun 2012. São Paulo: Cortez; Campinas, Cedes, 2012.

MARINS, Isabela Cristina. **A Política de Avaliação da Pós Graduação**. 2012. 200 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012

MARTINS, Maria Inês. Impactos do exame nacional de cursos e da qualificação do corpo docente sobre o curso de odontologia da PUC Minas. **23ª Anped** GT 11, Anais. Caxambu, 2000.

MAUÉS, Olgaíses. A política de educação superior para a formação e o trabalho docente: a nova regulação educacional.. **31ª Anped**, GT-11, UFPA: Anais...2008.

MOTA JUNIOR, William Pessoa da. **Os Impactos do Sistema Capes de Avaliação sobre o Trabalho Docente na Pós-Graduação**: o Caso da UFPA, 2011. 208 f. . Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

NICHES, Cláudia Cardoso. O Mal-Estar Docente na Perspectiva de Professores de História. **34ª Anped**, GT 08, UNISINOS: Anais... 2011.

OLIVEIRA, Ana Paula Vasconcelos de. **Avaliação Institucional: Desempenho Docente na Educação Superior**. 2011. 101 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

RIBEIRO, Elisa Antonia. As atuais políticas públicas de avaliação para a educação superior e os impactos na configuração do trabalho docente. **Revista Avaliação** (Campinas) [online]. vol.17, n.2, p. 299-317, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772012000200002.

SANCHES, Maria Geli. **Avaliação institucional no ensino superior**: um estudo de caso. 2010. 159f. Dissertação (Mestrado Interinstitucional em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás/Centro Universitário de Anápolis (UniEvangélica), Goiânia, 2010.

SGUISSARDI, Valdemar. **Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil 2002-2012**. Projeto de Organismo Internacional OIE/BRA/10/002, Edital n. 051/2014 SESU. Piracicaba/SP; Brasília/DF 2014.

_____;SILVA Jr. João dos Reis. **Trabalho Intensificado nas federais, pós-graduação e produtivismo acadêmico**. São Paulo: Xamã, 2009.

SILVA, Assis Leão. Impasses e perspectivas das CPAs após a introdução dos índices gerais. **34ª Anped**, Anais... GT 11. Recife: UFPE, 2011.

SILVA, Maria das Graças Martins. **Trabalho docente na pós-graduação**: a lógica da produtividade em questão. 2008. (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - _Porto Alegre, 2008

SINAES – Sistema Nacional de avaliação da educação Superior: da concepção à regulamentação / Instituto Nacional de estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira, 4ª ed. Brasília : Inep, 2007.

SOUSA, Jose Ribamar de Brito. **Práticas avaliativas de elaboração de testes, especialmente de questões dissertativas, utilizadas pelos professores do curso de Pedagogia da Fap/Teresina e os sentidos de Enade**. 2012. 136 f. (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Piauí, Terezina, 2012.

SOUSA, José Vieira. Racionalidades e práticas no uso dos resultados do Enade 2008: o caso dos cursos de licenciatura da Universidade de Brasília. **34ª Anped**, Anais Natal/RN. GT 11, 2011.

SOUSA, José Vieira de. Qualidade na Educação Superior: Lugar e Sentido na Relação Público-Privado. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 242-256, maio/ago. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a07.pdf.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de e REAL, Giselle Martins. Resultados e vicissitudes da avaliação da educação superior: mecanismos implementados em Mato Grosso do Sul (1995 a 2002). **Educação e Sociedade** [online]. vol. 30, n.107, p. 469-488, 2009. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000200009.

TIRADENTES, Aparecida de. "Tem que fazer! Se não fizer, não trabalha mais aqui!": trabalho docente e formação humana no quadro de internacionalização, fusões, Laquisições e reestruturação do "mercado" da educação superior. **33ª Anped** GT 09, Caxambu: Anped, 2010.

WORDELL, Eleni Hosokawa. **Conceito Cinco no Enade em Cursos de Pedagogia**: que Referenciais estão em Jogo? 2012. 255 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LÚCIA MARIA DE ASSIS é pedagoga pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC/MG (1984), mestre em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba, Unimep (2001), doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás, UFG (2008) e pós-doutora pela Universidade de São Paulo, USP (2014). Professora na graduação e pós-graduação (PPGE) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, na linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação. Editora da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE). Atua na área de Políticas de avaliação, gestão e formação de professores na educação superior.

Recebido em março de 2016
Aprovado em junho de 2016

O princípio da gestão democrática na educação pública e sua efetivação no âmbito do sistema municipal de ensino de Ponta Grossa-PR

The principle of democratic management in public education and its processing at Ponta Grossa-PR municipal system of education
El principio de la gestión democrática en la educación pública y su efectivización en el ámbito del sistema municipal de enseñanza de Ponta Grossa-PR

SIMONE DE FÁTIMA FLACH
KELLY LETÍCIA DA SILVA SAKATA

Resumo: Este artigo discute a gestão democrática no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Ponta Grossa-PR. Para tanto, ele apresenta algumas discussões a respeito da gestão democrática dos principais marcos legais e normativos brasileiros sobre a temática para, então, analisar sua efetivação no contexto pesquisado, em especial nas decisões do Conselho Municipal de Educação. Este estudo, de abordagem quanti-qualitativa e utilizando como referencial teórico para a pesquisa o materialismo histórico e dialético, conclui que, embora os pressupostos legais estejam explícitos e amplamente discutidos na academia, sua efetivação está marcada por vinculações políticas e culturais, pois a participação é tutelada pelos interesses governamentais e legitima ações dos gestores públicos sem, necessariamente, promover um debate realmente democrático.

Palavras-chave: Sistema Municipal de Ensino. Gestão Democrática. Participação.

Abstract: This article discusses the democratic management at Ponta Grossa's Municipal System of Education (Parana-Brazil). For this purpose, it presents some discussions about the democratic management of the main Brazilian legal and regulatory frameworks on the subject, and then analyze its execution in the researched context, especially in decisions of the City Board of Education. This study of quantitative and qualitative approach, using as theoretical framework the dialectical and historical materialism concludes that, although the legal requirements are explicit and widely discussed in the academy, its execution is marked by political and cultural linkages, as participation is safeguarded by government interests and legitimate actions of public officials without necessarily promoting a truly democratic debate.

Keywords: Municipal System of Education; democratic management; participation.

Resumen: Este texto debate la gestión democrática en el ámbito del Sistema Municipal de Enseñanza de Ponta Grossa (Paraná - Brasil). Para tal, se presentan algunas discusiones a respecto de la gestión democrática de los principales

marcos legales y normativos brasileños sobre la temática para, entonces, analizar su efectivización en el contexto investigado, en especial en las decisiones del Consejo Municipal de Educación. Este estudio de abordaje cuanti-calitativo y utilizando como referencial teórico para la investigación el materialismo histórico y dialéctico concluye que, aunque los criterios jurídicos estén explícitos y ampliamente discutidos en la academia, su efectuación está marcada por vinculaciones políticas y culturales, pues la participación está tutelada por los intereses gubernamentales y legitima acciones de los gestores públicos, sin, necesariamente promover un debate realmente democrático.

Palabras clave: Sistema Municipal de Enseñanza. Gestión Democrática. Participación.

INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva apresentar análise sobre o processo de efetivação do princípio constitucional de gestão democrática no ensino público, tendo como *locus* de pesquisa o Sistema Municipal de Ensino de Ponta Grossa-PR. Os dados e as reflexões apresentadas fazem parte do Projeto de Pesquisa desenvolvido na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) intitulado *Gestão democrática no ensino público: mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos sistemas municipais de ensino no estado do Paraná*. Para tanto, apresentamos o entendimento acadêmico sobre gestão democrática, os principais marcos legais e normativos brasileiros sobre a temática para, então, analisar sua efetivação no âmbito do Sistema Municipal de Ensino.

A investigação tem como referencial metodológico o materialismo histórico e dialético, que auxilia na compreensão da questão pesquisada em seu movimento histórico e como reflexo das contradições do capitalismo. Assim, o referencial teórico oferece o suporte necessário para a superação de uma visão distorcida da realidade para entendê-la em sua totalidade, explicitando os interesses de classe presentes nas decisões e nas ações desenvolvidas no âmbito local.

A esse respeito, é conveniente explicitar que o estudo aqui apresentado é resultado de inúmeros fatores, contraditórios e divergentes, os quais se interligam e se interpenetram, caracterizando-se, assim, como uma tentativa de explicitação da realidade investigada. O ponto de partida para o estudo foi a realidade político-educacional municipal, a qual esteve em muitos momentos obscurecida. No entanto, o aprofundamento do conhecimento sobre essa realidade ofereceu a superação do entendimento desse não real e possibilitou a compreensão da totalidade, conforme explicitado por Kosik (1976) quando expõe sobre o mundo da pseudoconcreticidade:

> O complexo de fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum

> da vida humana, que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui-se o mundo da *pseudoconcreticidade*. (KOSIK, 1976, p. 16).

Assim, o estudo realizado ofereceu oportunidade de superar a visão parcial vivenciada no processo e chegar à sua totalidade sem, contudo, negar a contribuição das ações para a constituição da realidade atual.

> A destruição da pseudoconcreticidade – que o pensamento dialético tem de efetuar, não nega a existência ou a objetividade daqueles fenômenos, mas destrói a sua pretensa independência, demonstrando o seu caráter mediato e apresentando, contra a sua pretensa independência, prova do seu caráter derivado. (*Idem*, p. 16).

Com o intuito de superar a visão distorcida do real, a pesquisa sobre gestão democrática, para além das definições e analisando-a na realidade das ações, pode oferecer importante subsídio para a compreensão das contradições que permeiam o funcionamento do sistema municipal de ensino. Nesse sentido, pretendemos contribuir para um entendimento mais amplo sobre como os princípios democráticos se efetivam nas ações e nas propostas políticas dentro do Sistema Municipal de Ensino. Assim sendo,

> Transferir a autoridade e a responsabilidade pela gestão de um bem público para o grupo diretamente envolvido no trabalho é uma prática democrática e socialmente justa, desde que não se escondam por trás o incentivo e as ações de natureza corporativa, e tampouco a intenção por parte do Estado de se desfazer de suas obrigações para com a população. (CATANI; GUTIERREZ, 1998, p. 63).

Isso significa dizer que a prática democrática consiste em criar condições de autonomia participativa sem perder as obrigações que convêm a cada participante do processo, especialmente o Estado. Essas relações perpassam um olhar do e para o coletivo de forma que as decisões sejam consensuais e atendam ao interesse geral conforme condições causais e objetivas de determinado momento histórico[1]. Nessa perspectiva, assume papel central, a vontade coletiva, como pressuposto da democracia, tendo na participação dos sujeitos a possibilidade de efetivação. Assim, entendemos que a participação se caracteriza como um dos pressupostos primordiais para que se efetue a gestão democrática.

---

1 A esse respeito, compactuamos com o pensamento de Antonio Gramsci, quando, ao tecer discussão a respeito da concepção de Sorel, afirma que "é preciso também definir a vontade coletiva e a vontade política em geral no sentido moderno, a vontade como consciência operosa da necessidade histórica, como protagonista de um drama histórico real e efetivo" (GRAMSCI, 2007. p. 17).

PARTICIPAÇÃO E PROCESSO DEMOCRÁTICO NA DISCUSSÃO DO PRINCÍPIO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

O entendimento de gestão democrática no contexto brasileiro não é matéria pacífica, visto que a história social brasileira evidencia poucos períodos democráticos na fase republicana. No entanto, principalmente nas últimas décadas do século XX, a vivência da democracia tornou-se mais evidente no contexto político-social. Em meados dos anos de 1980, o fim da ditadura militar contribuiu para que a democracia, gestada no período ditatorial, pudesse emergir e ser evidenciada não apenas nas reivindicações da sociedade, mas nos documentos normativos e legais que foram construídos após esse período. Na esteira desse pensamento, as últimas décadas do século XX foram promissoras no desenvolvimento da ideia de participação, especialmente no campo da gestão pública. Segundo Nogueira (2005),

> Refletindo, por um lado, o avanço da democratização e da diferenciação social e, por outro, a progressiva valorização da democracia participativa, a perspectiva da participação consolidou-se tanto entre técnicos e estudiosos da gestão pública quanto entre formuladores e dirigentes dos programas de reforma do Estado que se tornaram típicos naquele período (p. 117).

Gestada na realidade social, a ideia de participação fortaleceu-se no campo da gestão pública, havendo a ação de movimentos em prol da participação popular nos processos governamentais e na implementação de políticas públicas. No entanto, é preciso ressaltar que a materialização da participação pode ocorrer consubstanciada em posicionamentos distintos para o encaminhamento das políticas públicas. Por um lado, pode ocorrer um procedimento que vise à elevação das comunidades organizadas à condição de sujeitos das operações governamentais e, por outro, pode ocorrer a transferência de responsabilidades e legitimação de ações governamentais em prol de uma suposta participação.

Conscientes de que as decisões e o encaminhamento de políticas públicas trazem, em seu âmago, os interesses da classe dirigente, defendemos que a participação é um processo por meio do qual a classe trabalhadora tem a oportunidade de contribuir na formação de planos coletivos, objetivando a intervenção na realidade social e histórica.

O processo participativo, portanto, é dinâmico e se constrói durante sua efetivação. Então, explicitar o que se entende por participação e como ela pode contribuir para o fortalecimento da gestão democrática na realidade local pode tornar-se uma contribuição genuína, principalmente na área educacional.

> A vontade de poder quantificar os graus de participação, aliada à inexistência de um critério consensual que a defina, leva o pesquisador a ter que lidar com duas questões que dificultam qualquer análise. Em primeiro lugar é muito complexo dar conta da consciência individual do ator chamado a participar, sua verdadeira e íntima vocação, compreendida aqui como a disposição pessoal para engajar-se no processo. Outro problema é que esta situação permite associar o grau de participação ao número de pessoas consultadas; ou seja, induz a acreditar que muitos indivíduos, interferindo fortemente em muitas decisões, constitui (sic) um sistema bastante participativo. (CATANI; GUTIERREZ, 1998, p. 61).

Com isso, pretendemos dizer que a simples consulta aos indivíduos não garante uma participação consciente, podendo ocorrer uma decisão prejudicial ou equivocada, autorizada por um grande número de pessoas (Idem, 1998).

A prática da cidadania implica participação por meio do efetivo exercício da democracia; por isso, a participação na gestão do sistema e das instituições torna-se tão importante quanto necessária para uma política voltada à garantia do princípio constitucional da gestão democrática. Explicitar o que se entende por participação e como ela pode contribuir para o fortalecimento da gestão democrática é, portanto, ponto central. Todavia, é preciso tomar o devido cuidado para que o processo democrático não seja entendido como aquele capaz de subordinar a vontade da maioria à decisão de uma minoria interessada nos compromissos burgueses.

Nesse entendimento, um pequeno grupo fala pela maioria, estabelecendo a posição mais "adequada", desconsiderando a vontade e a necessidade do coletivo. Por isso, é preciso entender a participação como verdadeiro exercício democrático, sem reduzi-la a uma questão de método, no qual a população é levada a contribuir na tomada de decisões, mas de maneira a desconsiderar os valores e os interesses coletivos.

A participação tendenciosa e parcial se distancia de uma democracia, caracterizando-se mais como atividade ilusória, na qual os interesses coletivos são obscurecidos e desconsiderados, enfraquecendo o próprio desenvolvimento da sociedade. Nesse sentido, são esclarecedoras as palavras de José Nun, ao abordar o processo democrático na América do Sul:

> Acontece que uma coisa é conceber a democracia como um método para a formulação e tomada de decisões no âmbito estatal; e outra bem distinta imaginá-la como uma forma de vida, como um modo cotidiano de relação entre homens e mulheres que orienta e que regula o conjunto das atividades de uma comunidade. Estou aludindo ao contraste entre uma democracia governada e uma democracia governante, isto é, genuína. (Nun *apud* BORON, 1994, p. 9).

A esse respeito, compactuamos com o pensamento gramsciano quando o autor defende a necessidade de que o indivíduo seja capaz "de pensar, de estudar, de dirigir ou controlar quem dirige" (GRAMSCI, 2006, p. 49). Nessa perspectiva, participar consiste em colaborar de forma efetiva na construção de um plano de ação coletivo, observando que essa construção deve superar o conflito das partes e alcançar um consenso, mas não o consenso entendido como aceitação da concepção defendida pela classe dominante, o qual impossibilita totalmente a elaboração de um projeto contra-hegemônico, mas o consenso baseado no diálogo, onde a voz mais fraca, mesmo que oriunda de uma ínfima minoria, é ouvida e considerada.

A participação nos limites da sociedade capitalista é, portanto, um processo no qual a classe trabalhadora tem oportunidade de contribuir na formação de planos coletivos, objetivando a intervenção na realidade social e histórica. Assim, não se pode confundir o mero ativismo imediatista com participação, pois esta implica uma consciência radical sobre a necessidade de transformação das condições materiais da vida em sociedade, enquanto a outra expressa superficialidade de ações, contribuindo para o fortalecimento do pensamento hegemônico dominante.

> Se o povo produz e não usufrui dessa produção, ou se produz e usufrui mas não toma parte na gestão, não se pode afirmar que sua participação seja verdadeira e efetiva. Assim sendo, "a construção de uma sociedade participativa" torna-se utopia/força que dá sentido a todas as microparticipações sociais. (VERZA, 2000, p. 110.).

Embora o processo participativo pareça algo de fácil execução, sua efetivação no campo das políticas educacionais se torna algo bastante complexo, pois a organização social está pautada na relação de desiguais e, nesse sentido, a participação pode ser falseada, evidenciando interesses da classe dominante.

Sendo contraditório e difícil, o processo participativo se fundamenta no exercício do diálogo entre as partes, procurando alcançar um consenso. Enfim, o processo participativo é, em sua essência, um processo dialético de constituição de democracia e de cidadania, no qual, conforme pode ser observado nas reflexões feitas por Gramsci nos Cadernos do Cárcere, as classes excluídas podem deixar de ser dirigidas e tornarem-se dirigentes.

> Intimamente associado à concepção de hegemonia, "dirigente" em Gramsci não tem o significado de chefe, vanguarda ou liderança que se sobrepõe e conduz os outros; nem de "diretor", "gerente", "executivo" ou de toda uma terminologia que hoje, com palavras diferentes preserva a relação fundamental de poder entre superior e inferior, comandante e comandado, dirigente e dirigido, com a conseqüente divisão da sociedade em classes. Uma sociedade que quer ser realmente democrática,

> afirma Gramsci, não visa apenas a que o operário manual se torne qualificado, mas que cada "cidadão" se torne "governante", obtendo da sociedade a aprendizagem gratuita da capacidade e da preparação técnica geral necessárias para tal fim, "sem a qual permanece 'especialista' e não se torna 'dirigente' (especialista + político)". (SEMERARO, 2003, p. 271.).

A prática do processo participativo essencialmente democrático eleva social e intelectualmente as camadas populares e as torna-as capazes de estabelecer o caráter da sociedade que melhor expressa seus interesses coletivos.

> O poder não se concentra em algum pólo particular, de cima ou de baixo, de dentro ou de fora, mas é uma prática ético-política tensa e aberta entre diversos sujeitos e organizações que disputam projetos diferentes de sociedade. É uma relação dialética que se estabelece entre sociedade civil e sociedade política, que acaba se tornando uma "relação pedagógica", um reconhecimento de recíproca valorização, porque não há mais alguém ou algo que tenha prerrogativas definitivas: o que se tem em vista é, precisamente, a hegemonia da democracia, ou seja, a socialização do saber e do poder. (Ibidem).

No campo político-educacional, essa possibilidade de participação democrática, em que o dirigido tem a oportunidade de se tornar dirigente, dá-se a partir da existência de: Conselhos de Educação e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, os quais têm, de maneira geral, a função de acompanhar, discutir, avaliar e propor ações para os gestores públicos na busca de uma educação efetivamente de qualidade. Em que pese a discussão de qualidade no âmbito empresarial, aqui defendemos a perspectiva de uma educação pública de qualidade social.

> Trata-se da formação de uma atitude e de uma prática democrática que permeiam a gestão educacional, não como um fim em si mesma, mas como estratégia para a concretização da qualidade social da educação, que inclui a formação de cidadãos democráticos. (BELLONI, 2003, p. 233).

É por isso que a prática democrática possibilita o surgimento de "novos dirigentes", entendidos de forma diferente daquela dada pela concepção liberal. Os participantes desse exercício de democracia tornam-se protagonistas de sua própria história e determinante na história coletiva.

> De fato, diferentemente da significação que o termo recebe na cultura liberal, os "novos dirigentes", como se pode deduzir da visão de Gramsci, são considerados em sua singularidade, mas não coagulados em seu individualismo; são livres, mas não anárquicos e pulverizados; são organizados em torno de um projeto de democracia popular, não "socialmente entrosados" para auferir interesses corporativos; são formados e não apenas informados, transformadores e não apenas "eficientes";

> anseiam pela arte e não por modismos, são populares e não populistas, solidários e não assistencialistas. (SEMERARO, 2003, p. 272, grifos do autor).

Por meio de um processo participativo, que expressa materialmente o exercício da democracia, é possível almejar práticas político-educacionais que sejam pensadas a partir da realidade dos sujeitos envolvidos. Para tanto, a gestão democrática torna-se componente fundamental para o desenvolvimento de uma consciência coletiva que não anule o pensamento individual, mas o transforme em prol dos interesses coletivos. Isso significa, em última análise, um exercício radical de democracia, rompendo com a verticalidade existente em termos de decisões políticas para o campo educacional.

Assim, a educação envolve todos os seus sujeitos, tornando-os iguais e possibilitando sua inserção no processo, não apenas de execução, mas de planejamento, de elaboração e, também, de fiscalização de ações, de projetos e de medidas implementadas no contexto educacional. Os indivíduos superam a passividade e assumem postura ativa na efetivação de propostas político-educacionais, tornando-se sujeitos e não meras peças da engrenagem comandada externamente.

MARCOS LEGAIS SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA

O principal marco legal que caracteriza a abertura política no Brasil é a Constituição Federal de 1988, que é explícita ao declarar que o país está assentado em um Estado Democrático de Direito, que tem entre seus fundamentos a cidadania. No entanto, conforme nos alerta Tonet (2007), no atual estágio do capitalismo, a cidadania é um "conceito da moda" e tornou-se "sinônimo de liberdade" (p. 1). Para esse autor, ser cidadão, na ótica liberal-burguesa, "é ser membro de uma comunidade jurídica e politicamente organizada, que tem como fiador o Estado e no interior da qual o indivíduo passa a ter determinados direitos e deveres" (*Idem*, p. 4). Essa forma de entendê-la traz em seu bojo muito mais limites do que possibilidades. Isso ocorre em razão de que a cidadania não é isenta dos conflitos de classe (mesmo que o ordenamento jurídico negue esse conflito, quando coloca a todos em um patamar de igualdade formal e não real) e, como tal, é contraditória.

