

POLÍTICA DE RESULTADOS E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: EFEITOS DA REGULAÇÃO EDUCATIVA SOBRE CARREIRA E REMUNERAÇÃO

Maria Helena Augusto – FAE/UFMG

Introdução

O campo da educação apresenta-se como um dos mais visados pelas mudanças na atualidade, quando a equidade e a eficácia dos resultados escolares se tornam as palavras de ordem dos organismos internacionais, que exercem influência na definição das políticas nacionais e locais, e as apresentam como referenciais a serem cumpridos, em seus documentos. Assim, em muitos países, a ampliação da eficácia e da equidade escolar se torna um dos grandes desafios dos Estados, que definem políticas de obrigação de resultados ou prestação de contas, em direção à elevação desses índices. Essas políticas se refletem em medidas de caráter compulsório, com o objetivo de produzir resultados, antecipadamente definidos (LESSARD 2009). A obrigação de resultados repousa sobre sistemas de avaliação e indicadores estabelecidos para medir desempenhos, bem como em classificação de escolas. Representa um conjunto de normas dos governos em que são utilizados instrumentos de coordenação e avaliação das ações, sendo as metas e os resultados definidos, muitas vezes, sem a participação dos atores locais. Ela direciona as políticas educacionais e incita a convergência das ações para resultados de exames internacionais. Um dos exemplos é o *Programme for International Students Assessments* - PISA, conduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que serve de ferramenta para a comparação da equidade e eficácia dos sistemas de ensino. Pode-se, segundo Lessard (2009), falar da instrumentalização da ação política, para caracterizar o conjunto de medidas, que permite materializar e operacionalizar as mudanças que têm ocorrido nos sistemas de ensino, sob o enfoque da cobrança de resultados. De certa forma, as políticas educativas ficam subordinadas à lógica da economia privada, quando se comparam sistemas e classificam escolas segundo desempenhos, com a finalidade de obter mais vantagem competitiva e atrair melhores alunos e professores, conforme Ball (2005).

O que caracteriza um sistema de ensino eficaz e qual a relação entre a eficácia do sistema e a obrigação de resultados? Para Meuret (2009) um sistema educacional eficaz é aquele que conduz todos os alunos ao domínio de uma base comum de conhecimentos, habilidades e competências escolares. Muitas pesquisas têm sido desenvolvidas sob o tema da eficácia

escolar e não existe um consenso sobre o tema, entre os diversos pesquisadores da área educacional. Segundo Brooke, (2010) eficácia escolar não é um conceito neutro, vai depender dos objetivos e de quem os estabelece, e também dos grupos de alunos cujo desempenho ou progresso será usado como parâmetro para avaliar o cumprimento desses objetivos. O que se observa, no momento atual no país é a busca de melhores resultados escolares, elevação dos índices de desempenho dos alunos, em direção aos resultados das avaliações internacionais, como é o caso do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, criado em 2007, com a finalidade de aferir e fomentar a qualidade da educação básica.

O conceito de obrigação de resultados ou prestação de contas, originário da França nos anos oitenta, com o advento de *New public Management* em educação, segundo Demmally (2004), é visto pelos sistemas como um mecanismo de cooptação dos atores escolares em relação aos objetivos previstos em suas agendas. A idéia que prevalece entre grupos afetos à educação e alguns gestores é a de que, proporcionar estímulos e recompensas aos professores e às unidades escolares, vai torná-los mais performativos, e alinhados aos objetivos dos governos e das instituições promotoras, em busca da ampliação dos índices de melhoria dos resultados escolares. A questão é complexa e contraditória, por dois motivos. Primeiro, a obrigação de resultados é colocada, quase sempre de modo imperativo, sem a participação dos professores, e sem levar em conta as especificidades do trabalho docente; e segunda, os resultados quantitativos aferidos, nem sempre representam de fato, a qualidade social que se almeja para a educação pública.

Tendo por referência estudos de diversos autores foi realizada uma pesquisa, sobre a regulação educativa na Rede estadual de Ensino em Minas Gerais- REEMG, que dá origem a este artigo. Procurou-se identificar no trabalho de investigação tanto as medidas interventoras, propostas pelo governo, como os seus efeitos sobre a administração do processo de trabalho docente, tendo como foco as carreiras docentes e a avaliação de desempenho dos professores. Procurou-se compreender a interpretação dos professores sobre as intervenções e como se articulam as suas ações, em função das normas vigentes. O enfoque do estudo privilegia não tanto os conteúdos das mudanças propostas pelas decisões governamentais e as intervenções administrativas, mas o seu significado, na perspectiva dos analistas e dos professores.

