



2276 - Trabalho Completo - XII ANPEd-SUL (2018)
Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA DA ESCOLA NAS FORMULAÇÕES DO SISTEMA ESTADUAL DE AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA DO RIO GRANDE DO SUL

Caroline Cristiano Cardoso - PPGEDU/UFRGS

RESUMO

O trabalho inscreve-se no campo temático das políticas educacionais, e tem como objetivo discutir participação e autonomia da instituição escola nos processos de formulação do Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul (SEAP/RS). O SEAP/RS foi desenvolvido na rede estadual de ensino (2011-2014), e abrange a elaboração de diagnósticos institucionais qualitativos, de forma participativa, pelas três instâncias da rede estadual – escolas, coordenadorias regionais de educação e Secretaria Estadual de Educação. Este estudo, articulado com uma pesquisa mais ampla, de avaliação do SEAP/RS, foca a participação das instituições escolares nesta política. Foi realizada análise documental de dados da formulação do SEAP e do conteúdo de entrevistas com atores políticos. Foi constatado que não houve participação dos atores escolares nas formulações do SEAP. A investigação possibilitou uma reflexão teórica sobre os limites da participação das escolas na formulação de uma política educacional voltada aos seus interesses, bem como sobre desafios da formulação de uma política educacional no sistema político, seus tempos e urgências diante das demandas sociais.

Palavras-chave: **Autonomia; Participação; Políticas Públicas; Políticas Educacionais; Gestão Democrática; SEAP**

PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA DA ESCOLA NAS FORMULAÇÕES DO SISTEMA ESTADUAL DE AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA DO RIO GRANDE DO SUL

RESUMO

O trabalho inscreve-se no campo temático das políticas educacionais, e tem como objetivo discutir participação e autonomia da instituição escola nos processos de formulação do Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul (SEAP/RS). O SEAP/RS foi desenvolvido na rede estadual de ensino (2011-2014), e abrange a elaboração de diagnósticos institucionais qualitativos, de forma participativa, pelas três instâncias da rede estadual – escolas, coordenadorias regionais de educação e Secretaria Estadual de Educação. Este estudo, articulado com uma pesquisa mais ampla, de avaliação do SEAP/RS, foca a participação das instituições escolares nesta política. Foi realizada análise documental de dados da formulação do SEAP e do conteúdo de entrevistas com atores políticos. Foi constatado que não houve participação dos atores escolares nas formulações do SEAP e, assim, a investigação possibilitou uma reflexão teórica sobre os limites da participação das escolas na formulação de uma política educacional voltada aos seus interesses, bem como sobre desafios da formulação de uma política educacional no sistema político, seus tempos e urgências diante das demandas sociais.

Palavras-chave: **Autonomia Escolar; Participação; Políticas Públicas; Políticas Educacionais; Gestão Democrática; SEAP/RS.**

O INÍCIO DO PERCURSO

O presente trabalho se desenvolve no campo das políticas educacionais, e tem como finalidade principal investigar a participação e a autonomia das escolas estaduais no processo de formulação do Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul (SEAP/RS). Como problemática de pesquisa indaga-se, se as escolas tiveram autonomia para intervir nessa política pública durante os trâmites de sua formulação. Dentre os objetivos buscou-se compreender; o envolvimento das escolas nos processos de elaboração do SEAP/RS; o diálogo entre as escolas e os formuladores da política pública durante o processo; em quais âmbitos as escolas interagiram com a política; em que medida foi promovida a autonomia e a participação das escolas durante o período referido. Bem como analisar processos e mapear atores da formulação de uma política educacional.

É importante fazer uma sucinta apresentação do SEAP/RS. Como o nome sugere, esta é uma política educacional de avaliação participativa de instituições da rede estadual de ensino do Estado do Rio Grande do Sul, formulada e implementada pelo Governo da Gestão 2011-2014. O projeto desenvolve diagnósticos qualitativos e quantitativos com a participação de todas as instâncias de ensino da rede estadual, visando propiciar uma reflexão sobre aspectos de cada instituição. A política educacional prevê em seus documentos que a elaboração do diagnóstico da avaliação participativa seja realizada por todas as pessoas que compõem cada uma das instâncias institucionais e que isto ocorra anualmente. Tem como uma de suas finalidades a melhoria da qualidade da educação pública estadual e uma de suas principais diretrizes a democratização e qualidade do ensino com cidadania.