O exercício da democracia e, consequentemente, da cidadania, em uma ordem regida pelo capital na qual o país está inserido, apresenta limites para o processo emancipatório, pois a emancipação é política e não humana, conforme

defendido pelos socialistas[2], visto que esta só será possível com a superação do capital.

Nos limites da sociedade capitalista e para o objetivo do presente estudo, podemos considerar que a cidadania possível em dado momento histórico é aquela que exerce determinados direitos e deles usufrui. Para o campo específico da gestão democrática no setor público, a cidadania precisa ser exercida a partir da participação dos indivíduos em atos e ações que possam colaborar para o avanço do entendimento das necessidades coletivas.

A esse respeito, é importante lembrar a cláusula pétrea da Constituição Federal que estabelece, no parágrafo único de seu Art. 1º, que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente" (BRASIL, 1988, p. 3). Isso quer dizer que a democracia brasileira se assenta tanto em uma democracia direta ou participativa quanto na democracia indireta e representativa. Entretanto, a democracia indireta ou representativa tem-se mostrado como aquela possível de ser executada, em razão da impossibilidade de envolver todos os sujeitos em um amplo processo participativo. Por isso, cabe um esclarecimento a respeito da democracia representativa, pois, dependendo da forma como a representação foi construída, não se caracteriza como representante do coletivo. É importante destacar que a pessoa que representa precisa pautar sua participação nos interesses dos representados e isso só se efetiva se houver discussão a partir da base. Caso contrário, a participação não é representativa e se caracteriza como participação apenas formal, sem efetividade no campo da representação e contrária às indicações constitucionais *de dar poder ao povo*.

Nesse aspecto, a participação popular se caracteriza como fundamental para a democracia e, consequentemente, para o exercício da cidadania. Ações que contrariam o princípio constitucional de democracia demonstram-se autoritárias e fragilizadas. Assim, a cidadania é exercida por meio da participação (direta ou indireta) nos atos e nas ações públicas. A participação, então, dá-se pelo acompanhamento dos atos dos gestores públicos, que se faz na ampla discussão sobre suas intenções e ações para a efetivação de políticas públicas sociais.

Nesse contexto, a administração pública direta e indireta deve reger seus atos por meio dos princípios de legalidade, de impessoalidade, de moralidade, de publicidade e de eficiência, conforme art. 37 do texto constitucional. Ainda, o §

---

2 A emancipação política é parcial pois cumpre a função democrática defendida pela burguesia, na qual os indivíduos exercem seus direitos nos limites do capitalismo, ou seja, em uma sociedade que se sustenta na lógica da exploração, enquanto que a emancipação humana é o objetivo perseguido pelos socialistas. que buscam a superação do capital e, portanto, uma sociedade efetivamente pautada na igualdade do gênero humano. Karl Marx faz reflexões significativas sobre a questão em dois textos originais: *Sobre a Questão Judaica*, de 1843, e *Glosas Críticas Marginais ao Artigo "O Rei da Prússia e a Reforma Social" de um Prussiano*, de 1844.

3º do mesmo artigo preceitua que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta (BRASIL, 1988).

No tocante à educação, a Constituição Federal é incontroversa ao incluir em seus princípios a "gestão democrática do ensino público" (*Idem*, art. 206, VII). Esses dispositivos constitucionais criaram a possibilidade de institucionalização da participação em escolas e sistemas educacionais. Tanto que a Lei 9394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional também disciplina a questão quando prevê:

> Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino [...]. Art. 14 Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: [...] I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; [...] II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996, pp. 27833 e 27835).

A Lei 9394/96 delegou aos sistemas de ensino a definição de normas de gestão democrática, indicando que os princípios previstos nos incisos I e II do artigo 14 sejam considerados. Nesse aspecto, os sistemas de ensino (federal, estadual e municipal) precisam estar atentos a um direcionamento que, efetivamente, assegure a gestão democrática.

Da mesma forma, o Plano Nacional de Educação, Lei 13005/14, leva a gestão democrática como pressuposto para a efetivação de melhoria da gestão pública, quando prevê, na estratégia 19.2, a necessidade de ampliação dos programas de apoio e formação de conselheiros (Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, Conselhos de Alimentação Escolar, Conselhos Regionais e outros); na estratégia 19.3, o incentivo à constituição de fóruns permanentes de educação; e, na estratégia 19.5, o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo; dentre outras previsões (BRASIL, 2014).

Os pressupostos legais indicam que a participação social e popular se constitui em pilar basilar para a democracia, exercício da cidadania e controle e acompanhamento das políticas educacionais. Em que pesem os limites da organização social pautada na divisão de classes, a participação social e popular tem como característica básica a horizontalidade nas relações colegiadas, de forma a superar o possível autoritarismo, clientelismo e mandonismo na condução das políticas públicas.

A partir da previsão constitucional e da legislação infraconstitucional caracterizada pelas Leis 9394/96 e 13005/14, os sistemas de ensino assumem a responsabilidade de normatizar e efetivar a gestão democrática, de modo que esta possa avançar da simples previsão para a realidade material. Esse é um passo bastante importante para dar autonomia aos Sistemas de ensino, instituições escolares e cidadãos. Somente o exercício prático da democracia (direta ou indireta) eleva os sujeitos a detentores das decisões e responsáveis pelos caminhos escolhidos para a efetivação dos direitos legalmente previstos. Quando esse processo ocorre de maneira equivocada, as decisões podem levar a um caminho tortuoso para todos. É o que pretendemos mostrar no caso do Sistema Municipal de Ensino analisado.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: ENTRE A PREVISÃO E A REALIDADE

Ponta Grossa, município localizado no centro-sul paranaense, em região denominada Campos Gerais, de forte influência patriarcal e oligárquica, que se reflete na organização política municipal, esteve, historicamente, distanciada dos interesses e das necessidades da classe trabalhadora, principalmente dos fragmentos de classe com menores condições de sobrevivência. Essa característica influencia sobremaneira o entendimento da participação em todos os setores da sociedade, pois a participação e o controle social no acompanhamento das políticas públicas são fragilizados devido à compreensão de que apenas alguns têm condições de tomar decisões que impactam a coletividade. As possibilidades de exercício da gestão democrática no âmbito do sistema municipal de ensino não são isentas de tais influências. Demonstrar como isso se evidencia é a pretensão da presente exposição.

No município analisado, a institucionalização da participação ocorreu muito antes da criação do Sistema Municipal de Ensino, quando o Conselho Municipal de Educação foi criado por meio da Lei Municipal nº 5172, de 24 de novembro de 1995. O Sistema Municipal de Ensino foi organizado apenas no ano de 2002, pela Lei Municipal nº 7081/02. É preciso ressaltar que, quando os municípios institucionalizam seu próprio sistema de ensino se autodeclaram aptos à autonomia, estando cientes de que criarão normas complementares para seu sistema, responsabilizando-se pela autorização, pelo credenciamento e pela supervisão de suas instituições de educação e das instituições privadas de Educação Infantil, conforme previsto no artigo 11 da Lei nº 9394/96. Dessa forma, a institucionalização do sistema municipal de ensino traz em seu bojo a necessidade de organização interna e externa pautada nos princípios da gestão

democrática, visto que deverá ter também, além de condições estruturais, organizacionais e recursos humanos para o atendimento das demandas, um órgão normativo que se responsabilize normativamente pelo funcionamento efetivo da organização educacional municipal, não apenas no setor público, mas também no setor privado, conforme estabelecido na legislação pertinente.

Assim, com a criação do Sistema Municipal de Ensino, O conselho municipal de educação, como órgão normativo do sistema, precisa exercer as funções específicas que lhe dão a capacidade jurídica, política e social para instituir normas, fiscalizar e acompanhar a implementação de políticas para o setor educacional no respectivo município, ou seja, se constitui como possibilidade de exercício democrático, que se efetivará ou não, conforme ocorrer a representatividade e o efetivo envolvimento de seus membros nesse espaço.

Desde sua criação em 1995, ao Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa foram delegadas diversas funções, conforme podemos observar no quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Funções do Conselho Municipal de Educação – Ponta Grossa – 1995 – 2011

Leis Municipais	Funções Previstas					
	Normativa	Consultiva	Deliberativa	Propositiva	Mobilizadora	Fiscalizadora
Lei Municipal nº 5172/95	X	X	-	-	-	-
Lei Municipal nº 6917/02	X	X	-	-	-	-
Lei Municipal 7423/03	X	X	X	X	X	X
Lei Municipal nº 10593/11	X	X	X	X	X	X

Fonte: Elaboração das autoras, com base nas Leis Municipais citadas.

As diversas funções exercidas por esse órgão colegiado são assim entendidas pela legislação municipal: (1) função normativa: quando fixar doutrinas e normas gerais (Leis nº 5172/95, 6917/02, 7423/03 e 10593/11); (2) função consultiva: quando responder às consultas e apreciar recursos em matéria de educação geral (Leis nº5172/95, 6917/02, 7423/03 e 10593/11); (3) função deliberativa: quando decidir sobre questões e matérias trazidas a seu conhecimento relacionadas à Educação no âmbito do Conselho (Leis nº 7423/03 e 10593/11); (4) função propositiva: quando contribuir, emitindo opinião ou oferecendo sugestões, na discussão e/ou definição das políticas e do planejamento educacional (Leis nº 7423/03 e 10593/11); (5) função mobilizadora: quando visar a esforços para manter a sociedade informada e atuante em relação às questões educacionais do município (Leis nº 7423/03 e 10593/11); função fiscalizadora:

quando acompanhar o desenvolvimento de ações e do cumprimento da legislação e das normas educacionais, pelo Poder Executivo, instituições e estabelecimentos de ensino vinculados ao Sistema Municipal (Leis nº 7423/03 e 10593/11).

As funções previstas indicam possibilidades de exercício da democracia, pois fortalecem o processo decisório de um colegiado representativo da sociedade. Nesse sentido, entendemos que o exercício dessas funções deve (ou deveria) promover a participação de diferentes segmentos na discussão e nos encaminhamentos de propostas político-educacionais para a educação municipal e, dessa forma, contribuir para o avanço qualitativo da educação oferecida à população. Em que pese a Composição do Conselho Municipal de Educação do município analisado apontar para ampla participação[3], a prática do colegiado pode ser viciada, tanto pelo desvio quanto pela omissão dos interesses dos representados e da comunidade em geral, causando sério impacto na realidade educacional e social[4].

Desde a criação do Sistema Municipal de Educação, em 2002, e a alteração das funções do Conselho Municipal de Educação, em 2003, quando este passou a exercer efetivamente a função deliberativa, até 2015, esse Colegiado elaborou 27 deliberações. No entanto, a pesquisa sobre os principais assuntos tratados no Conselho Municipal de Educação indicou que 41% deles trataram sobre a organização de Calendário de Reuniões e cronograma de atividades, conforme demonstrado na Tabela 1 a seguir.

---

3 Atualmente, segundo o artigo 6º da Lei Municipal nº 10593/11, o Conselho Municipal de Ponta Grossa é composto por 21 representantes: quatro da Secretaria Municipal de Educação; um do Núcleo Regional de Educação-PG; dois da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) - Departamento de Educação e Departamento de Métodos e Técnicas; um da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Ponta Grossa (UTFPR/PG); um dos estabelecimentos de ensino superior particulares da cidade de Ponta Grossa; um da Federação da Indústria do Estado do Paraná (FIEP), da Coordenação de Ponta Grossa; um representante da Rede Particular de Ensino Fundamental (anos iniciais) de Ponta Grossa; um da Rede Particular de Educação Infantil de Ponta Grossa; um do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Ponta Grossa; um do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ponta Grossa(CMDCA/PG); um da Promotoria da infância e da juventude (Conselho Tutelar) de Ponta Grossa; um dos diretores das escolas municipais ou centros municipais de Educação Infantil; um da União das Associações de Moradores de Ponta Grossa (UAMPG); um dos professores do Quadro Próprio do Magistério Estadual, no exercício da atividade docente, em estabelecimento de ensino estadual de Ponta Grossa; um de pais de alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino; um das escolas e/ou centros de Educação Especial de Ponta Grossa; um do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiências (CMDPD).

4 Essa questão será abordada no presente texto, ao se apresentarem as deliberações e atuação do órgão colegiado em relação ao PL nº 202/2015.

Tabela 1 – Número de deliberações do Conselho Municipal de Educação – Ponta Grossa – 2004 – 2015

Ano	Nº de deliberações conforme assuntos tratados		Total
	Calendário de reuniões	Normas para o Sistema de Ensino	
2004	2	4	6
2005	1	1	2
2006	-	2	2
2007	-	1	1
2008	-	-	-
2009	1	-	1
2010	1	-	1
2011	3	-	3
2012	1	4	5
2013	1	2	3
2014	1	1	2
2015	-	1	1
Total geral	11	16	27

Fonte: Elaboração das autoras, com base nas informações coletadas no Portal da Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa.[5]

Observamos, ainda, que, em anos de final de gestão municipal (ano eleitoral - 2004 e 2012[6]), houve maior número de deliberações normativas, indicando preocupação em normatizar questões específicas do Sistema Municipal de Educação, conforme pode ser observado nos anos de 2004 e 2012.

Em relação aos assuntos tratados nesses dois anos de final de gestão municipal, percebemos que houve, no ano de 2004, a necessidade de se normatizarem questões organizativas do Sistema Municipal de Educação, criado em 2002. Convém ressaltar que também a criação do Sistema Municipal de Educação esteve inserida na discussão sobre a oferta dos anos iniciais do Ensino Fundamental, pois, no ano de 2001, a Secretaria Municipal de Educação reorganizou a oferta dessa etapa, matriculando alunos com seis anos incompletos. O Conselho Estadual de Educação emitiu, naquela oportunidade, parecer contrário à respectiva oferta, impulsionando o município à criação de sistema

5 Disponível em: http://sme.pontagrossa.pr.gov.br/conselho.php >. Acesso em: 20 nov. 2015.

6 De 2001 a 2004, o município foi governado por Péricles de Holleben Melo, do PT, e, no período entre 2005 e 2012, por Pedro Wosgrau Filho, do PSDB.

próprio, visando a legitimar as ações empreendidas[7]. Assim, as deliberações elaboradas no ano de 2004 visaram, de forma geral, a organizar o Sistema Municipal, recém-criado, oferecendo normas específicas para seu funcionamento, conforme podemos observar no Quadro 2.

Quadro 2 – Principais assuntos deliberados no Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa em 2004.

Deliberação	Assunto Indicado	Objetivo
01/2004	Normas e procedimentos para processos de autorização, prorrogação, verificação e cessação dos estabelecimentos de ensino que compreendem o Sistema Municipal de Ensino.	Organizar Comissões de trabalho no Conselho Municipal de Educação.
02/2004	Normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Ponta Grossa.	Normatizar a oferta da Educação Infantil em Instituições Públicas e Privadas.
03/2004	Normas para criação, autorização para funcionamento, verificação e cessação de atividades escolares e projetos pedagógicos do Sistema Municipal de Ensino de Ponta Grossa.	Subsidiar o Sistema Municipal nos Procedimentos específicos de criação, autorização e verificação de instituições escolares.
04/2004	Normas para autorização de funcionamento da Primeira Etapa do Ensino Fundamental Ciclado no município de Ponta Grossa.	Oferecer amparo legal para a oferta dos anos iniciais do Ensino Fundamental e matrícula de crianças com seis anos a completar em 31 de dezembro.

Fonte: Elaboração das autoras, com base nas deliberações 01/2004, 02/2004, 03/2004 e 04/2004 do Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa[8].

Em contrapartida, no ano de 2012, outras questões estavam em pauta nas discussões do Conselho Municipal de Educação, conforme mostra o Quadro 3.

7 Para melhor entender essa questão, indicamos a leitura de Flach, 2015.

8 Disponível em: http://sme.pontagrossa.pr.gv.br/conselho.php>. Acesso em: 20 nov. 2015.

Quadro 3 – Principais assuntos deliberados no Conselho Municipal de Educação – Ponta Grossa – 2012

Deliberação	Assunto Indicado	Objetivo
01/2012	Normas para inscrições de entidades beneficentes que possuam atividade preponderante, na área educacional, circunscritas no âmbito da competência do Sistema Municipal de Ensino.	Certificar entidades beneficentes à Legislação Federal para usufruto de benefícios legais (isenção fiscal, recebimento de recursos públicos, etc).
02/2012	Normas para matrícula transferência, classificação, reclassificação e regularização de vida escolar em estabelecimentos que ofertem Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), nas suas diferentes modalidades.	Normatizar o processo de matrículas regulares, o ingresso de alunos oriundos de sistemas de ensino do exterior, de alunos que nunca frequentaram uma instituição formal de ensino, bem como aos que apresentam condições de avançarem nos seus estudos.
03/2012	Normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Ponta Grossa.	Adequar normas já existentes à legislação atual.
05/2012	Normas para a Educação de Jovens e Adultos no Ensino Fundamental do Sistema Municipal de Ensino de Ponta Grossa.	Regulamentar a oferta da modalidade de Educação de Jovens e Adultos na Rede Municipal de Ensino.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas deliberações 01, 02, 03 e 05/2012 do Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa[9].

O que pode ser observado nos anos analisados é que o Conselho Municipal de Educação, que deveria ser a instância de exercício de gestão democrática na qual as funções previstas indicariam possibilidades de discussão e efetivo exercício democrático, não exerceu efetivamente as funções a ele legalmente impostas, caracterizando-se muito mais como órgão normatizador para as demandas específicas da Secretaria Municipal de Educação. Essa forma de funcionamento do Conselho Municipal de Educação indica falta de vinculação de seu funcionamento com demandas sociais mais amplas. Nessa perspectiva, oferecem-nos importante reflexão as palavras de Oliveira *et al.* (2006), que expressam preocupação com o funcionamento de Conselhos Municipais de Educação na região de Campinas: "ao estudarmos a questão dos colegiados nos municípios não podemos esquecer de fenômenos, que apesar do tempo, podem ainda estar presentes e dificultar o funcionamento dos mesmos: tratando-se do clientelismo e do mandonismo" (p. 13).

9 Disponível em: <http://sme.pontagrossa.pr.gov.br/conselho.php>. Acesso em: 22/11/2015

Em que pesem as questões apontadas pelos autores, é importante destacar que a democratização da educação e da gestão educacional precisa passar, necessariamente, pelo envolvimento da comunidade. E, nesse sentido, o Conselho Municipal de Educação pode indicar para a democratização do poder local e, consequentemente, para o efetivo exercício da democracia (nos limites possíveis da atual forma de sociabilidade).

As deliberações emitidas pelo CME apontam para um funcionamento atrelado às demandas solicitadas pela Secretaria Municipal de Educação, sem envolvimento mais efetivo de seus membros na política educacional do município, deixando inertes as funções propositiva, mobilizadora e fiscalizadora.

Essa questão mostrou-se evidente quando, no ano de 2015, o executivo municipal propôs, em projeto de Lei específico (PL 202/15), alteração no Plano de Cargos e Salários dos Professores vinculados à Rede Municipal de Ensino, ignorando atribuição dada ao CME, conforme inciso XI do art. 5º da Lei Municipal nº 10593/11, de "acompanhar o cumprimento da Legislação sobre a carreira dos profissionais da educação, manifestando-se quando necessário". Em julho de 2015, a Prefeitura de Ponta Grossa encaminhou ao legislativo municipal projeto de lei para alteração da carreira docente no município. A elaboração da proposta, que culminou com o PL 202/2015, teve como interlocutores apenas pessoas indicadas pelo Poder Público Municipal e Sindicato dos Servidores Públicos Municipais[10], sem oferecer ampla discussão a outros setores como o Conselho Municipal de Educação, Instituições Formadoras de Professores e demais interessados. Ao chegar ao legislativo municipal, houve intensa reivindicação social para um debate público a respeito da carreira docente, visto que o PL previa a contratação de profissionais sem formação em Ensino Superior e equiparação salarial dos profissionais com esse nível de ensino com o salário de nível médio, ocorrendo uma redução salarial para os profissionais mais qualificados.

Ao ser chamado para o debate, o Conselho Municipal de Educação omitiu-se, admitindo não ter conhecimento da elaboração do Projeto de Lei, pois não havia participado ou promovido discussão a respeito da questão. Esse posicionamento do Conselho Municipal de Educação colaborou para uma aprovação intempestiva da proposta na Câmara de Vereadores.

Consideramos que a forma como a Prefeitura de Ponta Grossa, por meio da Secretaria Municipal de Educação, conduziu a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei 202/15, que propôs a alteração na Carreira Docente, é, no mínimo,

---

10 Convém informar que o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais negou-se a participar de uma discussão ampla a respeito do Projeto de Lei em pauta. A esse respeito, mais uma vez, esclarecem-nos as palavras de Antonio Gramsci, quando afirma que "qualquer indivíduo que prescinda de uma vontade coletiva e não procure criá-la, suscitá-la, ampliá-la, reforçá-la, organizá-la, é simplesmente um pretensioso, um 'profeta desarmado', um fogo-fátuo" (GRAMSCI, 2007, p. 289-299, grifo do autor).

uma afronta a todos os dispositivos legais que devem orientar as políticas públicas, representando uma distorção do processo democrático. Nessa questão específica, os poderes executivo e legislativo evidenciaram como os "acordos políticos" são mais fortes do que o bem da população como um todo.

Esse fato corrobora que as ações do poder público responsável pelo Sistema Municipal de Ensino, legitimadas pelo Conselho Municipal de Educação, podem colaborar para retrocessos em relação às conquistas alcançadas ao longo do processo de reivindicação de participação popular nas decisões políticas. Nesse caso específico, entendemos que o retrocesso não foi apenas para a Educação, mas para todo o processo democrático, conquistado a duras penas pelos cidadãos brasileiros.

O contexto local tem explicitado, desde a criação do Sistema Municipal de Ensino, como a gestão democrática pode sofrer distorções no contexto da prática política. Entender e explicar tais distorções constitui-se em desafio para os pesquisadores da área.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises empreendidas até o presente momento são provisórias, mas indicam o quão difícil é efetivar a gestão democrática na realidade concreta. Embora os pressupostos legais estejam explícitos e amplamente discutidos na academia, sua efetivação está marcada por vinculações políticas e culturais, seus entraves se evidenciam fortemente na condução da discussão de temáticas afetas ao setor educacional.

O sistema municipal de ensino analisado vem evidenciando, ao longo de sua existência, que a participação popular na gestão pública ainda é uma realidade almejada, pois essa participação é tutelada por interesses governamentais e legitima ações dos gestores públicos, sem, necessariamente, promover um amplo debate a partir da base representada pelos indivíduos que compõem órgãos colegiados representativos.