Políticas de governo em Minas Gerais: o contexto da pesquisa

As mudanças ocorridas na Rede Pública Estadual de Ensino de Minas Gerais – REEMG, de 2003 até o momento presente, compreendem dois períodos de governo – no primeiro, a gestão

do governador Aécio Neves, até 2008, e no segundo, a de seu sucessor e mentor das reformas, o atual governador Antônio Anastasia. No período em questão o Estado assume um novo papel regulador das políticas educativas, propondo mudanças, que visam a modernização administrativa, com a finalidade de racionalizar gastos, monitorar e avaliar, de forma mais eficaz, as ações e os resultados das intervenções governamentais. O programa de governo, inicialmente denominado “Choque de Gestão”, tem prosseguimento em suas ações, em uma segunda agenda, denominada “Estado para Resultados”. Essa segunda etapa do programa, constituída segundo os seus idealizadores, por reformas de segunda geração, é prevista, com a finalidade de incorporar as práticas de Monitoramento e Avaliação (M&A), necessárias ao ajuste estrutural do programa, conforme Guimarães, Pordeus e Campos (2010).

As intervenções, no sentido de regular as ações, atingem todas as áreas dos serviços do Estado e todas as instâncias, inclusive as escolas estaduais, que assinam com o governo um contrato, denominado “*Acordo de Resultados*”. Nos contratos de resultados assinados pelas escolas constam os índices de resultados, por etapa da educação básica, a serem por elas obtidos no Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública - SIMAVE/PROEB.

Em Minas Gerais, esta procura de eficácia dos resultados escolares é traduzida em melhores índices de proficiência acadêmica dos alunos e das escolas da REEMG nesse sistema de avaliação. As escolas e os professores têm o seu desempenho institucional e individual avaliado segundo os resultados obtidos pelos alunos nesse exame. Esses resultados se constituem em critérios para a progressão nas carreiras docentes e na premiação, que consiste em um abono salarial, chamado “Prêmio de Produtividade”. A punição para os que não conseguem obtê-los corresponde, à perda de autonomia da escola em relação à gerência de determinados recursos financeiros e à perda do direito ao prêmio e estagnação profissional na carreira docente. O conjunto de intervenções revela um caráter meritocrático, uma vez que instiga a competição entre os componentes do corpo docente, e entre escolas. São medidas lineares e hierárquicas, decididas sem a participação dos envolvidos, conforme os dados da pesquisa.

Diversos autores têm escrito sobre as prestações de contas, ou responsabilização das escolas e dos professores, denominando-as, alguns deles de obrigação de resultados (DEMAILLY, 2004, LESSARD, 2009), e outros de *accountability* (AFONSO, 2009). Fica muito evidente nos textos de tais autores a questão da contradição entre a realidade de escolas localizadas em meios de maior vulnerabilidade social e a pretensão do sistema, em relação à fixação de

índices a alcançar. Em tais situações, a despeito dos muitos esforços empreendidos, os professores se distanciam das exigências de desempenho, definidas pelos índices.

Há, segundo os autores, a necessidade de salvaguardar direitos dos professores sobre a responsabilização, considerando que são muitas as razões que contribuem para o fracasso escolar – visto neste caso, como a dificuldade em obtenção o índice estipulado. Em relação às causas do insucesso escolar, muitas vezes os professores se vêem limitados em sua ação pedagógica. Como cobrar resultados, premiar ou punir, indaga Lessard (2009), considerando as contradições sociais a que estão sujeitas algumas escolas públicas, que atendem alunos oriundos de meios mais difíceis, comunidades de maior vulnerabilidade social? Por outro lado, se as questões afetas à política de resultados foram decididas sem o envolvimento dos docentes como exigir que as executem? Seus interesses foram contemplados na definição de tais medidas, é o que se interroga neste artigo. Entretanto, estas afirmações não significam que se exima o professor de sua responsabilidade profissional perante a comunidade, alunos, governo, sociedade, aos quais deve prestar contas do seu trabalho. Exige-se uma negociação entre os envolvidos no processo de prestação de contas, de forma a estabelecer parâmetros que o conduzam, segundo os princípios da ética e da justiça. (AFONSO, 2009 e DEMAILLY, 2001).