A análise desenvolvida tem como base o estudo documental do SEAP em sua formulação. Os dados documentais coletados originam-se de fontes primárias e fontes inadvertidas. São diversos documentos digitais e físicos relacionados ao SEAP, cedidos pelos coordenadores dessa política. Como sugerem Calado e Ferreira (2005), a análise desses dados foi feita através de um conjunto de procedimentos organizados em três etapas. Etapa de leitura, identificação e categorização dos documentos, organizados de acordo com o tema abordado. A etapa de apresentação desses documentos depois de serem organizados. E a última etapa de conclusão descritiva decorrente do processo de investigação, compreensão, identificação, classificação e apresentação desses documentos.

Para uma maior compreensão da participação e autonomia das escolas nos processos de formulação do SEAP foi feita uma análise de depoimentos obtidos por entrevistas com atores-chave da política, contando com quatro entrevistas semiestruturadas. A partir da transcrição das mesmas foi feita análise de seus conteúdos e o cruzamento dessas informações com os estudos dos documentos do SEAP.

POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA DELIMITAÇÃO

Dado o caráter do trabalho, no desenvolvimento da análise, alguns conceitos e abordagens foram escolhidos de acordo com a compreensão da atual conjuntura na qual o objeto de pesquisa está inserido. Para isso é apresentado de forma sucinta noções e conceitos básicos que são utilizados nesse trabalho.

Compreende-se aqui as políticas públicas como um conjunto de decisões e ações de um governo, realizadas com o intuito de alcançar objetivos pretendidos, e dentro de certa *ordem* (estratégias, instrumentos, atribuições, processos) estabelecida pelas políticas: "Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas." (RUA, 1997, p.1). Cabe ressaltar que essas ações que advêm da política não são apenas um movimento em resposta a uma necessidade, a uma resolução de problemas. Mais do que isso, as políticas públicas podem ser entendidas.

[...] como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal. (DI GIOVANNI, 2009, p. 4).

Nesse sentido, a abordagem da *policy analysis* apresenta importantes conceitos para o desenvolvimento de estudos na área, pois apresenta três dimensões distintas representadas por termos em inglês, são elas: *polity* é a dimensão institucional da política, (trata-se da estrutura e a organização dos sistemas político-administrativos); *politics* é a dimensão dos processos políticos, (trata-se das relações políticas entre atores, o *jogo político*); *policy* é a dimensão do conteúdo das políticas, (trata-se da parte concreta, objetiva, da qual se constitui as políticas). No entanto, apesar de muito importante para a análise de políticas públicas, a identificação dessas dimensões não leva necessariamente a estabelecer determinações de uma sobre as outras. Com relação às variáveis de dependência e independência das dimensões, a distinção é feita apenas por inferência teórica, não dá conta das complexidades que existem e devem ser consideradas para a análise de políticas públicas. Como aponta Frey (2000), na realidade política as dimensões se conectam e interferem uma na outra.

As políticas públicas (*polícies*) surgem de necessidades e de interesses de grupos que estão na sociedade e no Estado. São exigências de bens e serviços públicos, de melhorias dos processos sociais e econômicos, de desenvolvimento e colaboração na participação do sistema político. Essas atividades manifestam-se com o intuito de atender as demandas, geridas pelos atores tanto sociais quanto internos ao sistema político, e junto com essas demandas normalmente são mobilizados apoios, elementos muitas vezes essenciais para a viabilização da mesma (RUA, 1997). Cabe ressaltar então, o entendimento de demanda como necessidades resultantes de problemas e questões de ordem pública. Como por exemplo, os problemas na área de políticas sociais (educação, saúde, saneamento básico etc.). Essas demandas normalmente são encaminhadas pelos atores sociais, ou por atores dentro do sistema político. Os apoios nem sempre estão vinculados diretamente a uma demanda, mas obrigatoriamente tem alguma ligação com o sistema político, "[...] eles não podem estar sempre totalmente desvinculados das políticas governamentais, pois nesse caso o governo não conseguiria cumprir seus objetivos." (RUA, 1997, p.1). Esses apoios podem ser desde o cumprimento e obediências das normas sociais legais, ao pagamento de impostos e o ato de votar, assim como a participação civil em processos políticos, como manifestações públicas e participação em processos específicos de políticas públicas.

No sistema político, as questões ou demandas sociais podem entrar na agenda governamental, e a partir disso se inicia um movimento de elaboração de alternativas para viabilizar ações que atendam às questões que chegaram à agenda. Nesse processo de formulação, acabam ocorrendo disputas entre os atores políticos e sociais interessados, ou seja, as políticas públicas (*polícies*) se constituem sob influências presentes nas relações das forças e de poder, nas disputas políticas. Essas disputas normalmente se situam em torno de questões sobre uma política pública, condensam interesses e ideias dos atores envolvidos.