Nessa perspectiva, a gestão democrática no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Ponta Grossa precisa constituir-se em meta a ser efetivada, visto que é prevista, mas não encontra guarida em órgão colegiado. Face aos argumentos apresentados no presente texto, pode-se afirmar que a representatividade na realidade analisada é deficitária e, consequentemente, o debate democrático também o é. Essas questões indicam entraves que precisam ser superados para que a gestão democrática deixe de ser apenas previsão legal para tornar-se real.

REFERÊNCIAS

BELLONI, I. Educação. In: BITTAR, J. (Org.). **Governos estaduais**: desafios e avanços: reflexões e relatos de experiências petistas. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 230-246.

BORON, A. A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, n. 120-A, p. 1-7, edição extra, 2014.

_____. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 dez. Seção 1, n. 248 p. 27833-27841. 1996

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. DF: SenadoFederal, 1988.

CATANI, A. M.; GUTIERREZ, G. L. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidade. In: FERREIRA: N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998. p. 59-75.

FLACH, S. F. **Direito à educação e ampliação da escolaridade obrigatória em Ponta Grossa (2001 – 2008)**. 2011. 316 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos-SP, 2011. Disponível em: < http://www.bdtd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4037 >. Acesso em: 5 dez. 2015.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 3

_____. **Cadernos do Cárcere**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. v. 2.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, C. *et al.* **Conselhos Municipais de Educação**: um estudo na região metropolitana de Campinas. Campinas: Alínea, 2006.

PONTA GROSSA. **Projeto de Lei Municipal PL nº 202/2015**. Dispõe sobre o plano de empregos, carreira e remuneração do Magistério Público Municipal de Ponta Grossa, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.cmpg.pr.gov.br/# >. Acesso em: 05 mai.2015

_____. **Lei Municipal nº 10593**, de 20 de junho de 2011. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação. Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2002/691/6917/lei-ordinaria-n-6917-2002-altera-a-redacao-do-paragrafo-unico-do-art-1-da-lei-n-5172-de-11-04-95-que-criou-o-conselho-municipal-de-educacao-cme >. Acesso em: 20 out. 2015.

_____. **Lei Municipal nº 7423**, de 17 de dezembro de 2003. Promove alterações no Conselho Municipal de Educação – CME. Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2003/742/7423/lei-ordinaria-n-7423-2003-promove-alteracoes-no-conselho-municipal-de-educacao >. Acesso em: 20 out. 2015.

_____. **Lei Municipal nº 691**7, de 25 de maio de 2002. Altera a redação do parágrafo único do art. 1º da lei nº 5172, de 11/04/95, que criou o Conselho Municipal de Educação (CME). Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2002/691/6917/lei-ordinaria-n-6917-2002-altera-a-redacao-do-paragrafo-unico-do-art-1-da-lei-n-5172-de-11-04-95-que-criou-o-conselho-municipal-de-educacao-cme >. Acesso em: 20 out. 2015.

_____. **Lei Municipal nº 5172**, de 24 de novembro de 1995. Cria o Conselho Municipal de Educação (CME) e dá outras providências. Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/1995/518/5172/lei-ordinaria-n-5172-1995-cria-o-conselho-municipal-de-educacao-cme-e-da-outras-providencias?q=5172 >. Acesso em: 20 out. 2015.

SEMERARO, G. Tornar-se "dirigente": o projeto de Gramsci no mundo globalizado. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. P. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 261-273.

TONET, I. Cidadão ou homem livre. 2007. Disponível em: < http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/cidadao_ou_homem_livre.pdf >. Acesso em: 26 out. 2015.

VERZA, S. B. **As políticas públicas de educação no Município**. Ijuí: UNIJUÍ, 2000.

SIMONE DE FÁTIMA FLACH é Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Docente do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Co-editora da Revista Práxis Educativa - UEPG. Vice-coordenadora da Anpae - Paraná. E-mail: eflach@uol.com.br

KELLY LETÍCIA DA SILVA SAKATA é Graduanda do curso de Licenciatura em Pedagogia da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Bolsista de Iniciação Científica – Fundação Araucária. E-mail: kelly.l.sakata@hotmail.com

Recebido em abril de 2016
Aprovado em junho de 2016

Educação de jovens e adultos: modalidade de ensino e direito educacional

Youth and adult education: type of education and educational law
Educación de jóvenes y adultos: modalidadde enseñanza y derecho educativo

VALDIVINA ALVES FERREIRA
MARCILENE FERREIRA RODRIGUES

Resumo: Este artigo tem por finalidade apresentar uma reflexão acerca da Educação de Jovens e Adultos (EJA), enquanto modalidade de ensino e direito educacional. As análises advêm de um estudo documental e bibliográfico, dialogado com autores que debatem a temática, entre eles Ferreira (2004), Vieira (2001), Frigotto (2011), Cury (2014). A reflexão se dá a partir da Constituição Federal de 1988, levantando subsídios que identifiquem como foi introduzido o conceito de modalidade de ensino e, ainda, como essa proposta dialoga com o direito à educação de qualidade, uma vez que a educação é apreendida por um arcabouço legal que visa à garantia do direito subjetivo a ela conferido. Todavia os resultados parciais deste estudo sinalizam que as propostas neoliberais visam a um processo de ampliação e manutenção do sistema vigente; esse percurso influencia a minimização do direito à educação de qualidade dos sujeitos da Educação de Jovens e Adultos.

Palavras-chave: Educação de Jovens e Adultos; Modalidade de Ensino; Direito Educacional.

Abstract: This article aims to present a reflection on the Youth and Adult Education, as a type of teaching and educational law. The analysis comes from a documentary and bibliographical research, dialogues with authors who debate on the subject including Ferreira (2004), Vieira (2001), Frigotto (2011) Cury (2014), among others. The reflection takes place from the 1988 Federal Constitution, raising subsidies to identify how it was introduced to the concept of teaching mode and how this proposal converses with the right to a quality education, since a legal framework seizes education and aims to guarantee the subjective right granted to it. However, the partial results of the study indicate that neoliberal proposals aim a process of expansion and maintenance of the current system, and in this way influence the minimization of the right to quality education to the subjects of the Youth and Adult Education.

Keywords: Youth and Adult Education; type of education; educational law.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo presentar una reflexión sobre laeducación de jóvenes y adultos (EJA), como unamodalidad de enseñanza y derecho educativo. Los análisisprovienen de unestudio documental y bibliográfico, dialogado con autores que debaten sobre el tema, incluyendo Ferreira (2004), Vieira (2001), Frigotto (2011) Cury (2014), entre otros. La reflexión se lleva a cabo a partir de laConstitución Federal de 1988, elevando

lossubsidios que identifiquencómofueintroducidoel concepto de modalidad de enseñanza y tambiéncómo esta propuesta dialoga conelderecho a laeducación de calidad, ya que laeducación es aprehendida por un marco legal que tiene como objetivo garantizarelderecho subjetivo que lefue concedida. Sin embargo, los resultados parcialesdelestudio, indican que laspropuestasneoliberalestienen como objetivo unproceso de expansión y mantenimientodel sistema actual, y de esta manerainfluyenenlareducción al mínimo delderecho a laeducación de calidad a lossujetosde la Educación de Jóvenes y Adultos.

Palabras clave: Educación de jóvenes y adultos; modalidad de enseñanza; Derecho Educativo.

INTRODUÇÃO

O texto que aqui se apresenta é parte de uma pesquisa de mestrado em andamento, vinculada ao Grupo de Pesquisa Políticas de Formação e Trabalho Docente na Educação Básica, do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado - da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Tem-se a intenção, na pesquisa, de analisar o processo de implementação do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos no Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2010 a 2015. Neste artigo, porém, propõe-se realizar uma reflexão acerca da Educação de Jovens e Adultos (EJA), evidenciando essa modalidade de ensino enquanto direito educacional.

As ponderações advêm de um estudo documental e bibliográfico, dialogado com autores que debatem a temática, entre eles Ferreira (2004), Frigotto (2011), Vieira (2001), Cury (2014), Sader (2004) e Saviani (2007). Cotejam-se também os preceitos da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, no intuito de se levantarem subsídios que identifiquem como foi introduzida essa modalidade de ensino no cenário das políticas públicas educacionais, buscando-se identificar como a EJA está apreendida pelo arcabouço de propostas que, nos discursos neoliberais, sinalizam sua intenção no que diz respeito à garantia do direito subjetivo a ela conferido, processo de acesso, permanência e qualidade, defendido por Saviani (2007).

Dessa maneira, as análises buscaram identificar também os entrelaces da Educação de Jovens e Adultos e as intenções neoliberais[1], que focalizam e minimizam os efeitos das propostas para essa modalidade de ensino, uma vez que esta se encontra associada diretamente às Políticas Públicas, as quais se

1 Nesse sentido, afirma Sader (2004) que, "as políticas neoliberais, ao orientarem-se centralmente pela retração do Estado, abrem espaços para a extensão das relações mercantis, se chocam diretamente com os interesses públicos e com os direitos universais da grande maioria dos cidadãos"(p.9).

apresentam de forma antagônica, evidenciando um mascaramento dos diferentes entendimentos e as disputas ideológicas e hegemônicas que as cerceiam.

Os resultados parciais sinalizam que, no contexto atual das políticas públicas, as propostas neoliberais visam a um processo de ampliação e permanência do sistema vigente. Dessa forma, entende-se ser necessário fomentar a Educação de Jovens e Adultos enquanto modalidade de ensino e enquanto direito assegurado, buscando a garantia de uma educação de qualidade, e que essa educação seja capaz de contribuir para a formação de cidadãos ativos e participativos na sociedade em que vivem.

EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, ENQUANTO MODALIDADE DE ENSINO

A discussão acerca da Educação de Jovens e Adultos vem assumindo características e formas cada vez mais acentuadas na atualidade; essas manifestações advêm de vários elementos, entre os quais a certificação de competência, acesso, permanência, aceleração do ensino. Essas são questões norteadoras dessa modalidade de ensino, que abrange uma parcela da população que não desfruta de condições que lhes garanta o direito a uma educação continuada e de qualidade, com capacidade de gerar cidadãos críticos e participativos.

Contudo o direito à educação de qualidade deveria atribuir ao sujeito um papel que lhe conferisse liberdade de decisão sobre sua condição cidadã ou, ainda, seu futuro enquanto sujeito de uma nação; este não parece ser, porém, o interesse neoliberal, que reveste as políticas públicas com um papel mercadológico e focalizado, criando ainda uma falsa ideia de participação da sociedade civil, formatando a educação de jovens e adultos de modo a atender às manobras capitalistas e a seus vieses na sociedade desigual criada pelo capitalismo.

No contexto de redemocratização do país, com várias reorganizações internas foi promulgada a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A Carta Magna assegura o direito universal à educação, com Ensino Fundamental público e gratuito, independente de idade, conforme explicitado no art. 208, ao prescrever o "dever do Estado com a educação, mediante a garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria".

Por certo que o direito à educação de qualidade a todos os cidadãos é expresso também no art. 205, que estabelece ser a "a educação direito de todos e dever do Estado [...], visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Esse direito se configura, então, enquanto elemento fundamental para a cidadania, constituindo-

se numa sociedade de direito, mais democrática e igualitária tal como descrito na Constituição (BRASIL, 1988).

O texto legal a que se refere acima se constitui um marco para a política educacional, a qual assume papel mediador na sociedade brasileira, capaz de, ou com a atribuição de fazê-lo, resgatar milhares de brasileiros ainda na condição de analfabetos e marginalizados.

Nesse contexto de aquisições regulamentatórias, promulgada em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) organiza o sistema educacional brasileiro em dois níveis de ensino: a Educação Básica – formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – e o Ensino Superior. A Educação Básica pode ser ofertada nas seguintes modalidades: educação de jovens e de adultos, educação profissional, educação especial, educação indígena e educação a distância. Assim explicita a LDB em seu art. 37:

> Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria. [...] § 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames (BRASIL, 1996).

Assim, a Educação de Jovens e Adultos, tratada na Lei como modalidade integrante da Educação Básica, destina-se ao atendimento de alunos que não tiveram, na idade própria, acesso ou continuidade de estudo no Ensino Fundamental e Médio, explicitando que compete aos sistemas de ensino assegurar gratuitamente oportunidades educacionais, de maneira adequada, àqueles que não concluíram seus estudos em idade apropriada, por meio dos cursos e exames supletivos (*Idem*).

Observa-se que o texto da Lei mantém o adjetivo *supletivo* para tratar dos exames, assim descritos no art. 38: "os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular" (*Idem*).

Denota, dessa maneira, uma incoerência, pois, se a LDB instaura a Educação de Jovens e Adultos no sentido de promover, assegurar e manter o desenvolvimento do ensino com qualidade a esses sujeitos, o termo *supletivo* reporta a um paralelismo, ou seja, flexibiliza essa modalidade, criando lacunas para a aceleração dos estudos, admitindo o acesso a avaliações de conhecimento adquiridos de maneira informal, desresponsabilizando o Estado de garantir oferta de um ensino universal e de qualidade, uma vez que este o faz mediante propostas reducionistas e pontuais (FRIEDRICH *et al.*,2010).

Isso configura ainda uma precarização do ensino, com a redução das idades para a prestação desses exames supletivos, conforme exposto no art. 38 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional,

> § 1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão: I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos; II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.§ 2º Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames (BRASIL, 1996).

A LDB de 1996 apresenta como fator novo e significativo apontamento para a EJA o rebaixamento da idade mínima para os exames supletivos de 18 para 15 e de 21 para 18, nas etapas de Ensino Fundamental e Médio respectivamente, como tentativa de correção do fluxo do sistema escolar, ou seja, institui-se a idade mínima e permite-se a aceleração do ensino, abandonando-se a representatividade dessa deliberação na educação de jovens e adultos.

É importante ressaltar que o Parecer CNE/CEB nº 11/2000, fundamentado pela Lei 9394/96, traz três funções básicas do ensino de caráter regular à Educação de Jovens e Adultos:

> função reparadora da EJA, no limite, significa não só a entrada no circuito dos direitos civis pela restauração de um direito negado: o direito a uma escola de qualidade, mas também o reconhecimento daquela igualdade ontológica de todo e qualquer ser humano. Desta negação, evidente na história brasileira, resulta uma perda: o acesso a um bem real, social e simbolicamente importante. Logo, não se deve confundir a noção de reparação com a de suprimento. [...] A função equalizadora da EJA vai dar cobertura a trabalhadores e a tantos outros segmentos sociais como donas de casa, migrantes, aposentados e encarcerados. A reentrada no sistema educacional dos que tiveram uma interrupção forçada seja pela repetência ou pela evasão, seja pelas desiguais oportunidades de permanência ou outras condições adversas, deve ser saudada como uma reparação corretiva, ainda que tardia, de estruturas arcaicas, possibilitando aos indivíduos novas inserções no mundo do trabalho, na vida social, nos espaços da estética e na abertura dos canais de participação. Para tanto, são necessárias mais vagas para estes "novos" alunos e "novas" alunas, demandantes de uma nova oportunidade de equalização. [...] função permanente da EJA que pode se chamar de qualificadora. Mais do que uma função, ela é o próprio sentido da EJA. Ela tem como base o caráter incompleto do ser humano cujo potencial de desenvolvimento e de adequação pode se atualizar em quadros escolares ou não escolares. Mais do que nunca, ela é um apelo para a educação permanente e criação de uma sociedade educada para o universalismo, a solidariedade, a igualdade e a diversidade (BRASIL, 1996).

Essas funções reportam ao caráter ampliado da Educação de Jovens e Adultos, enquanto modalidade de educação, a qual assume o papel de formação educacional e humana, na busca de propiciar ao sujeito condições para ter um

comportamento ético e político, através do desenvolvimento da autonomia e da reflexão crítica sobre a realidade em que se situa.

Contudo é necessário ter em vista as especificidades de seus educandos, seus interesses, condições de vida e de trabalho, com os contextos de negação ao ensino desde o processo de colonização do país e que vêm ganhando proporção ao longo do tempo. Esse item necessita ser repensado no que toca a sua realização através da suplementação de ensino ou de seu aligeiramento, com certificação[2], utilizados, muitas vezes, para atingir índices de redução de analfabetismo.

A concepção de avaliar para certificar se relaciona diretamente à ideia de elevação do nível de escolaridade, sendo explicitada, na visão de Bertrand (2005), como:

> A operação que garante as competências e as habilidades (*savoir-faire*) de um indivíduo em relação a uma norma formalizada. O valor da certificação para os indivíduos baseia-se também na possibilidade de acesso a um nível educacional superior, a um emprego ou, inclusive, a certo prestígio social. Pode também ser um elemento de definição da identidade dos indivíduos e das profissões. Pode constituir uma linha divisória entre os que possuem um título e os que têm necessidade dele [...] a certificação pode ser um instrumento de referência que permite medir os progressos e avaliar os resultados que não só interessam ao sistema de formação, como também ao desenvolvimento socioeconômico, em seu conjunto (pp. 13 e 15).

Ao longo da história da educação brasileira, tem-se verificado alto índice de analfabetismo, a alfabetização tardia, a evasão escolar, a falta de acesso à educação para todos os brasileiros, a ausência de condições dignas de trabalho e remuneração aos professores. Trata-se de categorias que devem ser repensadas em sua relação com a diversidade, de modo a se efetivar a garantia do processo de ensino e aprendizagem a todos os cidadãos de direitos. O que se observa é que a certificação do ensino, sem efetivamente viabilizar as condições para garantir a permanência desse sujeito, no âmbito educacional ou profissional, considerando a competitividade de ambos os setores, pode não lhe garantir a devida qualidade.

---

2 A certificação é o processo negociado pelas representações dos setores sociais e regulado pelo Estado, pelo qual se identificam, avaliam e validam formalmente os conhecimentos, saberes, competências, habilidades e aptidões profissionais desenvolvidos em programas educacionais ou na experiência de trabalho, com o objetivo de promover o acesso, a permanência e a progressão no mundo do trabalho e o prosseguimento ou conclusão de estudos (BRASIL, 2005).

O DIREITO À EDUCAÇÃO E A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

A educação brasileira, em vários momentos da história, é posta como elemento mediador entre a sociedade, o direito à educação de qualidade e a primazia dos interesses do Estado, sustentada pela imprescindível legitimidade dos governos, que sempre buscam as condições sociais necessárias para manter-se no poder e, seletivamente, aparentam aceitar as reivindicações da sociedade e atender a sua demanda, mas estabelecem certa complacência no que diz respeito ao direito à educação.

Porém, no caso da EJA, essa tendência usual dos governantes de demonstrar intenção de agradar às classes populares não é tão transparente e, muito menos, resoluta, uma vez que o contingente de brasileiros analfabetos é alto e soma-se ao dos evadidos das salas de aulas, às distorções idade-série, fatores que se apresentam como barreiras no sistema educacional e para as políticas educacionais por meio das quais o Estado parece, em determinados momentos, ser o fiador da solução dessas questões.

A Constituição Federal de 1988 consagra, por sua vez, um estado de direito democrático e explicita o regime jurídico para a educação, requerendo a prestação de serviços educacionais com qualidade para todos os brasileiros; seu artigo 214 assim estabelece:

> O plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] I - erradicação do analfabetismo; [...] II - universalização do atendimento escolar; [...] III - melhoria da qualidade do ensino; [...] IV - formação para o trabalho; [...] V- promoção humanística, científica e tecnológica do País. [...] VI- estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

Esse processo traz para a modalidade de ensino EJA um arcabouço de propostas que visam à garantia do direito subjetivo a ela conferido, para que ela seja concedida a todos os cidadãos num processo em que lhes sejam permitidos o acesso a um ensino de qualidade e a permanência nele, conceitos que deveriam sobrepor-se ao caráter fragmentário, pontual e emergencial ao qual essa modalidade de ensino vem sendo exposta, condição que demonstra o relativismo com que as políticas públicas têm tratado a demanda da população diante dos interesses da sociedade neoliberal, cujo centro de interesse é o mercado.

Segundo Cury (2014),

> Qualidade também pode ser apontada como capacidade para efetuar uma ação ou atingir uma certa finalidade. O termo qualidade advém do latim *qualitas*, mas cuja procedência mais funda é a de *poiótês* do grego e que significa um título definidor de uma categoriza¬ção ou classificação. De certo modo, estamos no campo de um atributo distintivo de um bem que passa a se apresentar com uma característica particular além da comum. Por vezes, essa distinção costuma ser assinalada com uma adjetivação como no caso de qualidade social, qualidade total, entre outras. A qualidade, até por essa origem greco-latina, é um termo polissêmico e cuja definição não só carece de uniformidade como também se louva em sentidos de muita complexidade (p. 1054).

Geralmente, o direito à educação de qualidade entra em choque com o neoliberalismo, considerando-se que "as políticas neoliberais negam os direitos sociais", tornam-se balizas de um Estado mínimo que afaga, tripudia e "garante o mínimo de sobrevivência aos indigentes, que exige contrapartida para o gozo dos benefícios, que vincula diretamente o nível de vida ao mercado, transformando-o em mercadoria" (VIEIRA, 2001, p.11).

Todavia buscar o equilíbrio entre os pontos íngremes das políticas neoliberais e o direito à educação consiste em evidenciar os interesses que mantêm as manobras desse caminho que conduz a educação brasileira, principalmente na modalidade de ensino para jovens e adultos, ao ranqueamento das dívidas sociais do Estado brasileiro para com a sociedade, que, por certo, não garante o direito igual a todos os cidadãos. Segundo Saviani (2007, p.1232), convivemos com uma realidade em que a Educação se apresenta como "dever de todos e direito do Estado". De acordo com o autor, essa estratégia vai da "cumplicidade entre o público e o privado, passa pelo favorecimento à privatização e chega à transferência do dever de educar para a sociedade civil, assegurando-se ao Estado o direito de controle".

Tal controle, ao ser utilizado como instrumento de manipulação, transfere para a educação o discurso inclusivo a todos os cidadãos, enaltecendo sua importância diante da complexidade da vida moderna, mas também imbuída de aparar as arestas que o sistema capitalista deixa ao implantar programas e políticas públicas focais e restritivas. Nesse sentido, é necessário que a sociedade tome posse do estado democrático de direito que está posto legalmente, mas que será vislumbrado quando todos estiverem empoderados cientificamente e criticamente imbuídos de argumentos para quebrar a dominação do discurso, pois a "democracia não constitui um estágio, ela constitui um processo, pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos [...] é um processo

prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade", afirma Vieira (2001, p.14).

Considerando que uma sociedade fortemente amparada pela democracia, pelo estado democrático de direito, mais mobilizada politicamente, torna-se uma sociedade ativa nas decisões e proposições, visando ao interesse geral, passa-se a exigir um procedimento diferenciado do Estado no que concerne às condições iguais a todos os cidadãos a uma educação de qualidade, seja no processo de acesso a ela seja no processo de permanência nela.