Concomitantes e articuladas às políticas de resultados, o governo de Minas Gerais, define mudanças nas carreiras docentes, a partir da Emenda Constitucional nº 57/2003, que transformam as relações de trabalho dos servidores públicos em Minas Gerais. O tempo de serviço não é mais um fator de promoção e progressão na carreira. O governo modifica a forma de remuneração, criando a figura do “Subsídio”, que representa a atual política de pagamento. Segundo a lei que o criou, salários, benefícios e gratificações são incorporados em um único valor. Em Minas Gerais os valores pegos aos professores estão abaixo da previsão na Lei do Piso Salarial Nacional - Lei nº 11.738/2008. O propósito de tais medidas, conforme percepção dos professores entrevistados é a contenção de custos na área da educação em Minas Gerais.

A política de resultados definida pelo governo em Minas Gerais e as proposições de alteração das carreiras e nos salários foram decididas pelo governo do Estado, sem consulta e participação dos envolvidos, professores e gestores escolares.

A concepção de ação pública, segundo Van Zanten (2004), introduz novas regras sobre o modo de olhar o cenário educacional, substituindo os princípios da verticalidade e da linearidade pelos da horizontalidade e da circularidade das interações múltiplas e

interdependentes dos diversos atores, que têm a capacidade de intervir nos processos que constroem a política. A política educacional não pode ser vista como uma intervenção de controle linear, no sentido de regular hierarquicamente a ação dos regulados. Ela pressupõe a participação de todos os atores envolvidos.

Ações desenvolvidas/metodologia

Segundo Barroso (2003), não se pode estudar a regulação em um sistema social, como o educativo, por exemplo, sem aprofundar o nível da pesquisa, empregando uma metodologia que investigue, além das medidas legais, as ações e as estratégias dos atores sociais locais, que dela fazem parte. Desta forma, além do estudo da legislação educacional foi realizado o trabalho de campo, que pela natureza dos fenômenos estudados, adquiriu forte significado na investigação. Foi possível conhecer a ação dos sujeitos em seu local de trabalho, uma vez que as escolas não são estáticas, assumem formas variadas onde o movimento é permanente. No ambiente escolar ocorrem tensões, conflitos, esperanças e propostas de ação, em relação às medidas definidas pelos órgãos centrais do sistema educacional. A quantidade de leis, de regulamentações, de normas a que estão sujeitas as escolas, revelam a intenção da padronização dos procedimentos e das ações escolares. Por outro lado, é nesse ambiente que as pessoas exercem o seu trabalho, podem refletir sobre ele, tentam identificar o significado das suas ações, podendo ocorrer mudanças em relação às prescrições procedimentais. O trabalho em campo representou o aspecto necessário ao conhecimento da realidade, onde se processam as ações, onde se efetivam/ou não, as intervenções do sistema, pretendidas pelas reformas educacionais.

Segundo Oliveira (2004), este contexto de nova regulação das políticas educacionais tem sido pouco estudado no que se refere aos seus reflexos sobre o trabalho docente. A compreensão das interferências que tais reformas exerceram sobre as relações de trabalho dos profissionais da educação, a começar por aquelas concernentes ao processo de trabalho na escola e aos procedimentos normativos que determinam a carreira e a remuneração docente, pode ser melhor explorada. De tal forma, com a finalidade de aprofundar o estudo da realidade educacional, foi proposta uma estratégia de pesquisa que possibilitasse a verticalização da investigação, um maior conhecimento dos dados obtidos no levantamento documental e bibliográfico, que compuseram o referencial teórico da pesquisa. O trabalho de campo teve início em outubro de 2011, em três escolas da REEMG. Foram escolhidas três escolas

estaduais de Belo Horizonte, que oferecem os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio. A escolha das escolas e dos professores que compuseram a amostra foi intencional, tendo sido definidas, por se tratar de unidades educacionais, onde o trabalho educativo adquire configurações específicas, caracterizado pelo elevado número de alunos/professor; turmas de desempenho diferenciado; forma de remuneração dos professores em horas/aula; e frequência da duplicidade de jornada de trabalho dos professores.

As três escolas escolhidas estão detalhadas no quadro nº 1, a seguir:

Quadro nº 1 – Escolas da pesquisa “Política de resultados e avaliação de desempenho : efeitos da regulação educativa sobre e carreira e remuneração”

Escolas	Total de Professores em efetivo exercício	Número de alunos	Professores entrevistados
A	89	1600	22
B	57	964	6
C	198	3.460	26

Fonte: dados obtidos na pesquisa: “ Política de resultados e avaliação de desempenho: efeitos da regulação educativa sobre carreira e remuneração”