Nesse estudo é entendido por atores políticos as pessoas ou grupos implicados nos processos de desenvolvimentos das políticas públicas, os quais, no exercício de suas funções, possibilitam a mobilização e os procedimentos para a viabilização das mesmas. Os atores políticos são distinguidos entre atores privados e atores públicos. Os atores públicos são os que atuam no setor público e desempenham atividades nessa área "[...] são os que de fato tem poder de decidir políticas. Entre esses que estão diretamente envolvidos na produção e execução de políticas públicas estão os gestores públicos, os juizes, os parlamentares, os burocratas, os políticos (membros do executivo), além das organizações e instituições de Governo e as Institucionais." (RODRIGUES, 2010, P.22). Como atores privados se destacam os empresários, os agentes internacionais, a mídia, os trabalhadores com ações coletivas organizadas, normalmente pelas centrais sindicais, e as organizações não governamentais. Nessa perspectiva o SEAP/RS é compreendido como uma política educacional; desse modo, os elementos apresentados contribuíram para o entendimento do que é o SEAP/RS, e os atores políticos que o compõem, possibilitando o recorte e as análises dos documentos e entrevistas propostos nesse trabalho.

ASPECTOS LEGAIS E NORMATIVOS ACERCA DA GESTÃO E PARTICIPAÇÃO ESCOLAR

O contexto legal e normativo, referente à gestão da educação pública, no qual o SEAP foi concebido é fundamental para entender a conjuntura que possibilitou a formulação do mesmo. É possível identificar nos textos legais elementos que estabelecem, sob diversos aspectos, questões sobre o funcionamento da gestão escolar e os princípios que devem reger-la.

Na Constituição Federal de 1988, no título da Ordem Social, no Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto –, a primeira seção se refere à Educação e, no art. 205, é afirmada a educação como direito a todos e dever do Estado. No artigo seguinte (206), a gestão democrática aparece dentre os princípios básicos para a garantia dessa educação que, segundo o art. 205, tem como um de seus objetivos o "preparo para o exercício da cidadania". Essa aceção marca, junto com o compromisso estatal de garantia da educação, a relevância da gestão democrática para o comprometimento na viabilização da educação pública no Brasil.

Reforçando essa concepção, a LDB, no art. 3º (Título II - Dos Princípios e Fins da Educação Nacional), tem entre seus princípios básicos para o ensino, no inciso VIII, a gestão democrática do ensino público. E traz no Título IV – Da Organização da Educação Nacional – o art. 14, cujo conteúdo são os princípios orientadores de base para a gestão democrática nos sistemas públicos de ensino: "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." Nesse desdobramento, a lei estabelece o pressuposto de que a gestão democrática nas instituições de ensino envolve os profissionais que nelas atuam e as respectivas comunidades escolares e locais, o que incentiva a corresponsabilidade de profissionais, de alunos, de responsáveis por alunos e de outros atores em decisões e/ou ações substantivas no âmbito escolar. Também nesses dois incisos fica marcado o instrumento e o conceito da participação como elemento importante na construção da gestão escolar. Outro conceito basilar para o desenvolvimento da gestão democrática é tratado, ainda que de forma sucinta, no art. 15: "Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de **autonomia** pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público." (grifo meu). A autonomia da escola é reconhecida não apenas como elemento importante para a organização da educação nacional, como é declarado que essa se efetive de forma progressiva, sob diversos âmbitos da vida institucional dos espaços escolares

No que tange à esfera estadual, a Lei nº 10.576/95 aborda justamente a gestão democrática do ensino público estadual. No seu

primeiro artigo, apresenta sete incisos que enunciam garantias em termos de constituição da gestão democrática prevista no artigo 206 da Constituição Federal.

Semelhante à LDB, essas determinações contêm conceitos básicos para a concepção de gestão democrática: autonomia e participação, além de falar em livre organização e descentralização. Na sequência, no artigo 2º à supracitada lei, é reconhecida a autonomia dos estabelecimentos de ensino, embora haja a ressalva de que essa mesma autonomia é relativa e precisa estar de acordo com os regulamentos de cada setor (administrativo, financeiro e pedagógico). É claro, como a própria lei estabelece os marcos da autonomia, não menciona a progressão na concessão da autonomia das instituições, como o faz a LDB. No art. 3º, explicita o fato de que todos os estabelecimentos de ensino estão sujeitos à supervisão do Governador e do Secretário de Estado da Educação, como deve ocorrer com entidades da administração indireta.