Notam-se, porém, alguns empecilhos nesse processo democrático de direitos previsto na Constituição Federal de 1988, entre os quais o disciplinamento a que esse direito é submetido, conforme interesses neoliberais. Em alguns momentos, ele significa "direitos individuais e sociais e, de outro, obrigações do Estado", oportunizando uma abundância de deliberações que lhe impossibilitam desvencilhar-se das armadilhas capitalistas que se congregam nas veemências do Estado (VIEIRA, 2001, p.25).

Esses emaranhados de condições criados pelo Estado formam jovens e adultos na iminência de atender seus interesses, os quais se limitam ao discurso genérico da democracia como a efetivação de uma gestão participativa e emancipatória, uma formação para cidadania, na qual o sujeito possa participar, com responsabilidade das decisões deliberativas do país e ter condições de contribuir com a oferta de uma educação de qualidade.

As propostas neoliberais vão ao encontro da produção de trabalhadores capacitados para o desempenho com competência de suas atividades laborais, os certificados com cursos técnicos. Essa persuasão pode ser iniciada com a certificação de nível fundamental através do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), de ensino médio por intermédio do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Estas são estratégias que visam a diminuir o quantitativo de cidadãos analfabetos, mas condicionados, indiretamente, à ideologia excludente do capitalismo, isso porque aceleram a desigualdade entre a população, pois apenas uma parcela constituirá, meritocraticamente, dirigentes, e outra parcela, executores.

Nesse sentido, faz-se necessário instituir uma educação que possa acompanhar as mudanças ocorridas na sociedade, principalmente no que tange à "formação humana integral que se alicerça na ética humana", formação "secundarizada pelos ditames da produtividade e da competitividade que o neoliberalismo impõe" (FERREIRA, 2004, p. 1232).

Esses movimentos neoliberais geram paradigmas que contrastam

> Com a história de resistência ativa de seus aparelhos de hegemonia e de seus intelectuais contra as teses da educação pública, gratuita, universal, laica e unitária,

> revela, a um tempo, o caráter cínico do movimento e a disputa ativa pela hegemonia do pensamento educacional mercantil no seio das escolas públicas [...] Pode-se afirmar, assim, que a despeito de algumas intenções em contrário, a estratégia de fazer reformas conciliando e não confrontando os interesses da minoria prepotente com as necessidades da maioria desvalida acaba favorecendo essa minoria, mantendo o dualismo estrutural na educação, a inexistência de um sistema nacional de educação, uma desigualdade abismal de bases materiais e de formação, condições de trabalho e remuneração dos professores, redundando numa pífia qualidade de educação para a maioria da população (FRIGOTTO, 2011, pp. 245 e 256).

O texto de Frigotto (2011) demonstra a existência de barreiras excludentes, princípio que cria evidentemente um distanciamento do direito à educação de qualidade, e a sua efetivação para todos os cidadãos brasileiros. A desigualdade de bases materiais citada pelo autor e a estratégia de reformas permitem entender os arranjos neoliberais e suas *expertises*, formando um campo de batalha no cenário educacional brasileiro que clama pela equalização de oportunidades e um padrão de qualidade no ensino ofertado.

Um dos resultados a se questionar, o da combinação entre um "mundo mergulhado no neoliberalismo e o avanço do direito à educação, tem sido a frustração diante da constatação de que os esforços por colocar a EJA na agenda dos governos não resultaram em avanços significativos", justamente pelos interesses imbuídos da educação de qualidade, que ainda não é para todos (DI PIERRO; HADAD, 2015, p.197).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolarização de jovens e adultos pode ser considerada, em toda a sua trajetória, como uma proposta direcionada contra as tentativas do Estado de minimizar os problemas decorrentes das lacunas geradas na educação nessa modalidade de ensino. Tem ostentado diferentes faces em seu desenvolvimento histórico, no qual assumiu, inclusive, o papel de complementar estudos e de suplementar da escolarização, ou seja, não buscou uma efetivação do direito à educação de qualidade, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, minimizando o procedimento pedagógico e emancipatório dos cidadãos.

Contudo o processo histórico da educação de jovens e adultos demonstra tentativas de se avançar na luta pelo direito à educação, não apenas quanto ao acesso, mas na definição do conhecimento dessa modalidade de ensino frente a demandas populacionais que emergem na busca pelo direito à educação, prescrito na legislação.

Todavia os caminhos são antagônicos, com manifesto contraditório, imbuído de processos que retrocedem e se multiplicam nas políticas públicas

que indicam a fragmentação das propostas para essa modalidade de ensino, com o aprofundamento das desigualdades sociais, não efetivando uma educação equânime, como garante a legislação.

Um exemplo desse processo é o exame nacional para a certificação de competência, que expressa uma ideologia excludente, formando um exército de educandos certificados, destacados da linha dos analfabetos, mas sem condições de análise da conjuntura cultural, social e política do país, à mercê da sorte de se tornarem cidadãos conscientes e capazes de participar ativamente das decisões que definem sua vida e sua sobrevivência nessa sociedade constituída sobre as diferenças entre as classes sociais, um campo minado por propostas reducionistas de direitos e revestidas de interesses privados.

O grande desafio, por certo, é gerar um diálogo entre essas propostas tão antagônicas, considerando que, de um lado, está a certificação de competências e, do outro, uma educação de qualidade que garanta a emancipação do cidadão e sua participação consciente em todos os campos, seja o político, o social, o cultural e o econômico. A busca por uma compreensão das diferentes determinações que levaram à incidência dessas propostas antagônicas e nosso posicionamento nos espaços em que atuamos se faz necessária, haja vista que, de uma forma ou de outra, estamos inseridos nesse processo, como já alertavam pesquisadores ao falarem sobre o percurso histórico controvertido da política de educação profissional no governo Lula (CIAVATTA; FRIGOTTO; RAMOS, 2005).

Entende-se que as expectativas convergem na direção da fomentação de uma educação de qualidade, com aplicabilidade de suas funções básicas, reparadora, equalizadora e permanente, conforme parecer CNE/CEB nº 11/2000, fundamentado pela Lei 9394/96, que pondera sobre essas funções básicas do ensino de caráter regular, a Educação de Jovens e Adultos.

E, na iminência e perspectiva de levantar questionamentos a fim de propiciar novos estudos e, sugestivamente, iniciar novas análises sobre a Educação de Jovens e Adultos, considera-se a seguinte indagação: como garantir a efetividade das condições básicas para a formação de cidadãos críticos e atuantes a partir da Educação de Jovens e Adultos, no que tange ao direito assegurado pela legislação?

REFERÊNCIAS

BERTRAND, O. **Avaliação e certificação de competências e qualificações profissionais**. Olivier Bertrand. Brasília: UNESCO/ IIPE, 2005. p. 114. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001085/108523por.pdf> Acesso em: 28 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema Nacional de Certificação Profissional baseado em Competências**. Brasília, DF: MEC, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 11/2000. Institui as **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos** . Brasília, DF: MEC, 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, n.248, ano CXXXIV, 23 de dez. 1996.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CIAVATTA, M.; FRIGOTTO, G.; RAMOS M. A Política de Educação Profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1087-1113, Especial - Out. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br Acesso em: 14 de janeiro de 2016.

CURY, C. R. J. A qualidade da Educação Brasileira como Direito. **Educ. Soc.**, Campinas, v.35, nº 129, p. 1053-1066, out-dez, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br. Acesso em: 14 de janeiro de 2016.

DI PIERRO, M. C.; HADDAD, S. Transformações nas políticas de educação de jovens e adultos no Brasil no início do terceiro milênio: uma análise das agendas nacional e internacional. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 35, n. 96, p. 197-217, maio-ago., 2015. Disponível em http://www.scielo.br. Acesso: 21 de janeiro de 2016.

FERREIRA, N. S. C. Repensando e Ressignificando a Gestão Democrática da Educação na "Cultura Globalizada". **Educ. Soc.**, Campinas, vol.25, n.89, p. 1227-1249, Set./Dez. 2004. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso: 21 de janeiro de 2016.

FRIDRICH, M. et al. Trajetória da escolarização de jovens e adultos no Brasil: de plataformas de governo a propostas pedagógicas esvaziadas. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 389-410, abr./jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br. Acesso em: 26 de janeiro de 2016.

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, nº 46, p. 235-274, jan./abr. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br. Acesso em: 21 de janeiro de 2016.

SADER, E. Direitos e Esfera Pública. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXIV, nº 77, p. 5-10, abril, 2004.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, Oct. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo. Acesso em 15 de janeiro de 2016.

VIEIRA, E. A Política e as Bases do Direito Educacional. **Caderno Cedes**, ano XXI, nº 55, p. 9-29. Nov., 2001. Disponível em: www.scielo.br. Acesso em 14 de janeiro de 2016.

VALDIVINA ALVES FERREIRA é doutora em Educação pela PUC Goiás. Mestre em Educação pela UFMS. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). E-mail: valdivina5784@hotmail.com

MARCILENE FERREIRA RODRIGUES é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). E-mail: llmarcilene@hotmail.com

Recebido em março de 2016
Aprovado em junho de 2016

ARTIGO DE OPINIÃO

José Querino Ribeiro: o fayolismo na administração escolar e a defesa da eficiência dos serviços educacionais

José Querino Ribeiro: Fayol's theory in the school administration and defence of the efficiency of the educational services

José Querino Ribeiro: el fayolismo en la administración escolar y la defensa de la eficiencia de los servicios educacionales

ADOLFO IGNACIO CALDERÓN
JÚLIO PENNA FEDRE

Resumo: Há quase oitenta anos publicou-se "Fayolismo na administração das escolas públicas", de José Querino Ribeiro, fundador da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). Este artigo analisa suas contribuições teóricas, destacando seu caráter pioneiro e paradigmático dentro das abordagens empírico-racionais, pautadas no paradigma do consenso, hoje em voga. Evidencia que atrelar a obra do autor à mera similitude escola-empresa é reduzir seu pensamento, o mesmo que revela uma preocupação teórica que lhe confere contemporaneidade: a busca da eficiência dos serviços educacionais.

Palavras-chave: José Querino Ribeiro; administração da educação; gestão da educação.

Abstract: Nearly eighty years ago, Joseph Querino Ribeiro, founder of the National Association of Policy and Management Education (ANPAE), published "Fayol's Theory in the administration of the public schools". This article analyzes Ribeiro's theoretical contributions, highlighting its pioneering and paradigmatic characteristics within the empirical-rational approaches, grounded in the paradigm of the consensus, now in vogue. It shows that pegging the author's work to the mere similitude 'school-company' is to reduce his thinking, and it reveals a theoretical concern that gives him contemporaneity: the pursuit to the efficiency of the educational services.

Keywords: José Ribeiro Querino; education administration; education management.

Resumen: Hace casi ochenta años se publicó "Fayolismo na administração das escolas públicas" de José Querino Ribeiro, fundador de la ANPAE [Associação Nacional de Política e Administração da Educação]. Este artículo analiza sus contribuciones teóricas, destacando su carácter pionero y paradigmático dentro de los abordajes empírico-racionales, basados en el paradigma del consenso, hoy en boga. Se evidencia que, vincular la obra del autor a la mera similitud escuela-empresa, es reducir su pensamiento, el mismo que revela una preocupación

teórica que le da contemporaneidad: la búsqueda de la eficiencia de los servicios educacionales.

Palabras clave: José Querino Ribeiro; administración de la educación; gestión de la educación.

"O que é, não pode continuar; o que deverá ser, nunca se alcançará, mas o que pode ser, é possível procurar e alcançar com êxito"

(José Querino Ribeiro)

INTRODUÇÃO

Com a crise do chamado estado de bem-estar social, o campo educacional se vê submetido às inovações gerenciais advindas do mercado e ao processo de comodificação do discurso educacional (FAIRCLOUGH, 2001). Políticas de mensuração da qualidade, ações empírico-racionais baseadas na valorização da meritocracia, iniciativas de premiação e bonificação dos trabalhadores, pregadas por Taylor (1953) e Fayol (1981), no início do século XX, ganham destaque e atualidade na avaliação dos sistemas educacionais, pautadas no desempenho escolar com suas bonificações (BAUER; GATTI; TAVARES, 2013; BONAMINO; SOUSA, 2012; CALDERÓN, OLIVEIRA, 2012; CASTRO, 2009) e inúmeras premiações, como mecanismos indutores da melhoria da qualidade (CALDERÓN; RAQUEL; CABRAL, 2015) e na busca contínua da eficácia escolar (MELLO, 1993; BROKE, SOARES, 2008).

Para Sander (2007), as ideias desses autores impregnaram os primórdios da administração da educação, ganhando projeção no campo da educação brasileira a partir dos estudos realizados por José Querino Ribeiro (JQR), "principal cientista nacional, na época, em matéria relativa à administração escolar" (CHIZZOTTI, 2002, p. 642), um dos fundadores da ANPAE (SANDER, 2007), que em 1938, seis anos após o Manifesto dos Pioneiros da Educação, publicou sua obra *Fayolismo na administração das escolas públicas (FNAEP)*, que em 2018 completa 80 anos de existência.

Para Oliveira (1993), a teoria da administração no Brasil tem sido produzida a partir de dois tipos de enfoques: o primeiro é o paradigma da empresa e o segundo, que se contrapõe a este, ressalta a especificidade da escola. É no paradigma da empresa que se enquadra a obra de JQR, preocupada em estabelecer as "bases científicas da administração escolar, amparadas nas teorias racionalizadoras que orientaram os debates em torno do gerenciamento das corporações empresariais", campo que até então se via "inteiramente inexplorado pela literatura educacional brasileira" (CHIZZOTTI, 2002, p. 642).

As contribuições de JQR estão presentes na seleção de diretores da rede estadual de São Paulo, baseada em princípios técnicos e meritocráticos, a partir dos quais, como adverte o autor, os candidatos ao cargo devem ter formação "em cursos especiais capazes de dar uma cultura e prática adequadas àquela função e estabelecimento de uma doutrina de administração que melhor corresponda às exigências da empresa escolar." (RIBEIRO, 1938, p. 71), retomava-se o princípio de Taylor, "*the right man in the right place*" [o homem certo no lugar certo], isto é, um homem que "tem iniciativa, cria, amplia, melhora e progride" (*Idem*, pp. 102-103).

Dessa forma, o autor legitima a supremacia da dimensão técnica na administração da educação, em um período em que "se acentua por toda parte a intervenção da ciência na direção dos negócios públicos, entregues até então ao instinto dos povos e ao capricho dos governos" (AZEVEDO, 2010, p.17).

A obra de JQR tem sido objeto de poucos estudos, se comparada com outros pioneiros da administração escolar como Anísio Teixeira e Lourenço Filho, publicados em forma de artigos científicos (MENEZES, 2007; PARO, 2007; RIBEIRO; MACHADO, 2007), dissertações de mestrado (MARINHO, 2014), teses de doutorado (ARF, 2012; RIBEIRO, 2006) e trajetórias acadêmicas divulgadas em compêndios sobre os grandes educadores do Brasil (CHIZZOTTI, 2002; DIAS, 2002), destacando-se o trabalho de João Gualberto Meneses, que revisou, atualizou e ampliou a tese de Concurso de Cátedra de JQR, *Ensaio de uma teoria da administração escolar*, de 1952, publicada comercialmente em 1978 (RIBEIRO, 1978).

Conforme Marinho (2014), entre os pioneiros da administração escolar, JQR é o autor que "justifica com maior afinco a comparação entre a Administração Escolar e Empresarial, por compreender a escola como empresa do Estado, um órgão público, regido por normas externas a ela própria" (p. 142). A respeito dessa questão, no campo teórico-crítico existem diversas interpretações. Por exemplo, para Oliveira (1993), JQR parte da ideia de que "administrar uma escola – feitas as devidas adaptações – é o mesmo que administrar uma fábrica qualquer, de salsichas, por exemplo, para utilizar uma expressão comum" (p. 117). Diante disso, Oliveira (1993) afirma que efetivamente para a burguesia, administrar uma fábrica é o mesmo que administrar uma escola, já que em ambas os trabalhadores são expropriados de qualquer controle sobre o seu processo de trabalho, "são vistos enquanto 'objetos', 'coisas', que só interessam na medida em que produzem mercadorias, enquanto 'massa bruta' que será 'dirigida', 'controlada'" (p.118). Por sua vez, Paro (2007) discute o paradoxo "pelo menos aparente" que existiria na obra de JQR, que faz com que seja aproveitada tanto pelos conservadores quanto pelos progressistas, na medida em que defende a "aplicação na escola

dos princípios e métodos da administração empresarial em contraste com sua concepção de educação comprometida com a democracia" (p. 561).

É precisamente nessa vinculação positiva entre administração científica e as especificidades da administração escolar que se instala um ponto de tensão, fornecendo ampla margem à crítica no campo das ciências da educação, principalmente com a hegemonia das abordagens teórico-críticas (FÉLIX, 1984; KUENZER, 1985; PARO, 1988; SAVIANI, 1997), emancipatórias, ancoradas no paradigma do conflito (SANDER, 1984) e pautadas nas críticas ao paradigma tecnocrático-positivista, que se expandiu a partir dos anos oitenta (CALDERON; BORGES, 2013). Daí, talvez se justifique o ostracismo teórico da obra de JQR, "uma pessoa que tem sido, infelizmente, nos meios acadêmicos, onde ele mais deveria ser falado, insuficientemente mencionado, ou seja, na área de administração escolar" (PARO, 2007, p.562).

O presente trabalho surgiu diante de uma lacuna existente na literatura acadêmica em torno da obra *FNAEP*. Nos bancos de dados, disponíveis online, não consta qualquer artigo que se debruce especificamente sobre a sistematização das principais contribuições dessa obra basilar de JQR.

Dessa forma, este artigo soma-se à literatura acadêmica em torno do tema, por meio não de uma simples resenha descritiva do texto *FNAEP* - fato que por si só teria seu mérito diante da lacuna existente no campo teórico - mas, principalmente, por meio da análise das contribuições teóricas subjacentes a seu conteúdo. Destaca-se seu caráter pioneiro e paradigmático dentro das abordagens empírico-racionais, objetivistas, pautadas no paradigma do consenso, hoje em voga, evidenciando que o cerne de suas preocupações teóricas radica na busca da eficiência dos serviços oferecidos pelo Estado, com destaque para as estratégias de separação entre quem pensa e quem executa e o controle do trabalho dos docentes e dos administradores, para evitar, usando as palavras dele, a negligência, a sabotagem e o comodismo e para que se atinjam os objetivos educacionais, preocupações estas, que também são, coincidentemente, preocupações das políticas meritocráticas e de responsabilização. Para tanto, é realizada uma análise do conteúdo da obra em questão, referenciada nas lacunas interpretativas e descritivas existentes na produção teórica focada especificamente, e não tangencialmente, na obra do autor estudado (MENEZES, 2007; PARO, 2007; RIBEIRO; MACHADO, 2007; MARINHO, 2014; ARF, 2012; RIBEIRO, 2006; CHIZZOTTI, 2002; DIAS, 2002).

Finalmente, este artigo foi elaborado a partir da experiência que seu primeiro autor teve quando ministrou a disciplina "Fundamentos da Administração da Educação" no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Tuiuti do Paraná. À época, ao se propor a estudar a obra *FNAEP*, com os alunos

do Mestrado em Educação, deparou-se com sua inexistência nas bibliotecas das universidades públicas e privadas que, na capital paranaense, possuem programa de pós-graduação em educação, encontrando-se sérias dificuldades para localizá-la nas bibliotecas de importantes universidades paulistanas e de outros estados da Federação, tendo-se a impressão de se tratar de obra jogada na fogueira do olvido[1].

AS CONTRIBUIÇÕES DE HENRI FAYOL À ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

De acordo com Sander (2007), "a administração da educação no Brasil nasceu e se desenvolveu no contexto da administração pública e no âmbito da política econômica, científica e cultural do país" (p. 11). Impulsionado pelas mudanças políticas e intelectuais que aconteciam no mundo nos dois primeiros decênios do século XX, o ano de 1932 é marcado na educação brasileira como sendo o da publicação do Manifesto dos *Pioneiros da Educação Nova*, que esquadrinhava, dentre outras coisas, a reorganização da administração escolar e dos serviços técnicos de ensino, alinhados com o que de mais atual acontecia nos países desenvolvidos.

Nesse contexto, a administração científica poderia ser aplicada à realidade das instituições de ensino brasileiras, objetivando-se a eficácia e um custo menor com as despesas orçamentárias, levando-se em conta dados científicos, estatísticos e a experiência dos gestores (AZEVEDO, 2010, p.17).

Em termos pedagógicos, o campo da educação adotou, de acordo com Sander (2007), as doutrinas de John Dewey e Willian James, enquanto, em termos administrativos, as escolas clássicas de administração de empresas apropriaram-se do pensamento de Taylor, Fayol e da administração burocrática do sociólogo Max Weber.

É nessa época que JQR dedica seus estudos aos conceitos fayolistas e à aplicação destes na administração escolar, atuando no Instituto de Educação da Universidade de São Paulo (MENESES, 2007).

A obra *FNAEP* foi pioneira no que se refere à administração pública escolar sob a óptica dos preceitos de Henri Fayol, engenheiro francês nascido em 1841 e falecido em 1925, cuja obra principal, *Administração Industrial e Geral - Previsão, organização, comando, coordenação e controle* (FAYOL, 1981) foi publicada pela primeira vez em 1916, na França. Enquanto Taylor dedicou suas pesquisas

1 No estado de São Paulo, considerando a totalidade de Universidades estaduais, federais e confessionais existentes, somente há exemplares do FNAEP nas bibliotecas de apenas três universidades: Universidade de São Paulo, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" e Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

à administração empresarial vista a partir do chão da fábrica, Fayol focou seus estudos no ângulo oposto, ou seja, nos gerentes da fábrica.

Embora os tratados de Fayol não estivessem diretamente direcionados para este âmbito, no Brasil, sua teoria foi estudada e adaptada por JQR ao campo da administração escolar. Fayol atribui à administração um fator de grande importância na gestão das organizações, sejam elas grandes, pequenas, industriais, comerciais, políticas, religiosas ou de qualquer outra natureza (FAYOL, 1981), ou seja, de acordo com o autor, a administração é importante para todos os tipos de organizações humanas que tenham finalidades e objetivos, independentemente de seu porte ou natureza.

Fayol apresenta os elementos da administração de empresas que, nas palavras de JQR, são os fatos administrativos propriamente ditos, que, "comuns a qualquer espécie de empresa, encontram-se também na empresa escolar", devendo ser encarados de forma diversa de acordo com a forma de ser de cada organização, lembrando contudo, que "as bases [...] são sempre as mesmas" (RIBEIRO, 1938, p. 93).