As visitas às escolas foram precedidas de uma reunião com os diretores, quando foi entregue uma correspondência explicando a pesquisa e solicitando a sua anuência em participar. Em seguida foram realizadas observações do cotidiano escolar, de forma a acompanhar as medidas de controle e a ação/estratégia dos professores sobre as mesmas. Foi empregado o diário de campo, para apontamento das observações. As entrevistas estruturadas com os professores foram realizadas a partir de março de 2012, e concentraram a investigação sobre a identificação profissional, (situação funcional e jornada de trabalho, número de cargos/funções, tempo de serviço); as condições de trabalho (plano de cargos e salários, política remuneratória do Estado); e Avaliação da escola /Avaliação de Desempenho Individual, procurando conhecer como os professores interpretam as medidas de regulação sobre o seu trabalho, e como as vivenciam no cotidiano escolar. Foram entrevistados 54 professores dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, além dos três diretores das escolas selecionadas, que foram receptivos ao trabalho da pesquisa. Oito professores das escolas pesquisadas participaram de Grupos Focais, durante o mês de junho de 2012, organizados em função da investigação sobre as condições de trabalho na REEMG. Trata-se de uma forma de investigação que permite o aprofundamento das informações

obtidas nas entrevistas, confirmando, (ou não) alguns achados congruentes. Foi possível validar os resultados encontrados e interpretar de forma mais precisa as posições dos professores sobre as medidas vigentes, que interferem em seu processo de trabalho. A análise do conteúdo do material coletado foi realizada tendo como referência a legislação nacional, em especial a Lei nº 11.738/2008, considerando os temas pesquisados.

A regulação educativa em Minas Gerais: efeitos sobre carreiras e desempenho

A regulação educativa é conceituada neste texto em uma abordagem sociopolítica. Nesta linha de pensamento é compreendida como um processo social ativo e dinâmico, em que pode ocorrer tanto a intervenção por meio das medidas reguladoras sobre o trabalho docente, como as tensões e os conflitos, em decorrência da inadequação dessas medidas. Maroy (2008) citando Reynaud (1997) insiste sobre a dialética entre a regulação de controle (pela autoridade) e a regulação situacional (pelos atores) em um sistema organizado. Não se registra a presença do equilíbrio e da conformidade do sistema social, no processo de regulação. Podem ocorrer situações conflituosas/contradições em decorrência da inadequação das medidas ao contexto local, aos interesses dos atores.

Nesta abordagem estão compreendidos os conceitos de “*regulação de controle*” e “*regulação autônoma ou situacional*”. A primeira, a *regulação de controle*, ou *regulação institucional*, segundo Maroy & Dupriez (2000) representa o elemento de pressão, que tem sua fonte de origem na autoridade institucional. Nesta concepção, as normas e as injunções são estabelecidas pela autoridade formal, de maneira linear. Já a *regulação situacional* é aquela que tem por fonte as ações dos atores sociais, sujeitos às medidas interventoras, tendo em vista a adequação, ou a inadequação ao contexto local

Neste artigo a regulação de *controle* ou *institucional* corresponde às normas da autoridade, no caso, o governo de Estado, compreendendo medidas sobre os planos de carreira, política salarial, a associação entre a avaliação de desempenho dos professores e os resultados dos alunos nas avaliações em larga escala - SIMAVE/PROEB.

A observação e as entrevistas tiveram por objetivo conhecer as ações e estratégias dos atores locais, que correspondem à outra modalidade de regulação, a *situacional*. Como interpretam a regulação de controle em relação a três questões básicas:

- Política salarial do Estado, comparando-a à estabelecida na Lei nº 11.738/2008 - Lei do Piso Nacional Salarial;
- Plano de carreiras vigente e as alterações sofridas, decorrentes da Lei do Subsídio;

- Avaliação de desempenho e a sua vinculação aos resultados do SIMAVE/PROEB.

Os dados obtidos indicaram que os professores têm uma jornada de trabalho de 24 horas semanais, à época da pesquisa, sendo 18, em sala de aula com os alunos. As demais horas da jornada são destinadas às reuniões administrativas e pedagógicas, quase sempre realizadas aos sábados. Todos os entrevistados trabalham na regência de aulas, durante todo o tempo que permanecem na escola, têm em média 38 alunos, realizam atividades de preparação, planejamento, correção de trabalhos, situações que lhe acarretam uma sobrecarga de trabalho, não só na escola, em horários não remunerados, mas em suas residências. Outro aspecto de destaque em relação às condições de trabalho refere-se à duplicidade de jornadas de trabalho. Dos entrevistados, 72% possuem outro cargo de professor, seja na mesma escola ou em outra escola da rede estadual, municipal ou particular, como forma de ampliar os seus rendimentos.