O terceiro capítulo da Lei, sobre a autonomia da gestão pedagógica, cobre justamente a organização e coordenação das instituições com os planos e referências da Secretaria de Educação, nas áreas administrativa, financeira e pedagógica, incluindo ações com o intuito de aperfeiçoar os profissionais atuantes na rede pública. A Seção III, onde constam os artigos 78, 79 e 80, trata especificamente sobre a avaliação externa dos estabelecimentos de ensino, questão está que é de direito interesse, e inclusive razão de concepção do SEAP, já que este propõe exatamente o inverso: uma avaliação interna institucional nas escolas.

O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS DE FORMULAÇÃO DO SEAP/RS

A primeira etapa de recolha de documentos foi feita na SEDUC. Foram disponibilizados todos os documentos digitais, de espécie diversificada, referentes ao processo do SEAP compreendido entre 2011 e 2014. Esses documentos são de fonte primária (produzidas por testemunhas diretas do documento) inadvertida, ou seja "[...] resultante do normal funcionamento do sistema em estudo, são usadas pelo investigador com uma finalidade diferente daquelas que foram criadas." (BELL *apud* CALADO; FERREIRA, 2004, p. 4). Na segunda etapa a seleção de documentos, foram realizadas visando verificar no processo de formulação da política a participação ou não das escolas, e qual seu espaço de autonomia dentro do processo. Sendo assim foram selecionados documentos que abordassem questões relativas à formulação do SEAP/RS tendo como critérios iniciais para a seleção de documentos: 1º Documentos elaborados em 2011 (antes da implementação da política); 2º Documentos que abordam as questões da formulação da política (Justificativas, documentos legais, estrutura da política, procedimento para sua implementação); 3º Documentos de comunicação entre atores da política e instâncias do sistema estadual de educação dentre o período de formulação 2011; 4º Documentos referentes ao processo de formulação, mas que não sejam datados de 2011.

No uso desses critérios foram selecionados sete documentos, cinco apresentados a seguir, nos quais foram adotados alguns procedimentos para o desenvolvimento da análise. Para isso se contou com os estudos de Cellard (2008), para ele é essencial que no processo se realize preliminarmente a análise do contexto no qual o documento foi produzido, seguida, sempre que possível, da elucidação da identidade do autor do documento referido. Na sequência, o autor sugere que se identifique a origem social do texto, para exprimir o máximo possível a autenticidade dos dados analisados e especificar a natureza do texto, e registrar os conceitos-chave utilizados nesses documentos, facilitando o entendimento lógico que possivelmente os permeia.

A ANÁLISE PRELIMINAR DOS DOCUMENTOS

O contexto (de forma ampla) que esses documentos foram formulados é o do processo inicial da criação do SEAP/RS. Os documentos são datados, em sua maioria, de 2011, ano em que o governo do estado (2011-2014) tomou posse, nesse período houve a troca da equipe gestora da Secretaria Estadual de Educação e do programa de Governo proposto, em específico na área de educação. A política educacional desse governo, de acordo com sua plataforma, teve como base a democratização da educação sob três dimensões: a democratização da gestão, do acesso à escola, e do acesso ao conhecimento com qualidade social. Outro aspecto desse ano relacionado à educação foi a reestruturação curricular do ensino médio, que também estava em vias de formulação no ano de 2011. Ainda em 2011 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) mostrava uma queda no ensino médio da rede estadual (situação que provocava uma forte pressão ao governo que se instalava com relação a esse dado). Pode-se perceber que era uma fase de intensas mudanças e tensões na área da educação. Com relação ao SEAP, pode-se dizer que, em 2011, no modelo de ciclos de políticas públicas, ele estava na tramitação da etapa de *agenda setting* para a etapa de *formulação*.

Com base nas entrevistas mais adiante, fica mais evidente quem são os autores dos documentos do SEAP. Segundo os entrevistados, a política, de forma geral foi pensada inicialmente pelo Diretor Pedagógico e pelo Secretário da Educação, período em que entrou para a *agenda setting*. Já no início da formulação do SEAP entrou para compor a equipe uma assessora técnica do gabinete do Departamento Pedagógico, ficando mais ao seu encargo a parte da elaboração da estrutura da política. Também entram nessa equipe a Secretária Adjunta e duas assessoras técnicas do Gabinete do Secretário. Para reunir informações básicas que obtive com a análise, apresento cinco documentos com elementos importantes a serem considerados no estudo. A seguir está descrito nome, data, objetivo dos documentos e a presença ou não de alguns aspectos relativos à autonomia e/ou participação das escolas no processo de formulação do SEAP.