São cinco os elementos apontados por Fayol (1981): o primeiro é a previsão que versa sobre o cálculo e a preparação para o futuro, ou seja, as ações devem ser planejadas a partir de um programa de ação; o segundo elemento é o da organização, isto é, dotar uma empresa de "tudo que é útil a seu funcionamento: matérias-primas, utensílios, capitais e pessoal" (p. 82). O terceiro elemento conceitua o comando, este deve ser responsável por fazer funcionar o corpo social da empresa. Fayol descentraliza o comando ao diluir as ações de chefia entre os diretores e gerentes de dentro das organizações, cada qual se responsabilizando pelos encargos de sua unidade. O quarto elemento é aquele que considera a coordenação a mesma que deve "estabelecer a harmonia entre todos os atos de uma empresa, de maneira a facilitar o seu funcionamento e o seu sucesso" (*Idem*, p. 135), a palavra de ordem para a coordenação é o equilíbrio. Finalmente, para verificar a implantação do programa adotado pela empresa, elaborado no primeiro elemento, o da previsão, os gestores devem recorrer ao controle, o quinto princípio de Fayol, que "tem por objetivo assinalar as faltas e os erros, a fim de que se possam repará-los e evitar sua repetição" (*Idem*, p. 139).

Para o autor, a empresa é formada por um grupo de seis operações que, em conjunto, mantêm o funcionamento da organização: as operações técnicas, as comerciais, as financeiras, as de segurança, as operações de contabilidade e as administrativas. De acordo com ele, tais operações existem em qualquer organização, sejam elas pequenas ou grandes, simples ou complexas, públicas ou privadas.

Partindo do pressuposto de que "*a função administrativa tem por órgão e instrumento o corpo social*" da empresa (FAYOL, 1981, p. 43), ou seja, os funcionários, o autor desenvolve em sua teoria 14 princípios norteadores, isto é, condições, leis e regras necessárias à administração da empresa visando a fortalecer seu corpo social a fim de que esta atinja bom funcionamento, e que se demonstram aplicáveis a qualquer organização. Na visão de JQR (1938), se os cinco elementos de Fayol "existem e devem ser aceitos independentemente de nossa vontade, os princípios ficam, ao contrário, condicionados a nossas disposições" (p. 95). É a partir dessa premissa que JQR aborda, em sua obra, os princípios de administração do ponto de vista escolar. Os 14 princípios de Fayol são os seguintes: a divisão do trabalho; a autoridade e responsabilidade; a disciplina; a unidade de comando; a unidade de direção; a subordinação do interesse particular ao interesse geral; a remuneração do pessoal; a centralização; a hierarquia; a equidade; a ordem; a estabilidade do pessoal; a iniciativa e a união do pessoal (*Op. cit.*).

O FAYOLISMO NA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NA VISÃO DE JQR

A obra FNAEP pretendia contribuir para o "estudo da administração racional das escolas" (MENESES, 2007, p. 545). Nela, o autor excursiona pelos conceitos e princípios da administração de Fayol, destacando seus pontos fortes e seus pontos críticos, para posteriormente adaptá-los à especificidade da administração das escolas públicas brasileiras.

O texto conta com uma introdução e duas partes. Na introdução, partindo do conceito de atividade humana e destacando a importância da cooperação entre os indivíduos, tanto nas necessidades primárias quanto nas que vão aparecendo no decorrer da vida social (RIBEIRO, 1938), JQR com evidente influência do funcionalismo durkheimniano, pontua a necessidade da administração para coordenar a ação humana que se processa por meio da cooperação entre os indivíduos, cabendo a ela encontrar, dessa forma, "pessoas empenhadas em obter, por meio de esforços conjugados, um certo objetivo interessante" (*Op. cit.*, p. 26).

À luz desse viés, JQR dedica a primeira parte de seu ensaio à análise do conceito de administração e das doutrinas de Taylor, Fayol e Ford, consideradas pilares da administração empresarial moderna. Depois de enunciar o conceito de administração como sendo a expressão de uma "função, uma ordem de atividades" (*Idem*, p. 32), o autor passa a analisar e ponderar as doutrinas de administração mencionadas, estabelecendo uma análise comparativa entre elas, pontuando suas afinidades e divergências, concluindo que "não há uma afinidade ou divergência

absoluta entre Fayolismo, Taylorismo e Fordismo, mas pontos vários de contato e outros de separação" (RIBEIRO, 1938, p. 54).

A seguir, JQR define o que é uma empresa e seus diversos tipos, destacando dois deles como principais: o primeiro, formado pelas organizações que "fundam sua hierarquia mais na autoridade e responsabilidade impessoais e visam fins sociais comuns a todos e diretos"' (*Idem*, p. 59), do qual fazem parte as organizações religiosas e as empresas estatais. E um segundo grupo de empresas composto por aquelas que "fundam sua hierarquia mais na autoridade e responsabilidade pessoais e visam fins sociais indiretos, ligando a ideia de serviço eficiente à de lucro especial destinado a um grupo privilegiado de seus componentes" (*Ibidem*), do qual fazem parte as empresas comerciais, industriais, agrícolas etc.

O objeto de estudo de JQR cabe no primeiro grupo de empresas, as estatais, do qual as escolas públicas fazem parte. Sendo assim, o Estado é considerado como empresa, pois se preocupa com a eficiência de seus serviços; portanto, a educação "por causa da sua preocupação de rendimento e da sua própria organização, deve ser considerada como uma das empresas do Estado" (*Idem*, p. 63).

Na segunda parte de seu ensaio, o autor adota a doutrina de Fayol e não as teorias de Taylor ou Ford, por considerá-la a mais adequada a ser aplicada à gestão das escolas públicas brasileiras. Porém, como será visto posteriormente, ele questiona alguns aspectos dessa doutrina, sobre os quais tece críticas.

JQR defende a necessidade de racionalização da empresa escolar, destacando que a parte técnica da escola, ou seja, a ligada às questões pedagógicas, estaria progredindo "graças à colaboração de outras ciências e à atenção que se lhe têm dado, de anos para cá" (*Idem*, p. 72). Essas outras ciências, eram a sociologia, a psicologia e a biologia que, à época, começavam a ser apropriadas pela educação, visando ao melhor entendimento e à compreensão de aspectos ligados à aprendizagem e/ou ao comportamento de alunos e professores. Contudo, no que tange à administração escolar, para JQR nada ou pouco era feito ou discutido, sendo necessário racionalizar os procedimentos administrativos a começar por cursos que formassem os gestores das escolas, na medida em que "a parte administrativa padece ainda de muitas lacunas, devido à falta de preparação especial dos seus incumbidos" (*Ibidem*).

OS CINCO ELEMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO NA ÓTICA DE JQR

A respeito dos cinco elementos da administração de Fayol, previsão, organização, comando, coordenação e controle, aplicados à administração das escolas públicas, JQR considera que a previsão, a organização e a coordenação se encontram na empresa escolar mais próximas das formas praticadas nas indústrias. Entretanto, o comando e o controle apresentam grandes diferenças quando se adentra o âmbito administrativo do estabelecimento de ensino.

Por meio da previsão, estabelece-se o exame dos recursos de que a empresa dispõe em função dos objetivos, definindo se há ou não possibilidade de realização. JQR não concorda com Fayol quando este defende que a previsão inclui a indicação do fim, pois afirma que a previsão implica apenas procurar o que poderá impedir de se atingi-lo. A previsão não indica fim, pois ela aparece só depois dele. Na previsão, JQR destaca a importância de prever o recrutamento de indivíduos capazes, bem como a dificuldade de articular plenamente os recursos das escolas, considerando a flutuação das necessidades, que podem aumentar e diminuir, levando ao desuso e à deterioração das provisões. Por meio da organização, se monta todo o aparelho escolar, disponibilizam-se os fundos necessários para seu funcionamento, escolhem-se os recursos materiais e humanos de acordo com o previsto e traçado, criam-se as funções que mais favoreçam o alcance das metas propostas, seleciona-se o que Fayol chama de comando maior, equipe de profissionais com força, competência e tempo que auxilie a direção e, ainda, procuram-se meios para que a empresa possa ser flexível e enfrentar novas situações. Já mediante a coordenação, articulam-se e se estabelecem de forma conveniente as várias funções, não podendo esta ser confundida com a organização nem com o comando, pois que se dá com vistas à sinergia entre agentes e recursos.

Para JQR, dos dois elementos que apresentam maiores discrepâncias com as formulações de Fayol, quando aplicados à administração escolar (comando e controle), "o comando é, nas empresas, o aspecto mais difícil de se apanhar", (RIBEIRO, 1938, p. 87), isto é, de realizar. O autor se preocupa em compreender como o comando se exerce e não quais as qualidades necessárias para um comandante, uma vez que para ele, trata-se de qualidades pessoais do agente: prestígio pessoal, bom exemplo e tato. O autor destaca o respeito à hierarquia dentro da empresa, afirmando que aquelas organizações em que se dribla a hierarquia fornecem sobre si mesmas um "atestado de incompetência", uma prova de uma atuação "defeituosa" (*Idem*, p. 89). Também ressalta a importância das comunicações por escrito, e não de forma oral, como defendia Fayol, para ganhar

tempo, clareza e harmonia. Para o autor, na relação chefe-subordinado não se deve "exorbitar os limites", respeitando-se o regulamento e as funções de cada agente, por parte de quem comanda. Da mesma forma que Fayol, JQR concorda com a necessidade de se conhecerem as qualidades de cada subordinado, uma vez que nem todos podem ser comandados da mesma forma. Nessa relação entre quem comanda e seu subordinado, concorda com a importância da confiança recíproca. JQR questiona também o volume de decisões incumbidas ao diretor, principalmente decisões pequenas que acabam por sobrecarrega-lo – aqui, nota-se claramente o princípio de gestão participativa adotado atualmente nas organizações escolares –, bem como a dificuldade deste de eliminar os incapazes, não se referindo, com isso, aos alunos incapazes, senão aos funcionários incapazes, quadro que inclui os professores, uma vez que a forma de recrutamento nas empresas escolares é diferente da que se empreende em outras empresas.

Finalmente, chega-se ao quinto elemento, o controle, que para JQR é o "mais difícil das empresas escolares e o mais fácil das de espécie diferente" (RIBEIRO, 1938, p. 90). Para o autor é difícil controlar o professor dentro da sala de aula e verificar suas "negligências", que podem ser "facilmente escondidas", sendo também "difícil" comprová-las ou mesmo identificar um trabalho mal feito. Diferentemente de outras empresas que podem controlar o produto final, na empresa escolar "difíceis e incertas são as verificações dentro da própria escola e mais difícil ainda acompanhar o egresso pela vida a fora" (*Idem*, p. 91). Ressalte-se a existência de obstáculos maiores, tais como a improvável "constatação e localização dos defeitos [refere-se do processo formativo dos alunos] e (o dificilíssimo) a responsabilização do mestre culpado" (*Ibidem*). Desta forma, para o autor, "o controle constitui o ponto vulnerável da organização escolar, sendo que, na sua visão, a montagem de um dispositivo especial para exercê-lo, será sempre de bases difíceis e de manutenção dispendiosa" (*Idem*, p. 93). A respeito desse dispositivo especial, o autor aponta algumas medidas, tais como: a) obrigatoriedade de relatório dos trabalhos executados, seguido de autocrítica, b) obrigação de defesa por escrito diante das falhas ocorridas ou das quais seja acusado, c) distribuição de inspetores, d) organização de um tribunal profissional incumbido de julgar recursos das decisões das autoridades ordinárias, entre outros.

Como se pode observar, o controle não somente envolve os professores, além de, obviamente, os alunos. Sua necessidade recai, também, sobre os próprios administradores, a fim de evitar-se o que JQR chama de "comodismo", em virtude do qual muitos administradores podem primar pela ausência, deixando "navegar o barco" [leia-se a escola] à deriva. Metaforicamente, de acordo com JQR, para esses professores: "não faz mal que naufrague, pois, o barco não é seu; ademais,

estes naufrágios são tão lentos que não causam terror nem pânico" (RIBEIRO, 1938, p. 110).

OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO NA ÓTICA DE JQR

Após abordar os cinco elementos da administração, JQR se propõe analisar os princípios de administração de Fayol do ponto de vista escolar. Diferentemente dos elementos da administração, que devem ser aceitos independentemente da nossa vontade, para JQR os princípios são flexíveis e como o próprio Fayol (1981) afirmou, não são imutáveis, podendo surgir novos ou extinguirem-se outros, de acordo com as necessidades e finalidades da empresa.

Para o autor, os princípios da administração se apresentam na empresa escolar de forma diferente do que ocorre na indústria, uma vez que na escola o professor não pode se desinteressar pelas atividades realizadas por seus colegas, já que a natureza do próprio trabalho escolar é diferente, pois existem "concepções diversas sobre a função da escola", entre outras diferenças (RIBEIRO, *op.cit.*, p. 105).

Os catorze princípios de Fayol são abordados por JQR em oito tópicos. No primeiro, que se refere ao princípio da divisão do trabalho, evidencia-se claramente a dimensão técnica da função exercida pelo administrador, totalmente apartada de qualquer abordagem politizada ou ideológica dos objetivos a serem atingidos pela empresa escolar. Ao administrador não compete escolher nem discutir as finalidades, mas "apenas verificar a sua viabilidade e, uma vez reconhecida esta, dispor as coisas de forma a assegurar o bom êxito" (Idem, p. 82). Assim, constata-se a separação entre quem pensa e quem executa no âmbito das organizações escolares. Dentro dessa abordagem, na empresa escolar existem níveis hierárquicos com responsabilidades diferentes, sendo os administradores os responsáveis pela operacionalização. Outro aspecto ressaltado por JQR, neste primeiro tópico, refere-se ao fato de que, diferentemente de outras empresas, nas quais a divisão do trabalho estabelece operações padronizadas e os trabalhadores são dispensados de compreender o todo, nas empresas escolares, os funcionários não podem perder de vista o conjunto a que pertencem, uma vez que "a escola nunca pode esquecer a sua função socializadora, impraticável individualmente" (*Idem*, p. 37).

No segundo tópico, que envolve questões como autoridade e responsabilidade, hierarquia e disciplina, para JQR o administrador escolar não tem a mesma liberdade e força para agir de um administrador industrial no que tange à admissão ou demissão de funcionários. Essa realidade permite constatar limitações na responsabilização do administrador quanto aos atos dos auxiliares

por não ter o primeiro poder suficiente para afastar os segundos, caso não cumpram com suas responsabilidades. Nesse sentido, a autoridade junto aos subordinados diz respeito mais à orientação e à colaboração do que ao mando. Dessa forma, na empresa escolar a autoridade e a responsabilidade estão vinculadas a fatores pessoais, prestígio pessoal da autoridade e consciência da responsabilidade dos agentes para com a formação dos alunos e com a sociedade. Rígidas relações verticais de comando como existem em outras empresas podem ter como resultado "sabotagem" por parte do professor, atividades estas que podem ser facilmente encobertas, "sem que se possa acusá-lo diretamente" (RIBEIRO, 1938, p. 103).

No que se refere à hierarquia, JQR aponta que esta se configura em função do tamanho da empresa e a partir disso se explica a militarização de sua estrutura. Por sua vez, a disciplina envolve aspectos como obediência e sinais exteriores de respeito, assiduidade e esforço.

No terceiro tópico, referente a princípios de unidade de programa, direção e comando, para JQR os programas que englobam a empresa escolar, em seu conjunto, como função do Estado devem ser aceitos como o sentido político-social-filosófico das unidades escolares. Nessa ótica, cabe ao administrador implementar e não questionar a orientação determinada pelo Estado. Entretanto, o programa também pode ser entendido como programa de trabalho de cada empresa escolar e, nesse caso, o administrador não pode aceitar sem discussão a participação dos envolvidos. O fato de existirem dois tipos de programas não deve impedir a unidade de direção da empresa escolar. A respeito da unidade de comando defendida por Fayol, por meio do qual um agente deve receber ordens de apenas um chefe, pois a dualidade de comando é fonte perpétua de conflitos, JQR acredita que, devido à condição da escola de não apresentar uma divisão de trabalho tão elevada como na indústria, uma dualidade de comando pode surgir sem trazer as graves consequências apontadas por Fayol, sendo possível o cumprimento de duas ordens simultaneamente, dependendo apenas de uma questão de medida e circunstâncias.

No quarto tópico, que envolve o princípio da submissão do interesse particular ao geral, JQR aponta que o termo submissão deve ser substituído por "acomodação" diante da existência de "interesses diversos", entre os quais muitas vezes existe oposição devido à "incompreensão" (*Idem*, p. 99-100). A regra seria: quando houvesse "interesses diversos", a administração deveria adotar um comportamento que "promovesse a acomodação". E essa acomodação, que a nosso modo de ver deve ser entendida como busca do consenso, resultante do diálogo para conciliar o interesse particular e o geral, para JQR deve ser vista não de forma unilateral, mas aderente ao "vice-versa", isto é, também do geral

ao particular (RIBEIRO, 1938, p 99). Como se pode observar, diferentemente de outras empresas nas quais as relações verticais são práticas comuns e de mais fácil aceitação, no campo da educação a realidade é mais complexa, exigindo "a acomodação", ou como preferimos chamar, o consenso, entre ideias e propostas.

No quinto tópico, que envolve os princípios remuneração e estabilidade do pessoal, o autor considera que ambos os princípios estão intimamente ligados entre si e "representam um problema tão importante quão difícil de resolver" (*Idem*, p. 100). No que se refere à remuneração, na empresa escolar não se paga por peça, por dia ou por empreitada, o que difere de outros tipos de empresas. A dificuldade está na definição do critério a ser adotado. Para uns, o critério deveria ser fixado de acordo com a necessidade do agente; para outros, com as possibilidades da empresa. JQR toma como referência o sistema sueco, que considera complexo, embora viável; este estabelece remunerações variáveis de acordo com uma série de critérios, que envolveriam as necessidades do agente (sexo, estado civil, encargos da família), acrescentando-se gratificações e ajuda de custo de acordo com a região, os serviços extraordinários, o acúmulo de responsabilidades, entre outras. No que se refere à estabilidade, o autor revela a diferença da empresa escolar de outros tipos de empresas, apontando que a instabilidade não está nos pequenos agentes, mas nos agentes mais elevados, condição que gera descontinuidade decorrente do fato de que na educação existem grupos fortes, entre os quais as opiniões variam bastante, alimentando-se as oposições. O autor destaca também que a instabilidade nos agentes mais elevados cria nos agentes inferiores "uma coragem maior de resistência, não se deixando arrastar desde logo por uma corrente oposta" (*Idem*, p. 101). A essa análise, deve-se acrescentar outra na qual JQR aponta a necessidade de se construírem "os alicerces e a direção de uma filosofia e de uma política de educação geralmente aceitas", "claramente definidas e expressas", sem os quais "não poderá haver nem base nem direção para qualquer planejamento escolar" (RIBEIRO, 2005, p. 91).

Em relação ao sexto tópico, referente aos princípios da centralização e da descentralização, da ordem e da iniciativa, JQR afirma que as empresas escolares tendem a uma descentralização maior que as empresas industriais, o que se justifica por não se trabalhar com dinheiro, mas com conhecimentos, fato este que dispensa a rigidez que existe em outro tipo de empresa. Existem atividades centralizadas, como o gerenciamento de dados estatísticos, nomeações e remuneração, bem como atividades descentralizadas, como recrutamento de alunos e organização das classes. Nessa relação
centralização-descentralização, a referência se acomoda na confiança e na liberalidade existentes, "qualquer ato de descentralização aumenta a autoridade da seção à qual é incumbida a tarefa, enquanto que os de centralização resultam no

inverso" (RIBEIRO, 1938, p. 102). A respeito dos princípios ordem e iniciativa, JQR destaca a ideia de Augusto Comte de ordem e progresso, ressaltando que não existe incompatibilidade entre ordem e iniciativa, "uma à outra se complementam, se auxiliam e se favorecem" (*Ibidem*). A ordem se estenderia ao horário, às classes, às salas de aula, ao esforço cotidiano; a iniciativa seria a flexibilidade de tudo isso, "de acordo com as oportunidades que surgem, os desdobramentos que se impõem, os rumos novos que se tomam conforme a coragem dos responsáveis" (*Ibidem*.).

A equidade e a união são os últimos princípios fayolianos aplicados à escola por JQR, enquadrando-se no tópico sete da obra em questão. O autor acredita que Fayol foi feliz ao justificar o princípio da equidade, que também se aplica à empresa escolar. De acordo com esse enfoque, a equidade vai além da justiça que se limita à aplicação da norma e das convenções estabelecidas. Nas empresas não é possível prever tudo, sendo a boa vontade dos agentes "um fator relevantíssimo", uma vez que a sabotagem dos professores e também dos administradores é sempre uma possibilidade. Nessa perspectiva, a boa vontade pode ser obtida se houver equidade nas relações recíprocas entre funcionários. Assim, a equidade "consiste na combinação inteligente da justiça com a benevolência, a energia e o rigor" (*Idem* p. 48), apresentando-se na escola sob a forma de inúmeras concessões realizadas, de acordo com cada caso, na mesma extensão, partindo da submissão dos interesses particulares ao interesse geral.

No que se refere à união, para JQR, ela representaria o corolário da equidade, "é feita pela harmonia dos agentes, pela boa vontade recíproca de cada um e pelo espírito de solidariedade e de amizade mesmo" (*Idem*, p. 104). O autor não concorda com a aplicação da máxima, atribuída a Maquiavel, dividir para reinar, ou seja, fragmentar e confrontar equipes para administrar, uma vez que se choca "duramente com todos os fundamentos da cooperação e da sociedade mesma" (*Ibidem*). Nesse sentido, constata-se que para o autor, a utilização da justiça e da equidade ao lidar com os atores da escola seria o caminho mais adequado para se atingirem os objetivos da empresa escolar, evitando-se a desunião.

Entretanto, deve-se destacar que JQR é taxativo ao afirmar que a união "não é incompatível com a competição" por meio do "estímulo" (*Ibidem*). Daí o alerta que o autor faz de que a relação entre união (cooperação) e competição apresenta uma "conciliação dificílima, que exige tato, diplomacia e profunda perspicácia" (*Ibidem*). Para JQR, "a arma da competição nas mãos do administrador" é "eficientíssima e perigosa". Aliás, é tanto mais perigosa quanto mais eficaz: eficaz obviamente, em relação aos objetivos, perigosa "no sentido de produzir o efeito contrário" (RIBEIRO, 1938, p. 104).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da obra *FNAEP* revela que, ao se ressaltar como aspecto fundamental do pensamento de JQR a similitude da escola com a empresa, visão hegemônica na literatura brasileira, produz-se um reducionismo desse trabalho, não se valorizando sua premente preocupação com a eficiência dos serviços educacionais. É nessa preocupação que radica a riqueza desse pensamento e sua contemporaneidade.