Os professores foram separados, quando da análise dos dados, em duas categorias: a) os que foram admitidos no Estado em período anterior às atuais medidas de reestruturação do processo de trabalho docente, ou seja, antes de 2003 – perfazendo o total de 35 professores sujeitos da pesquisa - 65% dos entrevistados, e, b) os que foram admitidos, após 2003 - 19 professores sujeitos da pesquisa, ou seja, 35%. A diferença entre os dois casos pode ser entendida pela análise das alterações estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 57/2003. Essa emenda alterou a Constituição Estadual, com o acréscimo de alguns artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Nestes artigos fica definido que os ingressantes no serviço público, após a data da emenda, perdem prerrogativas, tal como a percepção de acréscimo pecuniário por tempo de serviço. A EC nº57/2003 criou a Avaliação de Desempenho Individual – ADI e instituiu o Prêmio por Produtividade, permitiu a substituição do critério de tempo de serviço para concessão de benefícios (biênios, quinquênios, férias-prêmio), pelo desempenho profissional nas carreiras docentes, para os que ingressaram após julho de 2003. Os grupos focais realizados apontaram diferenças de percepção dos docentes sobre as mudanças, quanto ao conhecimento dos efeitos sobre o seu trabalho, e quanto à expectativa profissional. Os admitidos após 2003 já ingressaram no Estado na vigência das medidas de controle sobre o seu trabalho. Desta forma, muitos deles almejam mudar de situação funcional e permanecem trabalhando até conseguirem uma melhor profissão, em que sejam reconhecidos e mais valorizados socialmente. Manifestam desejo de sair do Estado e muitos estão em busca de outras oportunidades profissionais, conforme declaram. Os admitidos há mais tempo, se conformam às mudanças, embora as rejeitem. Eles desejam se aposentar e ficam contando os dias para sair do Estado. Trabalham na educação pública, a despeito das condições precárias, pois ingressaram há muitos anos e têm receio de abandonar esse trabalho, perder todo o tempo já

dedicado à profissão, declaram mesmo que precisam dos salários que recebem e da previdência pública. Os registros do Grupo Focal indicam que, os que mais apresentam problemas, inclusive adoecimentos, são aqueles que têm mais de 15 anos de trabalho no Estado, mas que estão ainda distantes da aposentadoria.

Foi solicitado aos sujeitos da entrevista que, mediante uma situação proposta, comparassem os seus salários atuais pelo subsídio, ao que está previsto na Lei nº 11.738/ 2008, (na hipótese de estarem recebendo segundo essa lei). Dos 54 professores entrevistados 43 consideraram que recebem, na atualidade, pelo subsídio, menos do que receberiam pela lei do Piso, e 7 (sete) não responderam, conforme exposto no quadro nº 2:

Quadro nº2 - Como você avalia o seu salário atual em relação à Lei nº 11.738/2008

Salários por subsídios e Lei 11.738/2008	Escola A	Escola B	Escola C
Maior	-	-	4
Menor	18	4	21
Igual	-	-	-
Não respondeu	4	2	1
Total de respondentes	22	6	26

Fonte: dados da pesquisa “Política de resultados e avaliação de desempenho: efeitos da regulação educativa sobre carreira e remuneração”

O que se pode compreender pelo estudo da legislação é que a lei reduziu os percentuais de aumentos salariais por promoção e por progressão, segundo as entrevistas, ampliando os intervalos de tempo para sua concessão, e que os salários estão abaixo do esperado pelos professores. Porém não extinguiu de fato e de direito o Plano de Carreira. Entretanto, as alterações feitas na política remuneratória foram prejudiciais e, trouxeram tamanha insatisfação, tornando o atual Plano de Carreira pouco atraente, sem valor, para os Profissionais do Magistério em Minas Gerais. Por tal motivo eles consideram, segundo a entrevista que, com a política remuneratória por subsídio, não têm mais Plano de Carreira, conforme a fala de um dos entrevistados:

Plano de Carreira? Que plano? A Lei nº 19.837/2011 que alterou a política remuneratória do Estado, ao instituir o subsídio como forma de remuneração, de certa forma, congelou as carreiras, uma vez que estabeleceu mudanças de nível e grau, só a partir de 2015. O atual Plano de Carreira não tem significado para nós. É como se não existisse. Os nossos salários nos obrigam a trabalhar em mais de uma escola para sobreviver.