DOCUMENTOS

O primeiro documento é o Decreto Nº 48.744, de 28 de dezembro de 2011 que teve como objetivo instituir o SEAP/RS, no âmbito da Rede Estadual de Ensino, sob a coordenação da Secretaria da Educação – SEDUC e determinar as medidas necessárias à sua efetiva implementação.

Nesse documento, é possível deduzir que, essa fase de preparação da decisão política, as questões que se destacam são as que possivelmente foram compreendidas como um problema político e merecedoras de uma ação do governo. Ao decretar a instituição do SEAP/RS, esse documento apresenta uma ação formulada para resolver os problemas políticos identificados, e a partir deles executar a sua implementação. O decreto, além de descrever os objetivos e funções do SEAP/RS, também determina os procedimentos para sua implementação. Devido ao caráter desse documento, não há nele nenhuma parte que apresente detalhamento do processo de formulação da política pública, assim como não há nenhuma referência à possível participação das escolas nesse processo.

O segundo documento é a Ordem de Serviço nº 02/2012 (da SEDUC/RS). Esse documento tem como autor o Secretário da Educação do Estado e seu objetivo é determinar os procedimentos e designações a serem executadas pelas Coordenadorias Regionais e pelas escolas estaduais para a primeira execução do SEAP.

Este documento é do período de transição entre a formulação da política e a sua implementação. Trata-se de uma das ações para a preparação da implementação dessa política educacional. O mesmo trata especificamente do processo de formulação do SEAP/RS, mas foi considerado para essa pesquisa devido à determinação do seu art.1º: "As Coordenadorias Regionais de Educação deverão organizar

formação com as escolas sobre o SEAP, esclarecendo sobre as etapas e a necessidade de participação de todos os segmentos, consolidando o envolvimento dos vários atores. " Ou seja, as CREs são orientadas a organizarem uma formação com as escolas sobre o SEAP/RS. O que leva a presumir que se houve participação das escolas na formulação da política, ela foi restrita, ou muito pontual. Pois como indica o artigo, elas precisam receber formação para esclarecer as etapas e a necessidade da participação de todos os segmentos.

O terceiro documento é o Sistema Estadual de Avaliação Institucional Participativo – RS (SEDUC/RS). Assinado pela Secretaria da Educação do Governo do estado do Rio Grande do Sul, com objetivo de apresentar a política proposta com a justificativa para sua formulação e informações sobre a sua constituição. É um dos primeiros elaborados e antes da implementação das políticas muitas mudanças em relação à proposta desse documento foram feitas, como por exemplo o nome e o número de dimensões.

Este é um documento que não foi publicado, chamado *Sistema Estadual de Avaliação Institucional Participativa – RS (SEAI/RS)* diferentemente do atual nome da política essa versão leva a palavra institucional no nome. O documento possui 12 páginas, sendo as três primeiras introdutórias. O primeiro parágrafo aborda o desempenho da rede estadual de ensino fundamental do IDEB e as notícias e questionamentos constantes sobre a posição ocupada pela rede no *ranking*. Trata do questionamento da mídia sobre isso e as interrogações do próprio governo acerca dos dados quantitativos gerados pelas avaliações nacionais padronizadas, e das questões que perpassam esses dados. É afirmada a necessidade de investigar o contexto, institucional, cultural e social onde os estudantes avaliados estão inseridos. O documento então apresenta o SEAI/RS, com a função de construir um diagnóstico para compreender o que está para além do IDEB. Propondo uma avaliação mais detalhada do que ocorre no interior da rede estadual, com abordagem qualitativa. Ainda reforça que é o caráter participativo o principal elemento para fornecer as informações necessárias com vista a mudanças de rumo na educação pública estadual, na direção de uma avaliação democrática.

Os elementos do documento levam a deduzir que este é possivelmente um documento da fase de formulação da política, em processo de construção. Esse documento trata justamente do período de elaboração do programa e em nenhum momento aborda diretamente a participação das escolas na formulação do SEAP/RS. A participação das escolas só é citada posteriormente à parte de elaboração da política educacional.

Sistema Estadual de Avaliação Participativa SEAP-RS - Caderno 1(da SEDUC/RS), quarto documento. Equipe de elaboração: Silvio Rocha (diretor pedagógico); Maria Eulália Nascimento (secretária-adjunta); Rosa Mosna (assessora técnica do gabinete do departamento pedagógico); Guilene salerno (assessora técnica do gabinete do secretário). Com o objetivo de fazer a apresentação do que é o SEAP/RS, com as justificativas, objetivos e constituição. Apresenta as orientações para elaboração da Avaliação Institucional, com as suas instruções procedimentais gerais.