JQR busca encontrar soluções para que a educação atinja seus objetivos "em conformidade com os recursos" existentes (*Idem*, p.112), o que envolve "significativo volume de meios financeiros" (RIBEIRO, 2005, p. 89) e um número de indivíduos muito extenso, que se renova de maneira constante, resultando em "acumulação crescente" (RIBEIRO, 1938, p. 68). Daí sua preocupação, no *FNAEP*, no sentido de que a Educação, como empresa do Estado, alcance "eficiência do serviço com rendimento máximo e mínimo de despesas" (*Idem*, p. 62), isto é, "produzir o máximo em quantidade e qualidade, com o mínimo de esforço e de tempo" (*Idem*, p. 67), possibilitando "melhor aproveitamento do tempo, das energias e dos gastos visando à produtividade ótima. Além dos desperdícios que não podem ser tolerados" (RIBEIRO, 2005, p. 89).

Como diz Oliveira (1993), para muitos, a primeira reação diante dos escritos de JQR é de indignação, pois o trabalho educativo "não pode ser comparado com o trabalho alienado do processo produtivo capitalista" (p. 117). Entretanto, deixando-se de lado essa indignação, decorrente da vinculação da escola com as empresas, não há motivo para hostilizar a preocupação de JQR em alcançar a eficiência dos serviços educacionais e sua produtividade ótima, uma vez que está em jogo não somente a educação de milhões de crianças e jovens, mas também a eficiente e transparente utilização dos recursos públicos resultantes do esforço de milhões de cidadãos. Dessa forma, não há como negar a necessidade de enfrentar suas preocupações formuladas na década de trinta e até hoje latentes: o que fazer e/ou como agir com os professores que, nas palavras do autor, mostram-se "incapazes"? Com os funcionários pouco produtivos ou improdutivos que se adaptam ao "comodismo"? Com os professores que são "negligentes" e/ou realizam práticas de "sabotagem" aos projetos educacionais? Como fazer com que as escolas sigam a direção de uma filosofia e de uma política de educação oficiais?

As inquietações teóricas de JQR, principalmente no âmbito do controle, considerado por ele como o "elemento mais difícil da empresa escolar", uma vez que exige "a montagem de um dispositivo especial", "sempre de bases difíceis e de manutenção dispendiosa" (RIBEIRO, 1938, p. 91-93), encontrariam hoje

respostas, revelando sua contemporaneidade, nas recomendações formuladas em nível internacional por organizações, como por exemplo, o Banco Mundial (1997) - que considera que a construção de um "Estado Eficiente é vital para a provisão dos bens e serviços", defendendo também a promoção da concorrência na função pública e a criação de um sistema de promoção interna baseado no mérito – e no arcabouço teórico da Nova Gestão Pública (GARCIA; ADRIÃO; BORGHI, 2009), que estabeleceu os pilares da Reforma do Estado no Brasil, sustentando um conjunto de estratégias gerenciais voltadas para a avaliação por desempenho, meritocracia, *accountability* e transparência, hoje amplamente disseminadas no contexto das políticas educacionais do país.

A "urgência" como "característica da obra escolar" defendida por JQR (1938, p. 68) coloca o autor contra o "diletantismo" no campo intelectual (RIBEIRO, 1938), que "leva o indivíduo, fácil e brevemente, à perda da noção da realidade das coisas, noção indispensável para os que dirigem" (p. 16). Essa postura permite compreender o que consideramos o método, entendido enquanto procedimento, por ele formulado, não valorado sequer destacado na literatura acadêmica, para a tomada de decisões do administrador escolar: "*O que é*, não pode continuar; *o que deverá ser*, nunca se alcançará, mas *o que pode ser*, é possível procurar e alcançar com êxito" (*Idem*, p.109 – grifos do próprio autor). Trata-se de um método que opta pelo viável, a partir do senso de realidade, da acomodação de ideias, almejando "o progresso, o sentido de melhoria, de aperfeiçoamento" (*Idem*, p. 111), afastando-se de qualquer visão diletante da realidade, evidentemente imbuído do espírito do que Weber (1970) chama da "ética da responsabilidade".

Precursor, pioneiro, clássico, fundador da ANPAE, em tempos em que as ciências da educação escolhem seus patronos, estamos sem dúvida alguma, diante do Patrono da administração para a eficiência dos serviços educacionais, exemplo e referência a serem seguidos por muitos intelectuais.

REFERÊNCIAS

ARF, F. A. **Carlos Correa Mascaro e Moysés Brejon**: contribuições dos assistentes de cátedra de José Querino Ribeiro para a Administração Escolar no Brasil. 2012. 191p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita (UNESP), Marília-SP, 2012.

AZEVEDO, F. de et al. Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959). Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

BANCO MUNDIAL. **O Estado em um mundo de transformação**. Washington: Banco Mundial, 1997.

BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (Orgs.). **Ciclo de Debates Vinte e Cinco Anos de Avaliação de Sistemas Educacionais no Brasil**: origem e pressupostos. Florianópolis: Insular, 2013. v. 2. 192 p .

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BROKE, N.; SOARES, J. F. **Pesquisa em eficácia escolar**. Origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CALDERÓN, A. I.; OLIVEIRA JUNIOR, R. G. Sistema de avaliação e rendimento escolar do Estado de São Paulo: Uma abordagem na linha do tempo. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora, v. 2, p. 62-77, 2012.

CALDERÓN, A. I.; BORGES, R. M. La evaluación educacional en el Brasil: de la transferencia cultural a la evaluación emancipadora. **Educación**, Lima, v. 22, p. 77-95, 2013.

CALDERÓN, A. I.; RAQUEL, B. M. G.; CABRAL, E. S. O Prêmio Escola nota 10: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar. **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 517-540, abr. 2015.

CASTRO, M. H. Guimarães de. Sistemas de avaliação da educação no Brasil. Avanços e novos desafios. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, 2009.

CHIZZOTTI, A. José Querino Ribeiro. In: FAVERO, M. de L. de A.; BRITTO, J. M. (orgs.) **Dicionário de educadores do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2002. 307-310p.

DIAS, J A. J. Querino Ribeiro. In: GARCIA, W. (org.). **Educadores brasileiros do século XX – Vol. I**. Brasília: Plano Editora, 2002. 203-229 p.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social nas sociedades contemporâneas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 1981.

FÉLIX, M. de F. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez, 1984.

GARCIA, T.; ADRIÃO, T.; BORGHI, R. A Nova Gestão Pública e o contexto brasileiro. In: MARTINS, A. M. (Orgs). **Instituições educacionais**: políticas, gestão e práticas profissionais. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2009. 9-23p.

KUENZER, A. Z. **A pedagogia da fábrica**. São Paulo: Cortez, 1985. 203p.

MARINHO, I. da C. **Administração Escolar no Brasil (1935-1968)**. 2014. 197 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MELLO, G. N. Escolas Eficazes, Um Tema Revisitado. Brasília: IPEA. 1993.

MENESES, J. G. de C. A teoria de administração escolar de Querino Ribeiro. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, pp. 543-549, set./dez. 2007.

OLIVEIRA, R. P. de. A organização do trabalho na escola como fundamento da administração escolar: uma introdução ao debate sobre a gestão democrática da escola. **IDEIAS**, São Paulo, n.16, p. 114-124, 1993.

PARO, V. H. José Querino Ribeiro e o paradoxo da administração escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, pp. 561-570, set./dez. 2007.

_____. **Administração Escolar**: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 1988.

RIBEIRO, J. Q. Planificação educacional (planejamento escolar). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 86, n. 212, pp. 85-93, jan./abr. 2005.

_____. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. Edição revisada, anotada e ampliada. Por João Gualberto de Carvalho Meneses. São Paulo: Saraiva, 1978.

_____. **Fayolismo na administração das escolas públicas**. São Paulo: Linorechnica, 1938.

RIBEIRO, D. S.; MACHADO, L. M. Teoria de Administração Escolar em Querino Ribeiro e Lourenço Filho: raízes e processos de constituição de modelos teóricos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 1, p. 13-28, jan./abr. 2007.

RIBEIRO, D. S. **Teoria de Administração Escolar em José Querino Ribeiro e M. B. Lourenço Filho**: raízes e processos de constituição de modelos teóricos. 2006. 220 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita (UNESP), Marília-SP, 2006.

SANDER, B. **Consenso e conflito**: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação. São Paulo: Pioneira, 1984.

_____. **Administração da educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. São Paulo: Cortez, 1997.

TAYLOR, F. W. **Princípios de administração científica**. São Paulo: Atlas, 1953.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1970.

ADOLFO IGNACIO CALDERÓN é Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas com Pós-doutorado em Ciências da Educação na Universidade de Coimbra. É professor titular do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (Nível 2/Educação), membro titular do Conselho Científico da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (ABAVE). E-mail: adolfo.ignacio@puc-campinas.edu.br

JÚLIO PENNA FEDRE é Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Bacharel em Comunicação Social pela Pontifícia

Universidade Católica de Campinas e Tecnólogo em Gestão Empresarial pela Faculdade Estadual de Tecnologia de São Paulo. É professor titular do Centro de Educação Profissional de Campinas. E-mail: julio.penna@yahoo.com.br

Recebido em maio de 2016
Aprovado em junho de 2016

APRESENTAÇÃO DO DOCUMENTO

A RESOLUÇÃO CES/CNE Nº 02, DE 2016: PAGANDO UMA DÍVIDA HISTÓRICA À EDUCAÇÃO

JOÃO ANTÔNIO CABRAL DE MONLEVADE

Quase cinco séculos medeia o momento histórico em que se fundou a primeira escola em território brasileiro e a recente data em que se firmou o direito de todos os seus habitantes à educação básica.

Com efeito, na expedição de Tomé de Souza, que em 1949 chegou à Bahia para instalar o Governo Geral do Estado do Brasil como colônia portuguesa, vieram cinco religiosos jesuítas, com a missão de catequizar os nativos na doutrina cristã e educar os filhos dos conquistadores. Engana-se, e muito, quem pense serem todos os missionários sacerdotes e professores – como ficaram estereotipados os jesuítas até hoje. Dois deles, embora integrantes da chamada Companhia de Jesus, não tinham nem estudos de magistério, nem ordens sacras. Eram os "irmãos coadjutores". Eles e os que se lhes juntaram em sucessivas expedições se encarregaram dos "serviços materiais" dos colégios que se foram fundando no litoral e interior do Brasil: cozinheiros, pedreiros, ferreiros, pintores, enfermeiros, até pilotos de navios.

Em 2009, aprovou-se no Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 59, pela qual crianças e adolescentes de 4 a 17 anos passaram a se constituir sujeitos do "ensino obrigatório".

Em termos numéricos, dois momentos sem comparação: no Colégio dos Meninos de Jesus, no primeiro ano letivo, de 1551, menos de cem estudantes – de uma população de três milhões de indígenas e trinta mil adventícios, portugueses livres, africanos escravizados e mestiços das três origens. Em 2009, 50 milhões de crianças e adolescentes, descendentes de nativos, de africanos e de europeus e asiáticos – portugueses e outros imigrantes – frequentam mais de cem mil escolas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. E quem são seus educadores? Dados do último Censo Escolar indicam que passam de 2,2 milhões os professores e as professoras, muitos deles em funções de gestão. Mas eles não são os únicos trabalhadores: estima-se que haja quase 2 milhões de "funcionários da educação", nas mais diversas tarefas, unificadas pela mesma palavra de 1549, traduzida do latim para o português: "auxiliares", com a mesma invisibilidade social, embora materialmente imprescindíveis.

As causas desta invisibilidade – que se desdobra em subalternidade política, em marginalidade pedagógica, em desvalorização salarial e até mesmo em indefinição funcional – são muito complexas, umas mais e outras menos presentes no correr dos séculos e na variação das regiões. Entretanto, uma formação profissional de caráter técnico e pedagógico é reconhecida como fundamental para a identidade e valorização dos funcionários como educadores.

Em 2005, por unanimidade, deputados e senadores se propuseram enfrentar esse desafio, substituindo, no art. 206 da Constituição, como um dos princípios da educação, a expressão "valorização dos profissionais do ensino" por "valorização dos profissionais da educação". E, em parágrafo único do mesmo artigo, deram a uma futura lei federal a autoridade de discriminar aqueles que devem ser considerados como tais.

Em 6 de agosto de 2009 foi publicada a Lei nº 12.014, que discriminou três categorias de profissionais da educação – professores, pedagogos (os chamados "especialistas em educação" da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971) e a Categoria III (dos funcionários da educação), desde que habilitados profissionalmente, em nível médio ou superior, em área pedagógica ou afim.

Daí por diante, a luta dos funcionários, que desde 1990 se haviam unido aos outros profissionais na Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e desde então procuraram se habilitar em cursos técnico-pedagógicos, se orientou para institucionalizar e implantar programas formativos de nível médio e superior.

Em 2005 o Conselho Nacional de Educação, por meio de sua Câmara de Educação Básica, aprovou a Resolução 05, que criou a 21ª Área de Educação Profissional em Nível Médio – de Serviços de Apoio Escolar, com a previsão de quatro cursos: Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar, Multimeios Didáticos e Secretaria Escolar. No mesmo ano, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação implantou o PROFUNCIONÁRIO, com oferta em serviço desses quatro cursos, para servidores das redes estaduais e municipais de educação básica.

Em 2010, já reconhecidos os funcionários como potenciais "profissionais da educação", o Catálogo dos Cursos Tecnológicos da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC (SETEC) incluiu no eixo de Apoio Escolar o Curso Superior de Tecnologia em Processos Escolares, com duração mínima de 2.400 horas. No ano seguinte o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do ACRE (IFAC) iniciou a oferta do curso superior para turmas em Rio Branco e Cruzeiro do Sul.

Nesses últimos anos, enquanto os quatro cursos de ensino médio diplomaram cerca de cem mil estudantes, a formação em nível superior se

limitou à oferta do IFAC, com aproximadamente cem diplomados. As causas dessa desigualdade nos níveis de atendimento, além das sociais já apontadas, remetiam à falta de um pronunciamento do Conselho Nacional de Educação (CNE) que emitisse as diretrizes curriculares para o Curso Superior. No ano de 2015 constituiu-se no âmbito da Câmara de Educação Superior do CNE uma Comissão para enfrentar este desafio, presidida pelo professor Erasto Fortes de Mendonça, com relatoria a cargo do Professor Luiz Fernandes Dourado, ambos com experiência e pesquisa nessa política pública, em especial como elaboradores de material didáticos do núcleo pedagógico dos cursos do PROFUNCIONÁRIO. Do trabalho dessa Comissão, que contou com audiências públicas e contribuições de especialistas, resultaram o Parecer CES/CNE nº 246 e a Resolução CES/CNE nº 02, homologadas e publicadas na sugestiva data de 13 de maio de 2016.

Apontamentos para a leitura da Resolução CES/CNE nº 02, de 2016

As Diretrizes Curriculares para os Cursos Superiores de Formação dos Funcionários da Educação, que passam a se denominar "Cursos Superiores de Tecnologia em Educação e em Processos de Trabalho, discriminados nas áreas de Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar, Multimeios Didáticos e Secretaria Escolar", se inserem no âmbito da Legislação da Educação Brasileira (Constituição Federal e LDB) e no conjunto das Diretrizes Curriculares para a Educação Básica e das Diretrizes Curriculares para a Formação de Profissionais da Educação em Nível Médio e Superior, essas últimas já fixadas pelo CNE.

O Parecer, além de registrar fatos históricos e disposições legais que embasam os Cursos, reúne objetivos, princípios e outras contribuições que fundam a doutrina sobre a matéria, a ser disposta ordenadamente na Resolução. Esta última, por sua vez, reúne num prólogo os dispositivos legais que contextualizam as Diretrizes e, em quinze "considerandos", seus embasamentos filosóficos, históricos, científicos e pedagógicos. Tanto para a construção dos objetivos, ementas e metodologias dos estudos que vão constituir os "componentes curriculares" dos cursos – estudos e práticas – quanto os conteúdos e atividades em que se vão desdobrar, têm nesses "considerandos" a fonte integradora dos conhecimentos e outras competências que caracterizarão os perfis profissionais nas quatro áreas de atuação e formação, que poderão ser ampliadas a juízo do próprio CNE.

Para desenvolver os quatro e demais novos cursos, inclusive na modalidade de educação a distância – observadas suas normas específicas – a Resolução apresenta a seguinte estrutura:

a) Uma base comum nacional, "pautada pela concepção de educação como processo emancipatório e permanente e pelo reconhecimento da especificidade do trabalho técnico-pedagógico" dos funcionários, tal como explicitado no art. 62-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Essa base comum assegura projetos institucionais em cada entidade formativa, que caracterizam os respectivos projetos pedagógicos com os objetivos elencados no art. 5º da Resolução.
b) Uma disposição das 2.400 horas de estudo, em três núcleos: o de formação geral, das áreas específicas e interdisciplinares (660 horas); o de aprofundamento e diversificação segundo as áreas de formação e atuação (1.040 horas); e o de integração teorias-práticas, com 300 horas de estágio supervisionado (análogo à carga horária de prática de ensino da formação de professores), 200 horas de prática como componente curricular e 200 horas de atividades de aprofundamento segundo o interesse do estudante: iniciação científica, extensão e monitoria, entre outras.
c) Aproveitamento de estudos de nível superior: até 800 horas de curso afim e até 400 horas de qualquer graduação, desde que aceitos pela instituição do novo curso – o que, dependendo dos arranjos institucionais, pode abreviá-lo para cinco ou quatro semestres.

Dos dispositivos da Resolução a respeito da estrutura dos Cursos de Tecnologia e dos perfis profissionais das várias áreas de atuação dos trabalhadores com ensino médio concluído, inclusive nos cursos técnicos da Área 21, se depreendem os elementos para a elaboração de matrizes curriculares e de planos de curso nas universidades e nos institutos federais, bem como em outras instituições, públicas e privadas, inclusive as credenciadas para oferta em EaD. Nesse sentido, pode-se adiantar que a CNTE já convocou um grupo representativo de funcionários filiados aos seus sindicatos, assessorado por especialistas em currículo, para construir essas quatro e outras matrizes que contemplem todos os profissionais da educação.

A Resolução, em seu capítulo VI, trata da formação continuada dos funcionários da educação, da natureza de suas múltiplas atividades e de como deve ocorrer articulação profunda entre elas e as situações concretas da vida dos trabalhadores, em especial no cumprimento de seus perfis profissionais.

Finalmente, no capítulo VII, a Resolução se preocupa com o desenvolvimento da identidade profissional dos funcionários e de elementos institucionais de sua valorização, não somente em razão dos processos formativos, mas de um conjunto de condições hoje negligenciadas, tais como a participação na elaboração e efetivação dos projetos político-pedagógicos das escolas,

inclusão em conselhos escolares e educacionais e integração com a comunidade local. Para tanto, especial cuidado se deve dar com a qualidade dos planos de carreira, a dignidade salarial, a composição da jornada de trabalho e a inclusão dos funcionários em processos de desenvolvimento pessoal e funcional, bem como em atividades avaliativas das escolas e dos sistemas de ensino. Uma leitura cuidadosa da Resolução, precedida pela do Parecer, é não somente imprescindível para compreender a formação e valorização dos profissionais da educação como também para renovarmos nosso compromisso com a oferta da educação básica pública de qualidade.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

RESOLUÇÃO Nº 2, DE 13 DE MAIO DE 2016[1]

Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior para Funcionários da Educação Básica.

O Presidente da Câmara de Educação Superior, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o disposto na Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, e na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e considerando a Emenda Constitucional nº 53/2006, que alterou no art. 206 da Constituição Federal de 1988 a expressão "profissionais do ensino" por "profissionais da educação"; a Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009, que altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação; a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que define a formação dos funcionários técnicos administrativos da educação como de conteúdo técnico-pedagógico, em consonância com a Lei nº 12.014, de 2009; o Decreto nº 7.415, de 30 de dezembro de 2010, que institui a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica; os Pareceres CNE/CEB nº 16, de 5 de outubro de 1999, CNE/CEB nº 39, de 8 de dezembro de 2004, e CNE/CEB nº 16, de 3 de agosto de 2005; a Resolução CNE/CEB nº 5, de 22 de novembro de 2005, bem como as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica; a Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada da formação de profissionais do magistério, bem como o Parecer CNE/CES nº 246, de 4 de maio de 2016, homologado por Despacho do Ministro de Estado da Educação publicado no Diário Oficial do União de 12 de maio de 2016, e

CONSIDERANDO que a consolidação das normas nacionais para a formação de funcionários para a educação básica é indispensável para o projeto nacional da educação brasileira, em seus níveis, etapas e modalidades, tendo em

1 Resolução CNE/CES 2/2016. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de maio de 2016, Seção 1, págs. 7-10.

vista a abrangência e a complexidade da educação de modo geral e, em especial, a educação escolar inscrita na sociedade;

CONSIDERANDO que a concepção sobre conhecimento e educação é basilar para garantir o projeto da educação nacional, superar a fragmentação das políticas públicas e a desarticulação institucional por meio da instituição do Sistema Nacional de Educação, sob relações de cooperação e colaboração entre entes federados e sistemas educacionais;

CONSIDERANDO que a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; o respeito à liberdade e o apreço à tolerância; a valorização do profissional da educação; a gestão democrática do ensino público; a garantia de um padrão de qualidade; a valorização da experiência extraescolar; a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; o respeito e a valorização da diversidade étnico-racial, entre outros, constituem princípios vitais para a melhoria e democratização da gestão e do ensino;

CONSIDERANDO a necessidade de articular as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada, em Nível Superior, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica e os conhecimentos, conteúdos e experiências articulados às áreas de formação e atuação dos funcionários (Secretaria Escolar; Alimentação Escolar; Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos);

CONSIDERANDO os princípios que norteiam a base comum nacional para a formação inicial e continuada dos funcionários da educação básica nas áreas de formação e atuação destes (Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos), tais como: a) sólida formação teórica e interdisciplinar; b) unidade teoria-prática; c) trabalho coletivo e interdisciplinar; d) compromisso social e valorização do profissional da educação; e) gestão democrática; f) avaliação e regulação dos cursos de formação;

CONSIDERANDO a articulação entre graduação e pós-graduação e entre pesquisa e extensão como princípio pedagógico essencial ao exercício e aprimoramento profissional dos funcionários da educação básica;

CONSIDERANDO que as instituições educativas nas diferentes etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e modalidades da educação básica cumprem, sob a legislação vigente, um papel estratégico na formação requerida aos funcionários da educação básica nas áreas de formação e atuação (Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos) cujo eixo de atuação são os projetos pedagógicos e os diferentes processos de trabalho destes;

CONSIDERANDO que a ação educativa desenvolvida pelos funcionários, nas áreas de atuação (Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos), se configura como processo pedagógico intencional e metódico, envolvendo conhecimentos específicos, interdisciplinares e pedagógicos, conceitos, princípios e objetivos da formação que se desenvolvem na socialização e construção de conhecimentos e no diálogo constante entre diferentes visões de mundo;

CONSIDERANDO o currículo como o conjunto de conhecimentos e valores propício à produção e à socialização de significados no espaço social e que contribui para a construção da identidade sociocultural do educando, dos direitos e deveres do cidadão, do respeito ao bem comum e à democracia, às práticas educativas formais e não formais e à orientação para o trabalho;

CONSIDERANDO a realidade concreta dos sujeitos que, nos ambientes e espaços educativos, dão vida às instituições de educação básica, sua organização e gestão, os projetos, cursos e atividades profissionais (Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos) devem ser contextualizados no espaço e no tempo e estar atentos às características das crianças, adolescentes, jovens e adultos que justificam e instituem a vida da e na escola, bem como possibilitar a compreensão e reflexão sobre as relações entre a vida, o conhecimento, a cultura, o profissional da educação, o estudante e a instituição;

CONSIDERANDO que a educação em e para os direitos humanos é um direito fundamental, constituindo uma parte do direito à educação e, também, uma mediação para efetivar o conjunto dos direitos humanos reconhecidos pelo Estado brasileiro em seu ordenamento jurídico e pelos países que lutam pelo fortalecimento da democracia; além disso, que a educação em direitos humanos é uma necessidade estratégica na formação dos profissionais da Educação e na ação educativa em consonância com as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos;

CONSIDERANDO os movimentos em prol da construção da identidade dos funcionários da educação, buscando superar a invisibilidade social, subalternidade política e marginalidade pedagógica, subvalorização salarial e a indefinição funcional, ao afirmar seu papel de profissionais da educação e sua atuação técnico-pedagógica nas instituições de educação básica e nos sistemas de ensino;

CONSIDERANDO a importância do funcionário nas instituições de educação básica e nos sistemas de ensino nas áreas de atuação e de sua valorização profissional, assegurada pela garantia de formação inicial e continuada, plano de carreira, salário e condições dignas de trabalho;

CONSIDERANDO as perspectivas de articulação de projetos curriculares de nível superior com experiências de formação em nível médio, normatizadas na Área 21 da educação profissional;

CONSIDERANDO o trabalho coletivo dos profissionais da educação como dinâmica político-pedagógica que requer planejamento sistemático e integrado.