Segundo Reynauld (2003) o conflito é inerente às relações sociais em um sistema democrático. A regulação não vai assegurar a harmonia, estabilização das relações de trabalho, pois a elaboração e aplicação das regras aparecem como um desafio social. Ela pode dar lugar ao conflito, não só sobre a aplicação da norma, mas sobre a sua elaboração. Os resultados dos conflitos relacionam-se às combinações específicas de estratégias dos grupos de atores. A participação, segundo o autor, se torna um instrumento para a realização coletiva dos interesses.

Os dados analisados no quadro nº 3 indicam a baixa aceitação dos professores sobre o seu plano de carreira

Quadro nº 3- Avaliação do Plano de Carreiras e Remuneração em de Minas Gerais

Itens/questões	Sim	Não	NR	NS
O Plano de Carreira estabelece remuneração condigna profissionais do magistério?	-	48		6
A progressão e a promoção ocorrem em escala de tempo de forma a permitir o alcance do último nível ao final da carreira?	4	38		12
Você tem em sua jornada de trabalho 1/3 de horas destinadas a atividades docentes que não envolvam interações com os alunos?	2	42		10
Os vencimentos dos iniciantes na carreira são diferenciados dos veteranos, de modo a estimular a permanência na carreira?	6	42		6
É prevista em lei a revisão anual dos vencimentos para preservar o poder aquisitivo dos professores?	3	42		9
Sua remuneração é compatível com a de outros cargos com a mesma titulação e formação?	1	48		5
Você está satisfeito com a sua remuneração pela Lei 19.837/2011- Lei do Subsídio?	-	53		1

Fonte: Banco de dados da pesquisa “Política de resultados e a avaliação de desempenho: efeitos da regulação educativa sobre carreira e remuneração”

Como se observa no quadro nº 3, dos entrevistados 42 professores afirmam não ter em sua jornada semanal, o percentual de horas destinadas às atividades pedagógicas, sem a presença de alunos.

Outro bloco de questões referiu-se ao sistema de avaliação institucional e à avaliação de desempenho, segundo as normas vigentes em Minas Gerais. Eles foram interrogados se têm conhecimento dos resultados da escola em que trabalham, nas avaliações externas: IDEB e SIMAVE/PROEB. Dos respondentes 74% têm conhecimento do IDEB da escola estadual em que trabalham, e 83% conhecem o índice do SIMAVE/PROEB da escola. Os que declararam não conhecer justificam por serem novatos na escola. Os professores informaram que as escolas trabalham para melhorar os resultados, sendo os percentuais por escola: A – 96%; B – 83% e C – 77%.

O índice do SIMAVE/-PROEB, ou os níveis de proficiência esperados são divulgados entre os professores, quando são entrevistados no início do ano, pela Comissão de Avaliação de Desempenho e pela direção da escola, ao iniciar o ano letivo. Ele se constitui em um índice/referência para ser superado no processo de trabalho docente, com o empenho de todos os professores. Estas afirmações ficaram expressas nas entrevistas com os três diretores das escolas pesquisadas. Os diretores entrevistados afirmaram que os professores resistem, porque sabem que os resultados obtidos pela equipe da escola interferem na sua avaliação de desempenho. Uma das três escolas está com bons resultados no SIMAVE desde 2009, resultado que tem se mantido. Já outra, está trabalhando para melhorar os resultados que estão aquém do esperado. Segundo relatam os diretores, os professores dizem: “*milagre não se faz*”, em relação aos resultados do SIMAVE. Eles não ficam satisfeitos, diz um dos diretores, porém não tem outra forma, é preciso atingir as metas:

“As metas constam do PDGI e mostramos a necessidade de trabalhar em equipe para conseguir os indicadores. Eles sabem qual é a meta da escola e que ela está ligada ao Prêmio de Produtividade, se não atingir a meta não recebe prêmio, então precisam se esforçar, pois sabem que devem cumpri-las, então a gente faz um trabalho de conscientização”.

Esta tendência *gerencialista*, implantada em instituições e serviços do Estado, segundo Barroso (2003), compreende a adoção de modelos empresariais de gestão, e é apontada como a solução dos problemas da educação escolar. Tal modelo caminha, de modo geral, para uma forma mais flexível em relação ao processo educacional com visível centralização do interesse do sistema na melhoria dos resultados escolares, com a adoção de políticas

educacionais, em que são reforçados a avaliação do desempenho do sistema e o acompanhamento dos resultados das escolas e professores.