Devido à data e ao caráter principal do documento que trata das orientações para a avaliação do SEAP/RS, pode-se estimar que o documento é da fase de implementação da política pública, pois trata de orientar as ações. Um documento que tem intenções de instrumentalizar as pessoas que participaram da avaliação para a viabilização do SEAP/RS. Mesmo sendo um documento oficializado no período de implementação, grande parte de seu conteúdo se refere à elaboração do programa. Na parte introdutória, na qual é feita a apresentação da política, há a explicação dos objetivos da política educacional e as demandas que motivaram a formulação e implementação do mesmo. No seguimento, como foi apresentado anteriormente, esclarece aspectos mais pontuais sobre a constituição da política e processos para sua implementação. Em nenhuma parte o documento explicita a participação ou a contribuição de colaboradores para a formulação da política para além daqueles que assinam o documento. Não há, portanto, nesse documento, na parte que se refere à apresentação e às justificativas, nada que se refira diretamente à participação das escolas na formulação do SEAP/RS.

Linha do tempo 2011-2014 SEAP/RS (da SEDUC/RS), quinto documento. O autor do documento foi a Coordenação do SEAP/RS, e o como o título sugere seu objetivo principal é apresentar uma linha do tempo com elementos do desenvolvimento da política de 2011 a 2014.

A linha do tempo, ainda que de forma sucinta, apresenta elementos de praticamente todas as fases da política pública, de sua formulação, passando por sua implementação, monitoramento (reformulações) e avaliações. Com relação aos interesses de pesquisa de trabalho, ele é um documento fundamental, pois apresenta os fatos considerados mais importantes, pelo autor do documento, no período de concepção do SEAP/RS. E como pode ser analisado, não consta nos tópicos do ano de 2011, em que se aborda a elaboração da política educacional, a participação das escolas. Aparecem apenas reuniões com os departamentos da SEDUC, e com o Secretário da Educação do Estado, o que marcadamente indica que não houve participação das escolas no processo de elaboração do SEAP/RS

ATORES POLÍTICOS E O CONTEXTO: UMA ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Foram realizadas entrevistas semi dirigidas, com perguntas elaboradas dentro das concepções teóricas de análise de políticas públicas. Nas entrevistas as perguntas se moldavam de acordo com a fala do entrevistado, sendo o roteiro flexível um guia para manter o foco do objetivo da entrevista. Para as entrevistas participaram quatro atores importantes no processo de formulação do SEAP/RS: a Assessora Técnica do Gabinete do Departamento Pedagógico (entrevistado 1), o Diretor Pedagógico (entrevistado 2), a Assessora Técnica do Gabinete do Secretário (entrevistado 3), e o Secretário de Educação do Estado (entrevistado 4).

RELATO DOS ENTREVISTADOS: ENTREVISTADOS 1 E 2

No que se refere ao processo de formulação do SEAP/RS, conforme o entrevistado (1), sua inserção na elaboração da política pública foi com a reunião que deu início à concepção do SEAP/RS na SEDUC. O mesmo se interessou pela proposta e assumiu a continuidade da elaboração do SEAP, dando início ao trabalho de elaboração do caderno de orientações para as escolas, e relata que foi um dos principais responsáveis pela elaboração das dimensões e dos indicadores pensadas para a avaliação da escola. Teve grande auxílio de outra pessoa do grupo e também contou com consultas para tratar dos indicadores sobre alimentação e transporte, por exemplo. As pessoas consultadas eram as responsáveis pelo assunto na SEDUC/RS.

Sobre essa etapa da política educacional, ressalta que, no processo de elaboração durante o ano de 2012, houve um encontro com as CREs para a apresentação do SEAP/RS que iria ser formulado, e que no mesmo ano ocorreram mais dois ou três encontros para apresentar o que estava sendo elaborado. O entrevistado declara também que, no início da elaboração do programa, houve uma apresentação ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES/RS, chamado usualmente de *Conselhão*).

O entrevistado (2) informa que, em 2010, já havia ocorrido uma conversa sobre a avaliação institucional em relação à participação de todos os segmentos da rede estadual de ensino, e também sobre o fato das avaliações de larga escala não levarem em conta o contexto de aprendizagem dos alunos. Sobre os participantes, o entrevistado (2) declara que a parte inicial do processo de elaboração foi realizado por ele, na discussão com o Secretário e, posteriormente, uma discussão com o governador. Ressalva que a primeira minuta do SEAP/RS foi basicamente elaborada por ele, e que somente após elaborada a minuta e iniciadas as discussões que houve a inserção de outras pessoas da SEDUC.