Resolve:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Ficam instituídas, por meio da presente Resolução, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada, em Nível Superior, de Funcionários para a Educação Básica – identificados como Categoria III dos profissionais da educação a que se refere o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) –, definindo princípios, fundamentos, dinâmica formativa e procedimentos a serem observados nas políticas, na gestão e nos programas e cursos de formação, bem como no planejamento, nos processos de avaliação e de regulação das instituições de educação que os ofertam.

§ 1º Nos termos do § 1º do art. 62 da LDB, as instituições formadoras em articulação com os sistemas de ensino, em regime de colaboração, deverão promover, de maneira articulada, a formação inicial e continuada dos profissionais da educação e, neste contexto, dos funcionários da educação básica, para viabilizar o atendimento às suas especificidades profissionais nas diferentes etapas e modalidades de educação básica, observando as normas específicas definidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

§ 2º As instituições de educação superior devem conceber a formação inicial e continuada dos funcionários da educação básica na perspectiva do atendimento às políticas públicas de educação, às Diretrizes Curriculares Nacionais, ao padrão de qualidade e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), considerando as áreas de formação e atuação dos funcionários (Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar, Multimeios Didáticos e outras reconhecidas pelo CNE), manifestando organicidade entre o seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), seu Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e seu Projeto Pedagógico de Curso (PPC) como expressão de uma política articulada à educação básica, suas políticas e diretrizes.

§ 3º Os centros de formação de estados e municípios, bem como as instituições educativas de educação básica que desenvolverem atividades de

formação continuada dos funcionários da educação básica, devem concebê-la atendendo às políticas públicas de educação, às Diretrizes Curriculares Nacionais e ao padrão de qualidade, considerando as áreas de formação e atuação dos funcionários (Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos), expressando uma organicidade entre o seu Plano Institucional, o Projeto Político Pedagógico (PPP) e o Projeto Pedagógico de Formação Continuada (PPFC) através de uma política institucional articulada à educação básica, suas políticas e diretrizes.

Art. 2º As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada, em Nível Superior, dos Funcionários para a Educação Básica aplicam-se à formação para o exercício de atividades profissionais e pedagógicas articuladas às áreas de Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos, envolvendo as diferentes áreas do conhecimento e a integração entre elas, podendo abranger um campo específico e/ou interdisciplinar.

§ 1º Compreende-se a ação educativa desenvolvida pelos funcionários nas áreas (Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos) como processo pedagógico intencional e metódico, envolvendo conhecimentos específicos, interdisciplinares e pedagógicos, conceitos, princípios e objetivos da formação que se desenvolvem na socialização, na construção de conhecimentos, no diálogo constante entre diferentes visões de mundo e nos processos de trabalho na educação básica.

§ 2º O exercício da ação do funcionário da educação básica nas áreas mencionadas é permeada por dimensões técnicas, políticas, éticas e estéticas por meio de sólida formação, envolvendo o domínio e o manejo de conteúdos e metodologias, diversas linguagens, tecnologias e inovações, contribuindo para ampliar a visão e a atuação contextualizada desse profissional da educação.

Art. 3º A formação inicial e a formação continuada, articuladas a partir de uma base comum nacional, destinam-se à preparação e ao desenvolvimento de profissionais para as áreas mencionadas a partir de compreensão ampla e contextualizada de educação e educação escolar, visando a assegurar a produção e a difusão de conhecimentos de uma determinada área e a participação na elaboração e implementação do projeto político-pedagógico da instituição, na perspectiva da atuação profissional com qualidade, favorecendo a gestão democrática, o trabalho coletivo e a avaliação institucional.

§ 1º Por educação entendem-se os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições educativas e seus processos de trabalho, gestão e organização, nos movimentos

sociais e organizações da sociedade civil e nas relações criativas entre natureza e cultura.

§ 2º Para fins desta Resolução, a educação contextualizada se efetiva, de modo sistemático e sustentável, nas instituições educativas, por meio de processos pedagógicos entre os profissionais da educação (professores e funcionários) e estudantes articulados nas áreas de conhecimento específico e/ou interdisciplinar, incluindo as áreas de formação e atuação dos funcionários, nas políticas, na gestão, nos fundamentos e nas teorias sociais e pedagógicas para a formação ampla e cidadã e para o aprendizado nos diferentes níveis, etapas e modalidades de educação básica, envolvendo de maneira articulada os diversos processos de trabalho que se efetivam nas instituições educativas e nos órgãos de seus sistemas de ensino.

§ 3º A formação inicial e continuada para os funcionários da educação básica constitui processo dinâmico e complexo, direcionado à melhoria permanente da qualidade social da educação e à valorização profissional, devendo ser assumida em regime de colaboração pelos entes federados nos respectivos sistemas de ensino e desenvolvida pelas instituições de educação credenciadas.

§ 4º Os funcionários da educação básica compreendem aqueles que exercem atividades pedagógicas, incluindo nas áreas mencionadas (Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos) e outras a serem regulamentadas, e possuem a formação mínima exigida pela legislação federal das Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

§ 5º São princípios da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica:

I - formação dos profissionais da educação básica como compromisso com projeto social, político e ético que contribua para a consolidação de uma nação soberana, democrática, justa, inclusiva e que promova a emancipação dos indivíduos e grupos sociais;

II - colaboração constante entre os entes federados na consecução dos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, articulada entre o Ministério da Educação, as instituições formadoras e os sistemas e redes de ensino;

III - garantia de padrão de qualidade dos cursos de formação de profissionais ofertados pelas instituições formadoras;

IV - articulação entre teoria e prática no processo de formação, fundada no domínio de conhecimentos científicos e específicos segundo a natureza da função;

V - reconhecimento da escola e demais instituições de educação básica como espaços necessários à formação inicial e continuada dos profissionais da educação;

VI - valorização do profissional da educação no processo educativo da escola, traduzida em políticas permanentes de estímulo à profissionalização, à jornada única, à progressão na carreira, à formação inicial e continuada, à melhoria das condições de remuneração e à garantia de condições dignas de trabalho;

VII - equidade no acesso à formação inicial e continuada, buscando a redução das desigualdades sociais e regionais;

VIII - articulação entre formação inicial e formação continuada, bem como entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;

IX - compreensão dos profissionais da educação como agentes fundamentais do processo educativo e, como tal, da necessidade de seu acesso permanente a informações, vivência e atualização profissional, visando à melhoria e qualificação do ambiente escolar; e

X - reconhecimento do trabalho como princípio educativo nas diferentes formas de interações sociais e na vida.

Art. 4º A instituição de educação superior que ministra programas e cursos de formação inicial e continuada para funcionários da educação básica, respeitada sua organização acadêmica, deverá contemplar, em sua dinâmica e estrutura, a articulação entre ensino, pesquisa e extensão para garantir efetivo padrão de qualidade acadêmica na formação oferecida, respeitadas as áreas de formação (Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos) e outras a serem regulamentadas, em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e o Projeto Pedagógico de Curso (PPC).

Parágrafo único. Os centros de formação de estados e municípios, bem como as instituições educativas de educação básica e os sindicatos que desenvolverem atividades de formação continuada dos funcionários da educação básica, deverão contemplar, em sua dinâmica e estrutura, a articulação entre ensino e pesquisa, para garantir efetivo padrão de qualidade acadêmica na formação oferecida, respeitadas as áreas de formação e atuação dos funcionários mencionadas no *caput*, em consonância com o plano institucional, o projeto político-pedagógico e o projeto pedagógico de formação continuada.

CAPÍTULO II
DA FORMAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA: BASE COMUM NACIONAL

Art. 5º A formação de profissionais da educação denominados funcionários para a educação básica (em suas etapas e modalidades) deve assegurar a base comum nacional, pautada pela concepção de educação como processo emancipatório e permanente, bem como pelo reconhecimento da especificidade do trabalho técnico-pedagógico, respeitadas as áreas (Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos) que conduzem à práxis como expressão da articulação entre teoria e prática e à exigência de que se leve em conta a realidade dos ambientes das instituições educativas da educação básica e da profissão, para que se possa garantir no projeto institucional de formação e nos respectivos projetos pedagógicos de cursos:

I - a integração e interdisciplinaridade curricular, dando significado e relevância aos conhecimentos e à vivência da realidade social e cultural, consoantes às exigências da educação básica e da educação superior para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho;

II - a construção do conhecimento, valorizando a pesquisa e a extensão como princípios pedagógicos essenciais ao exercício e ao aprimoramento do funcionário da educação básica, seus processos de trabalho e o aperfeiçoamento de sua prática educativa;

III - o acesso às fontes de pesquisa, ao material de apoio pedagógico de qualidade, ao tempo de estudo e produção acadêmica-profissional, viabilizando os processos de trabalho nas áreas de formação e atuação dos funcionários e a reflexão sobre a educação básica;

IV - as dinâmicas pedagógicas que contribuam para o exercício profissional e o desenvolvimento do funcionário da educação básica, respeitadas as áreas de formação e atuação dos funcionários, por meio de visão ampla do processo formativo, seus diferentes ritmos, tempos e espaços, em face das dimensões psicossociais, histórico-culturais, afetivas, relacionais e interativas que permeiam a ação profissional e pedagógica, possibilitando as condições para o exercício do pensamento crítico, a resolução de problemas, o trabalho coletivo e interdisciplinar, a criatividade, a inovação, a liderança e a autonomia;

V - a elaboração de processos de formação em consonância com as mudanças educacionais e sociais, acompanhando as transformações gnosiológicas e epistemológicas do conhecimento;

VI - o uso competente das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para o aprimoramento da prática profissional e pedagógica;

VII - a promoção de espaços para a reflexão crítica sobre as diferentes linguagens e seus processos de construção, disseminação e uso, incorporando-os ao processo técnico-pedagógico, com a intenção de possibilitar o desenvolvimento da criticidade e da criatividade;

VIII - a consolidação da educação inclusiva por meio do respeito às diferenças, reconhecendo e valorizando a diversidade étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional, entre outras;

IX - a aprendizagem e o desenvolvimento de todos(as) os(as) estudantes durante o percurso educacional por meio de currículo e atualização da prática pedagógica e profissional que favoreçam a formação, respeitadas as áreas de atuação dos funcionários, e estimulem o aprimoramento técnico-pedagógico das instituições.

Art. 6º A oferta, o desenvolvimento e a avaliação de atividades, cursos e programas de formação inicial e continuada devem observar o estabelecido na legislação e nas regulamentações em vigor para a educação nacional, respeitadas as áreas de formação e atuação dos funcionários, assegurando nos cursos, presenciais e na modalidade EaD, a mesma carga horária, instituindo projeto institucional que garanta efetivo processo de organização e de gestão e relação adequada entre estudante e professor, bem como sistemática de acompanhamento e avaliação do curso, dos docentes e dos estudantes em consonância com os padrões de qualidade para a educação superior.

CAPÍTULO III
DO(A) EGRESSO(A) DA FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA

Art. 7º O(A) egresso(a) da formação inicial e continuada de funcionários da educação básica deverá possuir um repertório de conhecimentos teóricos, práticos e habilidades, resultado do projeto pedagógico e do percurso formativo vivenciado cuja consolidação se articula ao seu exercício profissional, respeitadas as áreas de formação e atuação dos funcionários, fundamentado em princípios de interdisciplinaridade, contextualização, democratização, pertinência e relevância social, ética e sensibilidade afetiva e estética, de modo a lhe permitir:

I - o conhecimento da instituição educativa como organização complexa na função de promover a educação para e na cidadania;

II - a pesquisa, a análise e a aplicação dos resultados de investigações de interesse da área educacional e técnico-pedagógica específica;

III - a atuação profissional na organização das áreas de formação e atuação dos funcionários, bem como participação na construção do Projeto Pedagógico e da gestão de instituições de educação básica.

Art. 8º O PPC, em articulação com o Projeto Institucional de Formação, o PPI e o PDI, deve abranger diferentes características e dimensões da formação técnico-pedagógica para a educação básica, a partir das áreas de atuação dos funcionários (Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos), garantindo ao estudante:

I - estudo do contexto educacional, envolvendo ações nos diferentes espaços escolares, como bibliotecas, serviços de alimentação escolar, secretaria, multimeios e infraestrutura, incluindo salas, laboratórios, espaços recreativos e desportivos e salas multiuso;

II - desenvolvimento de ações que valorizem o trabalho coletivo, interdisciplinar e com intencionalidade pedagógica, respeitadas as áreas de formação e atuação dos funcionários;

III - planejamento e execução de atividades nos espaços formativos desenvolvidas em níveis crescentes de complexidade em direção à autonomia do estudante em formação;

IV - participação nas atividades de planejamento e no projeto pedagógico da escola, bem como nas reuniões e órgãos colegiados;

V - leitura e discussão de referenciais teóricos contemporâneos educacionais e de formação técnico-pedagógica para a compreensão e a apresentação de propostas, dinâmicas e processos de trabalho, considerando as áreas de atuação dos funcionários;

VI - cotejamento e análise de conteúdos que balizam e fundamentam a atuação técnico-pedagógica e prática dos funcionários de educação básica, seus saberes e experiências profissionais, respeitadas as áreas de formação e atuação dos funcionários;

VII - desenvolvimento, execução, acompanhamento e avaliação de projetos educacionais e escolares, incluindo o uso de tecnologias educacionais, diferentes recursos e estratégias didático-pedagógicas, tendo por eixo as áreas de formação e atuação dos funcionários.

§ 1º Os sistemas de ensino e seus centros de formação, as instituições de educação básica e os sindicatos que quiserem atuar na formação continuada deverão elaborar seu projeto institucional de formação continuada, respeitando a legislação vigente e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de funcionários da educação básica.

§ 2º A concepção de formação assinalada, bem como a sua efetiva institucionalização pelas instituições formadoras, busca garantir que o(a)

egresso(a) do(s) curso(s) superiores de tecnologia de formação inicial em nível superior para funcionários da educação básica esteja apto(a) a:

I - atuar com ética e compromisso com vistas à construção de uma sociedade justa, equânime, igualitária;

II - compreender o seu papel nas instituições de educação básica a partir de concepção ampla e contextualizada dessas e dos processos de trabalho nelas desenvolvidos;

III - dominar os conteúdos específicos, pedagógicos e técnicos e as abordagens teórico-metodológicas articuladas aos processos de trabalho, respeitadas as áreas de formação e atuação dos funcionários;

IV - relacionar a linguagem dos meios de comunicação à educação nos processos pedagógicos, demonstrando domínio das tecnologias de informação e comunicação para o desenvolvimento de suas atividades profissionais;

V - identificar questões e problemas socioculturais e educacionais, com postura investigativa, integrativa e propositiva em face de realidades complexas, a fim de contribuir para a superação de exclusões sociais, étnico-raciais, econômicas, culturais, religiosas, políticas, de gênero, sexuais e outras;

VI - demonstrar consciência da diversidade, respeitando as diferenças de natureza ambiental-ecológica, étnico-racial, de gêneros, de faixas geracionais, de classes sociais, religiosas, de necessidades especiais, de diversidade sexual, entre outras;

VII - atuar nos diversos processos de trabalho da educação básica, respeitadas as áreas de atuação e de formação do Curso Superior de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho, articulando-os à gestão e organização das instituições de educação básica, suas políticas, projetos e programas educacionais;

VIII - realizar pesquisas que proporcionem conhecimento sobre os profissionais e seu processo de trabalho nas áreas de formação e atuação dos funcionários da educação básica e sobre organização do trabalho educativo e práticas pedagógicas, entre outros;

IX - utilizar instrumentos de pesquisa adequados para a construção de conhecimentos pedagógicos e científicos, objetivando a reflexão sobre a própria prática e a discussão e disseminação desses conhecimentos articulados às áreas de formação e atuação dos funcionários;

X - estudar e compreender criticamente as Diretrizes Nacionais, além de outras determinações legais, como componentes de formação fundamentais para o exercício profissional dos funcionários da educação básica, respeitadas suas áreas de atuação como funcionários, entendidos como profissionais da educação.

§ 3º Os funcionários de educação básica que venham a atuar em escolas indígenas, na educação escolar do campo e na educação escolar quilombola, dada

a particularidade das populações com que trabalham e da situação em que atuam, sem excluir o acima explicitado, deverão:

I - promover o diálogo na comunidade em que atuam e nos outros grupos sociais, sobre conhecimentos, valores, modos de vida, orientações filosóficas, políticas e religiosas próprios da cultura local;

II - atuar como agentes interculturais para a valorização e o estudo de temas específicos relevantes.

CAPÍTULO IV
DA FORMAÇÃO INICIAL DOS FUNCIONÁRIOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM NÍVEL SUPERIOR

Art. 9º Os cursos de formação inicial para os profissionais da educação básica, em nível superior, organizar-se-ão em:

I - Curso Superior de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho: Secretaria Escolar;

II - Curso Superior de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho: Alimentação Escolar;

III - Curso Superior de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho: Infraestrutura Escolar;

IV - Curso Superior de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho: Multimeios Didáticos.

§ 1º A instituição formadora definirá no seu projeto institucional as formas de desenvolvimento da formação inicial por meio de curso tecnológico para funcionários da educação básica, nas áreas mencionadas, articuladas às políticas de valorização desses profissionais e à base comum nacional explicitada no Capítulo II desta Resolução.

§ 2º Em vista da perspectiva de que todos(as) os(as) funcionários(as) da educação básica sejam profissionalizados(as), o Conselho Nacional de Educação acolherá, por meio de Resolução da Câmara de Educação Superior, novas áreas de formação e atuação educativa além das quatro discriminadas nesta Resolução.

§ 3º As Instituições de Educação Superior (IES), por meio de seu projeto institucional de formação, poderão estabelecer um eixo comum para os Cursos Superiores de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho direcionado à formação de funcionários, desde que garantida a diversificação da formação em uma das áreas mencionadas no art. 9º desta Resolução.

Art. 10. A formação inicial destina-se àqueles que pretendem exercer atividades profissionais na educação básica, especialmente no que se refere às áreas de formação e atuação dos funcionários e em outras áreas nas quais sejam

previstos conhecimentos pedagógicos, compreendendo a articulação entre estudos teórico-práticos, investigação e reflexão crítica, aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino.

Parágrafo único. A instituição formadora definirá, em seu projeto institucional, como os estudantes devem se vincular à(s) área(s) de formação oferecida(s): Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos.

Art. 11. A formação inicial requer projeto com identidade própria de curso tecnológico, garantindo:

I - articulação com o contexto educacional, em suas dimensões sociais, culturais, econômicas e tecnológicas, e as áreas de formação e atuação dos funcionários da educação básica em conformidade com o projeto institucional de formação inicial e continuada e Projeto Pedagógico de Curso (PPC) do(s) curso(s) tecnológico(s) proposto(s);

II - coordenação e colegiado próprios, com representações dos segmentos envolvidos, incluídos os estudantes, que formulem projeto pedagógico e se articulem com as unidades acadêmicas envolvidas e, no escopo do Projeto de Desenvolvimento Institucional (PDI) e do Projeto Pedagógico Institucional (PPI), tomem decisões sobre a organização institucional e sobre as questões administrativas no âmbito de suas competências;

III - interação sistemática entre os sistemas, as instituições de educação superior e as instituições de educação básica, desenvolvendo projetos compartilhados, incluindo as áreas de formação e atuação dos funcionários da educação básica;

IV - projeto formativo que assegure aos estudantes o domínio dos conteúdos específicos da área específica de atuação, seus fundamentos e metodologias, bem como das tecnologias e experiências político-pedagógicas;

V - organização institucional para a formação, incluindo tempo e espaço na jornada de trabalho para as atividades coletivas e para o estudo e a investigação sobre o aprendizado dos estudantes em formação;

VI - recursos pedagógicos, como biblioteca, laboratórios específicos em consonância com a(s) área(s) de formação, videoteca, entre outros, além de recursos de tecnologias da informação e da comunicação, com qualidade e quantidade, nas instituições de formação;

VII - atividades de criação e apropriação culturais junto aos formadores e estudantes.