A concepção de participação sociopolítica dos atores conduz ao conceito de ‘ação pública’, que rompe com a representação social de uma ação pública construída exclusivamente pelas elites dirigentes. (MAROY, 2008). O processo coletivo de decisão é analisado, com efeito, pelo jogo dos atores, testemunhando assim uma socialização da ação. O papel do Estado na formulação das políticas, não é então, isolado. O Estado não é a única instância de decisão. É visto como um sistema político administrativo, sendo preciso compreender os mecanismos do seu funcionamento. Neste sentido, Barroso (2003, p.39) considera ser necessário:

Ter em conta que o processo de regulação compreende, não só a produção de regras (normas injunções, constrangimentos) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o reajustamento das ações, em função dessas mesmas regras. Por isso, defendo que a regulação do sistema educativo não pode ser vista como um processo único, automático e previsível, mas como um processo compósito, que resulta mais da regulação das regulações do que do controle direto da aplicação de uma regra sobre a ação dos “regulados” (BARROSO 2003 p.39).

Foi possível observar no cotidiano escolar, que em muitos momentos, os conteúdos curriculares avaliados nos exames externos se constituem em referência e são cobrados pelos supervisores e pelos coordenadores pedagógicos. Segundo as informações repassadas por 36 professores entrevistados, as metas sobre a melhoria dos resultados dos alunos, são repassadas para eles no processo de avaliação de desempenho, ao início do ano letivo. A avaliação institucional das escolas no “Acordo de Resultados” e a avaliação de desempenho dos professores estão vinculadas aos resultados dos alunos no SIMAVE/PROEB. A posição deles é contrária às vinculações, eles discordam das medidas, conforme os comprovam os dados a seguir: A) 58% dos professores entrevistados consideram que a escola não deve ser avaliada pelos resultados obtidos no SIMAVE/PROEB. Segundo eles, há outros fatores que intervêm na dinâmica e no trabalho escolar. B) quanto à avaliação dos professores pelos resultados do SIMAVE/PROEB, 86% dos respondentes afirmam que os professores não devem ser avaliados em função dos resultados dos alunos nos exames externos. As justificativas para as respostas negativas se devem aos aspectos socioeconômicos dos alunos, à falta de interesse das famílias pela educação dos seus filhos, e aos problemas relacionados à organização do trabalho docente, como sobrecarga de trabalho e pouco tempo para atendimento diferenciado aos alunos, além da falta de materiais didáticos e outros recursos escolares. Esse tema ficou

evidente no Grupo Focal. Os professores participantes, sujeitos da pesquisa declararam que não vêem sentido nesta correlação - “Avaliação de desempenho do Professor” versus “Desempenho do aluno no SIMAVE/PROEB”.

Considerações finais

Relações mais transversais tornam-se as bases e os fundamentos na concepção de ação pública. Abrem as possibilidades de uma articulação entre interesses, necessidades e intervenções, de forma a resultar em um produto que seja o encontro dos desafios dos diversos atores em um contexto como o educacional.

Maroy et Dupriez (2000), em um texto clássico, que escrevem sobre a regulação nos sistemas escolares, consideram, citando Reynaud (1997 e 2003), que a regulação é resultante da articulação ou da transação entre a regulação de controle e processos horizontais de produção de normas. Desta forma, a divergência de interesses e de valores conduz a construção de uma ação organizada sobre um problema a resolver, fruto das negociações permanentes entre os diversos atores. Haveria assim, uma interação entre os dois modos de regulação - a de *controle* e a *situacional*. A regulação educativa consistiria, então, em um processo resultante das interações entre os interesses, tanto da autoridade que institui a norma, como dos envolvidos na ação educativa. E tal fato viria a ocorrer, explica Maroy (2008), porque as medidas podem ser apropriadas (ou não) pelos atores sociais, em sua prática de trabalho. O autor considera que a regulação seria resultante, não só da medida interventora de controle, mas da integração do conjunto de processos horizontais de produção de normas na organização, que não ocorre *a priori*.

Essa dinâmica é justificada por João Barroso (2003), quando afirma, como citado, que é preciso aprofundar a análise do processo de regulação das políticas educativas, tendo em conta que ele compreende, não só, a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos) para orientar o funcionamento de um sistema. Compreende também o reajustamento das ações dos atores locais, em função dessas regras. Esses ajustamentos e reajustamentos, decorrentes do processo de regulação, resultam dos interesses, estratégias, lógicas de ação dos diferentes grupos de atores, através dos mecanismos de confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes.