Com base nos relatos dos entrevistados (1 e 2) é possível afirmar que ambas foram pessoas importantes no processo de elaboração do SEAP/RS, tendo em vista suas responsabilidades e realizações. Também é possível concluir que no período de elaboração dessa política não houve a participação das escolas como colaboradoras diretas do processo.

RELATO DOS ENTREVISTADOS: ENTREVISTADOS 3 E 4

O entrevistado (3) fala em seu depoimento do momento, em 2011, em que ingressou no processo de elaboração do SEAP/RS, assumindo grandes responsabilidades de escrita no projeto. Relata que a Assessora Técnica do Gabinete do Departamento Pedagógico, que participava da proposta de projeto, seguia um pouco solitária no processo de escrita do mesmo, e por isso o Secretário da Educação havia solicitado ao entrevistado (3) que ajudasse na elaboração da política durante essa fase. Nesse período, estavam sendo elaborados os indicadores e os descritores da proposta. De acordo com a entrevista essa foi uma fase de escrita feita basicamente por duas pessoas, mas que sempre buscavam dialogar com outras pessoas, dentro da SEDUC.

O entrevistado afirma a relevância de ter sido constituído um grupo que articulasse toda a rede para pensar a formulação da política, mas ressalta que, infelizmente, o tempo da gestão não é algo que viabiliza tal movimento:

[...] acho que sempre se buscou essas trocas, mas assim, não que tenha tido uma intencionalidade, até porque não dava tempo, a gente sabia que seria importante, por exemplo, constituir um grupo pensante dessa estrutura... um grupo que poderia aproximar mais da realidade, da vida da escola, com diretor de escola, com coordenador de CRE, mas, infelizmente, o tempo de gestão não é um tempo que viabiliza ter as coisas tão organizadas [...]. (ENTREVISTADO 3)

Ainda no seu depoimento, o entrevistado diz que não dialogar com as escolas não foi algo intencional; ao contrário disso, se via uma necessidade em fazer esse diálogo, mas que, diante da conjuntura política daquele ano, essa relação ficou inviável. Segundo o mesmo, para abrir diálogo com as escolas, seria preciso muito mais tempo do que as que as urgências políticas demandavam, e faz a consideração:

Mas eu acho que teria sido bem interessante se a construção, desde a concepção, tivesse envolvimento, se não de todas [as escolas], que é difícil, por que são 2.570, mas de representações de conselhos escolares ou de diretores, porque esse protagonismo no processo, ele consolida muito mais a política, isso a gente sabe que é verdadeiro [...] mas o que é que nós fizemos [...] nós corremos atrás disso em seguida, de propor fazer a discussão, de dialogar, de aceitar as sugestões trazidas... (ENTREVISTADO 3)

O entrevistado (4) declara que nos momentos iniciais da formulação da política o trabalho ficou bastante particularizado. A iniciativa partiu de dois atores políticos, após uma conversa a respeito de sistemas de avaliação, que teve como fomento o estudo de artigo de uma publicação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). O mesmo aponta que a construção da proposta não se configurou por intermédio de um grande debate na rede estadual de ensino. E isso aconteceu, principalmente, pela falta de tempo diante das urgências, discussões internas e pressão da mídia. Aponta esse último como um grupo específico que pressionava a implantação de uma lógica meritocrática de produtividade para a remuneração do professor. O entrevistado relata que, devido aos tensionamentos, havia uma cobrança interna por uma alternativa, visto que a secretaria de educação ia de encontro às ideias meritocráticas que estavam em voga no momento. Nessa entrevista, o mesmo declara que o SEAP/RS é uma proposta de auto avaliação institucional contra hegemônica; o entrevistado compreende as avaliações de larga escala praticamente hegemônicas no país.

O ator entrevistado fala que os tempos engessados nos processos políticos impõem aos gestores que apressem os processos. O mesmo afirma que a participação seria o ideal, mas que nesse caso do SEAP/RS a elaboração não foi a partir de uma discussão com a rede, com as escolas, foi uma decisão da secretaria para responder politicamente de imediato. Em suas palavras:

[...] normalmente os tempos políticos são muito mais engessadores do que seria uma dinâmica social [...] participação que seria o ideal [...] mas os tempos políticos muitas vezes impõem ao gestor que ele apresse os processos, supondo que as coisas não saem do papel nunca [...]. (ENTREVISTADO 4)

Esses dois depoimentos também foram prestados por atores políticos influentes no processo de formulação dessa política. Com a fala desses dois últimos entrevistados fica mais evidente o que apontam as duas primeiras entrevistas: não houve participação direta das escolas da rede estadual de ensino no processo de formulação do SEAP/RS.