Art. 12. Os cursos de formação inicial, respeitadas a diversidade nacional e a autonomia pedagógica das instituições, constituir-se-ão nos seguintes núcleos:

I - núcleo de estudos de formação geral, das áreas específicas e interdisciplinares, respeitadas as áreas de formação dos funcionários da educação básica, seus fundamentos e metodologias, e das diversas realidades educacionais, articulando:

a) princípios, concepções, conteúdos e critérios oriundos de diferentes áreas do conhecimento, incluindo os conhecimentos específicos e interdisciplinares, para o desenvolvimento das pessoas, das organizações e da sociedade, tendo por eixo a conexão com as áreas de formação e atuação dos funcionários da educação básica;

b) princípios de justiça social, respeito à diversidade, promoção da participação e gestão democrática;

c) conhecimento, avaliação, criação e uso de textos, materiais didáticos, procedimentos e processos de formação que contemplem a diversidade social e cultural da sociedade brasileira e as especificidades da prática educacional e escolar e as áreas de formação e atuação dos funcionários da educação básica;

d) observação, análise, planejamento, desenvolvimento e avaliação de processos educativos e de experiências profissionais dos funcionários nos sistemas de ensino e em instituições educativas em articulação com as áreas de formação e atuação dos funcionários da educação básica;

e) conhecimento multidimensional e interdisciplinar sobre o ser humano, as práticas educativas e as áreas de formação e atuação dos funcionários da educação básica, incluindo conhecimento de processos de desenvolvimento de crianças, adolescentes, jovens e adultos, nas dimensões física, cognitiva, afetiva, estética, cultural, lúdica, artística, ética e biopsicossocial;

f) decodificação e utilização de diferentes linguagens e códigos linguístico-sociais utilizadas pelos estudantes, além do trabalho técnico-pedagógico articulado às instituições de educação básica e às áreas de formação e atuação dos funcionários da educação básica;

g) pesquisa e estudo das relações entre educação e trabalho, educação e diversidade, direitos humanos, cidadania, educação ambiental, entre outras problemáticas centrais da sociedade contemporânea;

h) questões atinentes à ética, estética e ludicidade no contexto do exercício profissional dos funcionários da educação básica, articulando o saber acadêmico, a pesquisa, a extensão e a prática educativa às áreas de formação e atuação dos funcionários da educação básica;

II - núcleo de aprofundamento e diversificação de estudos das áreas de formação e atuação profissional dos funcionários da educação básica, incluindo os conteúdos específicos, técnicos e pedagógicos, definidos no projeto pedagógico das instituições em uma das áreas de formação e atuação dos funcionários da

educação básica, em sintonia com os sistemas de ensino e as demandas sociais, o que deverá garantir na formação, entre outras possibilidades:

a) pesquisa e estudo dos conteúdos específicos, técnicos e pedagógicos, seus fundamentos e metodologias, legislação educacional, processos de organização e gestão, incluindo processos de trabalho dos profissionais da educação e especialmente dos funcionários da educação básica nas áreas de formação e atuação dos funcionários, bem como políticas de financiamento e avaliação da educação básica;

b) aplicação ao campo da educação, especialmente às áreas de formação e atuação dos funcionários da educação básica, de contribuições e conhecimentos, como o pedagógico, o filosófico, o histórico, o antropológico, o ambiental-ecológico, o psicológico, o linguístico, o sociológico, o político, o econômico e o cultural, inerentes aos processos de trabalho e experiência dos funcionários da educação básica nas áreas de formação e atuação destes;

c) conhecimento e conteúdos técnico-pedagógicos das áreas de formação e atuação dos funcionários da educação básica em consonância com a legislação em vigor, as diretrizes nacionais e o plano de carreira destes profissionais;

III - núcleo de estudos integradores previsto no projeto institucional de formação e no respectivo PPC do curso, visando ao enriquecimento curricular do estudante, compreendendo a participação em:

a) seminários e estudos curriculares, em projetos de iniciação científica, extensão, cursos técnicos, entre outros, definidos no projeto institucional da instituição de educação superior;

b) atividades práticas articuladas entre os sistemas de ensino e as instituições educativas, de modo a propiciar vivências nas diferentes áreas de formação e atuação do funcionário da educação básica, assegurando aprofundamento e diversificação de estudos, experiências e utilização de recursos técnico-pedagógicos;

c) mobilidade estudantil, intercâmbio e outras atividades previstas no PPC;

d) atividades de comunicação e expressão visando à aquisição e à apropriação de recursos de linguagem capazes de comunicar, interpretar a realidade estudada e criar conexões com a vida social, os processos de trabalho e as instituições de educação básica.

Parágrafo único. A prática como componente curricular e o estágio curricular supervisionado são componentes obrigatórios da organização curricular dos Cursos Superiores de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho.

CAPÍTULO V
DA FORMAÇÃO INICIAL DO FUNCIONÁRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM NÍVEL SUPERIOR: ESTRUTURA E CURRÍCULO

Art. 13. Os cursos de formação inicial de funcionários para a educação básica, em nível superior, organizar-se-ão em:

I - Curso Superior de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho: Secretaria Escolar;

II - Curso Superior de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho: Alimentação Escolar;

III - Curso Superior de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho: Infraestrutura Escolar;

IV - Curso Superior de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho: Multimeios Didáticos.

§ 1º Considerando-se a complexidade e multirreferencialidade dos estudos que os englobam, os Cursos Superiores de Tecnologia de que trata o *caput* estruturam-se por meio da garantia de base comum nacional das orientações curriculares e terão, no mínimo, 2.400 (duas mil e quatrocentas) horas, compreendendo:

I - 200 (duzentas) horas de prática como componente curricular, articuladas a um dos Cursos Superiores de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho mencionados, distribuídas ao longo do processo formativo, conforme o projeto institucional de formação e o projeto de curso da IES;

II - 300 (trezentas) horas dedicadas ao estágio supervisionado, em um dos Cursos Superiores de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho mencionados, em consonância com a legislação vigente e com o projeto institucional de formação e o projeto de curso da IES;

III - pelo menos 1.700 (mil e setecentas) horas dedicadas às atividades formativas estruturadas pelos núcleos definidos nos incisos I e II do art. 12 desta Resolução, conforme o projeto institucional de formação e o projeto pedagógico de Curso Superior de Tecnologia em Secretaria Escolar, em Alimentação Escolar, em Infraestrutura Escolar ou em Multimeios Didáticos;

IV - 200 (duzentas) horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos estudantes, conforme núcleo definido no inciso III do art. 12 desta Resolução, por meio da iniciação científica, da extensão e da monitoria, entre outras, consoante o projeto de curso da IES.

§ 2º Os Cursos Superiores de Tecnologia mencionados, direcionados à formação de funcionários para a educação básica, deverão garantir nos currículos

conteúdos específicos da respectiva área de formação destes profissionais (Secretaria Escolar, Alimentação Escola, Infraestrutura Escolar ou Multimeios Didáticos), seus fundamentos e metodologias, bem como conteúdos relacionados aos fundamentos da educação, formação na área de políticas educacionais e gestão da educação, seus fundamentos e metodologias, direitos humanos, diversidade étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional, Língua Brasileira de Sinais (Libras), educação especial e direitos educacionais de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

§ 3º Deverá ser garantida, ao longo do processo, efetiva e concomitante relação entre teoria e prática, ambas fornecendo elementos básicos para o desenvolvimento dos conhecimentos e habilidades necessários à área de formação dos funcionários da educação básica prevista no PPC do(s) curso(s) tecnológico(s) (Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar e Multimeios Didáticos).

§ 4º Os critérios de organização da matriz curricular, bem como a alocação de tempos e espaços curriculares, se expressam em eixos em torno dos quais se articulam dimensões a serem contempladas, como previsto no art. 12 desta Resolução.

§ 5º A prática como componente curricular e o estágio curricular supervisionado são componentes obrigatórios da organização curricular dos Cursos Superiores em Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho direcionados à formação de funcionários para a educação básica em uma das áreas de formação (Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Infraestrutura Escolar ou Multimeios Didáticos), sendo atividades específicas intrinsecamente articuladas entre si e com as demais atividades de trabalho acadêmico.

§ 6º Para a formação de funcionários em exercício na educação básica, cabe à instituição de educação superior ofertante de Curso(s) Superior(es) de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho verificar a compatibilidade entre a área de atuação do candidato e a área de formação pretendida.

§ 7º Os cursos descritos no caput poderão ser ofertados a portadores de diplomas de cursos de graduação, independentemente da área de formação, cabendo à IES a definição, no seu projeto institucional de formação inicial e continuada e no PPC do(s) curso(s) tecnológico(s), dos critérios para o aproveitamento de carga horária dos cursos de graduação, limitado ao aproveitamento máximo de 800 (oitocentas) horas para cursos afins e 400 (quatrocentas) horas para cursos em outras áreas.

§ 8º Os estudantes com exercício comprovado em uma das áreas de atuação dos funcionários da educação básica e que estiverem exercendo atividade

regular na educação básica poderão ter redução da carga horária do estágio curricular supervisionado até o máximo de 100 (cem) horas.

CAPÍTULO VI
DA FORMAÇÃO CONTINUADA DOS FUNCIONÁRIOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Art. 14. A formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, bem como o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores, e envolve atividades de extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, programas e ações para além da formação mínima superior exigida aos processos de trabalho dos funcionários de educação básica, tendo como principal finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político deste profissional.

Parágrafo único. A formação continuada decorre de uma concepção de desenvolvimento profissional dos funcionários da educação básica que leva em conta:

I - os sistemas e as redes de ensino, o projeto pedagógico das instituições de educação básica, bem como os problemas e os desafios das diferentes áreas de formação e atuação dos funcionários nos sistemas de ensino e nas instituições educativas de educação básica;

II - a necessidade de acompanhar a inovação e o desenvolvimento associados ao conhecimento, à ciência, à tecnologia, às práticas e às experiências técnico-pedagógicas decorrentes do exercício profissional dos funcionários da educação básica;

III - o diálogo e a parceria com outros profissionais da educação e instituições competentes capazes de contribuir para alavancar novos patamares de qualidade ao complexo trabalho técnico-pedagógico desenvolvido pelos funcionários da educação básica.

Art. 15. A formação continuada, na forma do art. 14 desta Resolução, deve se dar pela oferta de atividades formativas diversas, oficinas, cursos de atualização, extensão, aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado que agreguem novos saberes e práticas, articulados à área de atuação dos funcionários da educação básica no âmbito dos sistemas e das instituições de educação básica.

§ 1º Em consonância com a legislação, a formação continuada envolve:

I - atividades formativas organizadas pelos sistemas, redes, instituições de educação básica e sindicatos, incluindo desenvolvimento de projetos, oficinas e inovações pedagógicas, congressos, seminários, entre outros;

II - atividades ou cursos de atualização, com carga horária mínima de 20 (vinte) horas, por atividades formativas diversas, direcionadas à melhoria da atuação dos funcionários da educação básica em sua área de atuação ou correlata;

III - atividades ou cursos de extensão, oferecida por atividades formativas diversas, em consonância com o projeto de extensão aprovado pela instituição de educação superior formadora;

IV - cursos de aperfeiçoamento, com carga horária mínima de 180 (cento e oitenta) horas, por atividades formativas diversas, considerando as áreas de atuação dos funcionários da educação básica, em consonância com a legislação vigente e o projeto institucional de formação e pedagógico da instituição de educação superior;

V - cursos de especialização lato sensu por atividades formativas diversas, considerando as áreas de atuação dos funcionários da educação básica, em consonância com a legislação vigente e com o projeto institucional e pedagógico da instituição de educação superior e de acordo com as normas e resoluções do CNE;

VI - cursos de mestrado acadêmico ou profissional, por atividades formativas diversas, considerando as áreas de atuação dos funcionários da educação básica, em consonância com a legislação vigente e com o projeto institucional e pedagógico da instituição de educação superior e de acordo com as normas e resoluções do CNE e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes);

VII - curso de doutorado, por atividades formativas diversas, considerando as áreas de atuação dos funcionários da educação básica, em consonância com a legislação vigente e com o projeto institucional e pedagógico da instituição de educação superior e de acordo com as normas e resoluções do CNE e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

§ 2º A instituição formadora, em efetiva articulação com o planejamento estratégico do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação Básica, com os sistemas e redes de ensino e com as instituições de educação básica, definirá, no seu projeto institucional e pedagógico, as formas de desenvolvimento da formação continuada dos funcionários da educação básica, articulando-as às áreas de atuação destes e às políticas de valorização a serem efetivadas pelos sistemas de ensino.

CAPÍTULO VII
DOS FUNCIONÁRIOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUA VALORIZAÇÃO

Art. 16. Compete aos sistemas de ensino, às redes e às instituições educativas a responsabilidade pela garantia de políticas de valorização dos funcionários da educação básica, que devem ter assegurada sua formação, além de plano de carreira, de acordo com a legislação vigente, formação em área específica de atuação na educação básica, conforme definido na base comum nacional e nas diretrizes de formação desta Resolução e no projeto institucional de formação, no PDI, no PPI e no PPC da instituição de educação superior, em articulação com os sistemas e instituições de educação básica.

§ 1º Os funcionários da educação básica compreendem aqueles profissionais que exercem atividades nas áreas técnico-pedagógicas e nas demais atividades pedagógicas, como definido no art. 3º, § 4º, desta Resolução.

§ 2º No quadro dos profissionais da educação dos sistemas e da instituição de educação básica, deve constar quem são os funcionários de educação básica, bem como a clara explicitação de sua área de atuação, formação, sua titulação, atividades e regime de trabalho.

§ 3º A valorização dos profissionais da educação, incluídos os funcionários da educação básica, deve ser entendida como uma dimensão constitutiva e constituinte de sua formação inicial e continuada, incluindo, entre outros, a garantia de construção, definição coletiva e aprovação de planos de carreira e salário, com condições que assegurem jornada de trabalho com dedicação exclusiva ou tempo integral a ser cumprida em um único estabelecimento de ensino e destinação de carga horária de trabalho a outras atividades pedagógicas inerentes ao exercício de suas funções, tais como:

I - participação na elaboração e efetivação do projeto político-pedagógico da instituição educativa;

II - reuniões pedagógicas na escola, participação em conselhos ou colegiados escolares;

III - participação em reuniões e grupos de estudo e/ou de trabalho nos sistemas ou instituições educativas;

IV - atividades de desenvolvimento profissional;

V - atividades técnico-pedagógicas e de integração com a comunidade local.

Art. 17. Como meio de valorização dos funcionários da educação básica, em suas áreas de atuação, nos planos de carreira e remuneração dos respectivos sistemas de ensino, deverá ser garantida a convergência entre formas de acesso e

provimento ao cargo, formação inicial, formação continuada, jornada de trabalho, incluindo horas para as atividades que considerem a carga horária de trabalho, progressão na carreira e avaliação de desempenho com a participação dos pares, asseverando-se:

I - acesso à carreira por concurso de provas e títulos orientado para assegurar a qualidade da ação educativa;

II - fixação do vencimento ou salário inicial para as carreiras profissionais da educação de acordo com a jornada de trabalho definida nos respectivos planos de carreira no caso dos funcionários da educação básica;

III - diferenciação por titulação dos profissionais da educação básica entre os habilitados em nível médio e os habilitados em nível superior e pós-graduação lato sensu, com percentual compatível entre estes últimos e os detentores de cursos de mestrado e doutorado;

IV - revisão salarial anual dos vencimentos ou salários;

V - manutenção de comissão paritária entre gestores e profissionais da educação e os demais setores da comunidade escolar para estudar as condições de trabalho e propor políticas, práticas e ações para o bom desempenho e a qualidade dos serviços prestados à sociedade;

VI - elaboração e implementação de processos avaliativos para o estágio probatório dos funcionários da educação básica, com a sua participação;

VII - oferta de programas permanentes e regulares de formação e aperfeiçoamento profissional dos funcionários da educação básica e a instituição de licenças remuneradas e formação em serviço, inclusive em nível de pós-graduação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades na educação básica.

CAPÍTULO VIII
DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 18. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

ERASTO FORTES MENDONÇA

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES

A *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* aceita para publicação trabalhos inéditos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa ou espanhola. A editoria estimula e agradece antecipadamente o envio de artigos, colaborações e material para qualquer de suas seções. Os originais devem versar sobre temas pertinentes à política e à administração da educação em geral, seja sobre políticas públicas e institucionais de educação, planejamento da educação, gestão de sistemas, instituições e processos educacionais, e avaliação de políticas educacionais ou de instituições educativas. Os trabalhos devem ser remetidos à editoria da RBPAE e serão recebidos com o entendimento de que a ANPAE terá o direito de publica-los com exclusividade. Enquadrando-se no escopo e padrões editoriais da revista, serão encaminhados a consultores editoriais para avaliação. Estes manifestarão à editoria sua apreciação sobre a qualidade e pertinência da publicação, recomendações ou solicitações de atualização ou modificação dos artigos. Os consultores editoriais não terão conhecimento do nome dos autores dos textos submetidos à sua avaliação, nem os nomes dos avaliadores serão informados aos autores (*blind review*). Para serem publicados, os originais poderão sofrer alterações de natureza editorial.

ORIENTAÇÃO PARA O ENVIO DE ARTIGOS, DOCUMENTOS E RESENHAS

Os trabalhos, documentos e resenhas devem ser submetidos através do sistema online da revista: http://seer.ufrgs.br/rbpae/.

O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de *login* e senha, são obrigatórios para a submissão de trabalhos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO DE TRABALHOS E DOCUMENTOS

1. Editor de texto: Word para Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão do trabalho – incluindo títulos, resumo, palavras-chave, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 48.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. O título do trabalho

deve estar no início da primeira página, justificado pelo centro e sem identificação do(s) autor(es), seguido dos títulos em inglês e em espanhol.

3. Antes do corpo do trabalho deverá vir um resumo em português de, no máximo, 600 caracteres, incluindo espaços entre palavras, com tradução ao inglês (*abstract*) e espanhol (*resumen*), em que constem objetivo, método e resultados do trabalho, além de três a cinco palavras-chave (*keywords, palabras clave*), para difusão internacional.

4. Os subtítulos devem estar todos em maiúsculas.

5. Os quadros, tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções deverão vir acompanhadas dos respectivos títulos e legendas e devem estar inseridos no corpo do texto.

6. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT; os títulos devem estar em negrito.

7. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

8. As notas de rodapé deverão ser exclusivamente informativas e explicativas, breves e utilizadas parcimoniosamente. Todas as notas deverão ser numeradas e colocadas no pé da página, utilizando comando automático do editor de textos.

9. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve *curriculum vitae* em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail e telefone. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

As referências devem ser indicadas no fim do artigo, e obedecer aos seguintes formatos básicos:

1. Livro: SOBRENOME, Prenome do autor. **Título (em negrito)** e subtítulo, se houver, separados por :. Edição (indicar só se não for a primeira, antes da abreviatura ed.). Local de publicação: editora, ano de publicação. Número de página (indicar apenas se necessário, antes de p.)

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

2. Artigo de revista impressa: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997.

3. Artigo de revista eletrônica: SOBRENOME, Prenome do autor. Título do artigo. **Nome do periódico (em negrito)**, local de publicação, volume (indicar depois de v.), número do fascículo (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.), mês e ano de publicação. Disponível em: <endereço eletrônico>. Acesso em: dia mês (abreviado) e ano.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e Função da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/anpae/publicacoes/revistarbpae.html>. Acesso em: 13 ago. 2006.

As tabelas, gráficos, ilustrações e outras inserções devem ser acompanhadas dos respectivos títulos e legendas, tudo conforme as normas oficiais atuais. Solicita-se que venham separados do texto, com a indicação das localizações desejáveis, em cada caso, para efeito de publicação.

NORMAS PARA A PUBLICAÇÃO DE RESENHAS

A RBPAE publica resenhas de obras (livros e relatórios publicados) recentes e importantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação, enviadas diretamente à editoria da RBPAE em formato eletrônico (documento anexo a mensagem enviada pela internet ou por correio).

As resenhas publicadas podem ser oferecidas pelos autores ou solicitadas pela editoria da RBPAE. Em ambos os casos, as resenhas serão submetidas à avaliação de um ou mais consultores *ad hoc*, convidados em razão de seu conhecimento da obra revisada ou da matéria. A decisão final concernente à aceitação de uma resenha para publicação caberá sempre à editoria, com base nos seguintes critérios:

• Contribuição da resenha para a divulgação ou reconhecimento de obras relevantes para os estudos e debates sobre Política e Administração da Educação no Brasil.

• Apresentação do conteúdo da obra de forma clara e fiel, relativamente à tese ou ideias principais, aos seus fundamentos, metodologia, evidências e argumentos.

• Avaliação justificada da obra e suas conclusões.

• Adequação à linha editorial, em termos de respeito à pluralidade de ideias e concepções políticas e educacionais, assim como a pessoas e instituições.

• Qualidade textual, em termos de estrutura, estilo e linguagem acadêmico-científica.

• Tamanho e formatação adequados ao periódico (pelo menos 3.500 palavras).

• Atendimento das eventuais recomendações de revisão textual e dos prazos, encaminhados pela editoria ao(s) autor(es) da resenha.

A editoria da RBPAE recebe para eventual solicitação de resenhas obras recentemente publicadas por editoras academicamente reconhecidas, em língua portuguesa e espanhola, ou de autores brasileiros, em outras línguas acessíveis a possíveis revisores. Estas obras devem ser encaminhadas como cortesia da respectiva companhia editora, diretamente à redação da RBPAE.

Formatação:

1. Editor de texto: Word for Windows 1997 ou posterior, tamanho A4, com margem superior e margem esquerda de três cm, margem inferior e margem direita de dois cm e com fonte Times New Roman de corpo 12 e espaçamento entrelinhas de 1.5.

2. A extensão da resenha – incluindo títulos, quadros, tabelas, gráficos, ilustrações, notas e referências bibliográficas – não deverá ultrapassar o limite de 10.000 caracteres, incluindo espaços entre palavras. No início da primeira página da resenha deverá constar título, nome(s) do(s) autor(es) e dados editoriais da obra comentada (local, editora, ano de publicação, total de páginas e ISBN), sem identificação do(s) autor(es) da resenha.

3. As citações deverão ser apresentadas entre parêntesis no corpo do texto, incluindo o sobrenome do autor da fonte citada, a data de publicação e, se for o caso, a(s) página(s) citada(s), seguindo as normas da ABNT.

4. As referências bibliográficas completas do(s) autor(es) citado(s) deverão ser apresentadas em ordem alfabética, no final do texto, de acordo com as normas da ABNT.

5. Não deverão ser incluídas notas de rodapé em resenhas bibliográficas.

6. Em arquivo separado, submetido como documento suplementar, deverão ser encaminhados: título do trabalho em português, inglês e espanhol, nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve curriculum vitae em que se mencione titulação acadêmica, ocupação profissional e/ou acadêmica atual, vinculação institucional, endereço, e-mail, telefone e fax. Em caso de vários autores, estes deverão informar sobre a ordem de precedência.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".

2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word (.doc, Modo de Compatibilidade).

3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.

4. O texto está em espaço entrelinhas 1.5; usa fonte Times New Roman de corpo 12; emprega **negrito** em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.

5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista.

6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

7. Para cada artigo exige-se que pelo menos um dos autores tenha o título de doutor.

8. Será observado o intervalo de dois anos entre a publicação de textos escritos pelo mesmo autor e o início de um novo processo de submissão.

9. Não há possibilidade de recurso quando o manuscrito for recusado ou reprovado para publicação.