A pesquisa demonstrou que em Minas Gerais, no sistema educacional, não se registra articulação entre os interesses da autoridade que institui a regulação de controle e os interesses dos atores locais, aos quais se destinam as intervenções. As portas não se abrem ao

diálogo, às interações, à horizontalidade de relações. A pesquisa sobre a regulação em Minas Gerais evidencia uma centralização de decisões no governo, sem a participação dos atores locais. As ações e os interesses dos atores locais em relação às normas não são considerados no processo de decisão, e não ocorre a participação desses atores na formulação e implementação das medidas. Pode-se entender desta forma, que ocorre apenas a regulação de controle, caracterizada pela intervenção linear e hierárquica.

A participação é vista então, segundo as referências, como condição para a realização coletiva dos interesses, pois as estratégias e as ações adotadas pelos participantes relacionam-se aos resultados a serem obtidos. Compreende-se assim que deve existir uma via mais horizontal e circular na concepção da ação pública, e que se faz necessário o descarte da lógica dos “*experts*” na definição das políticas educacionais. O propósito das políticas é indissociável da sua problematização, ou seja, da “representação do problema, das suas consequências e das soluções concebidas para a sua resolução” (BARROSO, 2006).

Conhecer as formas como os profissionais da educação reagem à regulação de controle, se transforma em uma vertente de pesquisa sobre as relações de trabalho na Rede Estadual de Ensino em Minas Gerais, ficando desta forma, abertas as portas para novas pesquisas, que possam dar prosseguimento ao estudo da política educacional em Minas Gerais. Como a pesquisa procurou demonstrar, podem ocorrer situações conflituosas/contradições em decorrência da inadequação das medidas ao contexto local, considerando a não apropriação às situações previstas.

Referências

- AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável e comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. In: *Revista Lusófana de Educação*. Lisboa, v. 13, n. 2, 2009.
- BALL, S. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. In: *Cadernos de Pesquisa*. v. 35, n. 126, p.539-554, set./dez. 2005.
- BARROSO, J. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In. *A ESCOLA Pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto, Asa, 2003.
- BARROSO, J. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. *Educação em Revista*. FAE/UFMG. Belo Horizonte, nº. 39, p. 19-28, julho 2004.

BARROSO, J. O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: *A regulação das políticas públicas de educação*. Espaços, dinâmicas e atores. Educa/ Unidade de I&D de Ciências da Educação. Lisboa, 2006.

BROOKE, N. Eficácia Escolar. In : OLIVEIRA, D. A. DUARTE, A. VIEIRA, L. F. (orgs.) *Dicionário sobre Trabalho, profissão e Condição Docente*. Belo Horizonte. FAE/UFMG 2010. (verbete).

DEMAILLY, L. Enjeux de l'évaluation et régulation des systèmes scolaires. In: Demailly L. (Éd) *Évaluer les politiques éducatives*. Bruxelles: DeBoeck Université, 2001.

DEMAILLY, L. (2004) Enjeux et Limites de l'obligation de résultats: quelques réflexions à partir de la politique d'éducation prioritaire en France. In C. Lessard et P. Meirieu (dir) *L'Obligation de Résultats en Éducation* (105 -122). Laval: Les Presses de l'Université Laval.

GUIMARÃES, PORDEUS e CAMPOS (org.). *Estado para resultados Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2010

LESSARD, C. (2009) Les hauts et les bas de l'obligation de résultats en éducation In: La performance, sa mesure. Enjeux éthiques. *Revue Administration et éducation* L'association Française des Administrateurs de l'éducation (17-26). 2009

LESSARD, C. L'obligation de résultats en éducation: de quoi s'agit-il? Le contexte québécois d'une demande sociale, une rhétorique du changement et une extension de la recherche. In: LESSARD, C. & MEIREU, P. *L'obligation de Résultats en Éducation*. Les Presses de l'Université Laval , Québec, 2004.

MAROY, C.; DUPRIEZ V. La regulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre struturel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, Paris, n.130, jan/mar 2000.

MAROY, C. Regulation des Systèmes Educatifs. In: *Dictionnaire de l'Éducation*. Sous la direction d'Agnès Van Zanten. Quadrige/PUF. PressesUniversitaire de France. Setembro 2008.

MEURET, D. L'Équité plutôt que l'efficacité. In: *Revue Administration et éducation*. L'association Française des Administrateurs de l'éducation (43-53). 2009

OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. In: *Educação & Sociedade*. Nº 89 Volume 25. 2004.

REYNAUD, J. D. Régulation de controle, régulation autonome, régulation conjointe. In: Terresac, G.(dir.) *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel-Reynaud: débats et prolongements*. Paris: La Decouverte, 2003

REYNAUD, J.D. *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*. 3 ed. Paris: A Colin, 1997.

VAN ZANTEN, A. *Les Politiques d'Éducation*. Paris: PUF. 2004