PARTICIPAÇÃO DA ESCOLA NAS FORMULAÇÕES DO SEAP: UM OLHAR TRANSVERSAL

Não é pretensão deste trabalho proceder a uma análise ampla da política pública SEAP/RS, mas sim usar informações sobre o processo de formulação dessa política para entender como foi a participação e qual foi a autonomia das escolas nesse processo. Dessa forma, com base nas análises documentais e nos depoimentos dos entrevistados, em conjunto com o aporte teórico, apresento os resultados decorrentes do trabalho até então desenvolvido.

Pode-se dizer que o SEAP/RS é uma política educacional, de avaliação institucional participativa, formulada e implementada pelo governo estadual (2011-2014). Possui em sua concepção vários conceitos e princípios, tais como: gestão democrática escolar; participação e autonomia. Segundo os estudos de análise de políticas públicas é possível deduzir que, apesar de não se apresentar de forma linear, esse programa passou por um processo de preparação, no qual havia a identificação de uma demanda, entrou para a agenda governamental, passou pelo processo de formulação, seguido pela implementação, monitoramento e reformulações, e avaliação. Ainda que todas essas etapas não tenham ficado bem divididas, como o proposto na teoria, nem consigam caracterizar de fato todas as questões implicadas no processo de desenvolvimento do SEAP/RS.

Para realizar a análise documental, foi preciso estabelecer critérios de seleção de documentos, e estes também tiveram que ser flexíveis, para não limitar os documentos a serem estudados. Os atores políticos entrevistados foram peças fundamentais para entender o processo de formulação do SEAP/RS. Através desses depoimentos foi possível contextualizar melhor como o sistema político no qual o SEAP/RS foi concebido, e confirmar informações que não ficaram explícitas nos documentos.

Decorrente dessas análises foi possível afirmar que não houve a participação das escolas no processo de formulação do SEAP/RS, logo, também não houve implicação direta da autonomia das escolas nesse processo. Há, nas declarações feitas nas entrevistas, o reconhecimento da importância da participação das escolas no processo de formulação dessa política pública. E como o próprio nome propõe, essa é uma política que, em sua concepção, se reconhece como participativa, e nisso se apresenta uma incoerência, visto que a avaliação participativa não contou com a participação das escolas para sua formulação.

Para análises futuras seria importante ainda considerar, os documentos sobre as reformulações do SEAP/RS, assim como a opinião das escolas de como foi o desenvolvimento dessa política pública, à luz das apreciações e perspectivas de atores situados no âmbito escolar.

Outra consideração importante a ser feita foi o depoimento recorrente dos atores públicos entrevistados sobre as limitações dos tempos políticos. Nas falas dos entrevistados 3 e 4 ficou expressa a limitação do tempo, em específico o tempo de um governo, como um impeditivo para que a elaboração da política educacional fosse realizada de forma participativa, como ela se propunha ideologicamente.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**[redação atualizada].Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 de ago. 2014.
- BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996** [com redação atualizada]. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 23 de setembro de 2014.
- DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. Caderno de Pesquisa [do] NEPP/UNICAMP, Campinas, n. 82, p. 1–29, 2009.
- CALADO, S. S.; FERREIRA, S. C. R. **Análise de documentos**: método de recolha e análise de dados. Didática das Ciências – Mestrado em Educação, 2004. Disponível em: <<http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2014.
- CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995** [redação atualizada]. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. Disponível em: http://www.educacao.rs.gov.br/dados/lei_10.576_compilado.pdf. Acesso em: 20 ago. 2014.
- RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 48.744, de 28 de dezembro de 2011. Institui o Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Estado do Rio Grande do Sul – SEAP/RS, e dá outras providências. In: RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. SISTEMA ESTADUAL DE AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA (SEAP/RS). **Cadernos de Avaliação nº 1. Orientações para a elaboração da avaliação institucional** Porto Alegre: Seduc/RS, outubro de 2012.
- RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. SISTEMA ESTADUAL DE AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA (SEAP/RS). **Apresentação**. Porto Alegre: Seduc/RS, outubro de 2012.
- RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. SISTEMA ESTADUAL DE AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA (SEAP/RS). **Cadernos de Avaliação nº 1, nº2, nº3, nº4. Orientações para a elaboração da avaliação institucional** Porto Alegre: Seduc/RS, outubro de 2012.
- RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo, SP: Publifolha, 2010.
- RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Brasília, 1997 (digitado).