

REGULAÇÃO EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE: EFICÁCIA ESCOLAR COMO CRITÉRIO DE DESEMPENHO

Maria Helena Augusto

Doutora em Educação

Universidade Federal de Minas Gerais

Faculdade de Educação

malena.oga@gmail.com

Resumo: Este artigo apresenta, a partir de uma pesquisa de doutorado concluída, o novo modo de regulação educacional em Minas Gerais, sob o enfoque da obrigação de resultados. Tem o propósito de analisar o papel do estado na área da educação e os efeitos das medidas do programa “Choque de Gestão” sobre as escolas e os professores. A análise dos resultados revelou que se trata de um sistema de controle vertical e linear na implementação das políticas educacionais, que amplia a responsabilização das escolas e professores sobre os resultados educacionais e não considera as condições de trabalho docente.

Palavras – chave: regulação educacional; obrigação de resultados; eficácia escolar.

INTRODUÇÃO

No âmbito dos debates sobre as mudanças nos papéis do estado na área da educação, a ampliação da eficácia e da equidade escolar tem se tornado expressão de ordem internacional e desafio dos governos, que definem as suas políticas educacionais, direcionando-as, como vetores de um maior desempenho dos seus sistemas educativos, em termos de resultados quantitativos. Desta forma, e com tais propósitos, tem se tornado frequente a adoção pelos governos de uma nova modalidade de regulação educacional, que é denominada “obrigação de resultados”, (LESSARD, 2004 e 2009; DEMAILLY, 2004).

A obrigação de resultados representa, de modo geral, uma maior responsabilização das escolas e dos professores pela melhoria dos resultados escolares. Em tal contexto, a regulação educacional se insere em novas demandas para a educação, apresentando exigência de ampliação da produtividade, do domínio de custos, e define novas formas de atuação para as escolas e professores, ampliando, pois, a concepção de trabalho docente.

Neste artigo intitulado « Regulação educacional e trabalho docente: eficácia escolar como critério de desempenho » é apresentado e discutido o novo modo de regulação educacional, do programa do governo de Minas Gerais, Brasil, intitulado “Choque de

Gestão”^{vi}, desenvolvido em dois períodos: 2003 a 2006 e 2007 a 2010. O artigo é escrito, a partir de uma pesquisa de doutorado, concluída, que versou sobre o tema regulação educacional em Minas Gerais, sob o enfoque da obrigação de resultados. A partir da análise dos resultados obtidos na pesquisa, o propósito deste artigo é analisar o papel do Estado de Minas Gerais no marco das políticas de regulação e os efeitos das medidas de intervenção sobre as escolas e os professores.

Um aporte teórico sobre a regulação educacional e a obrigação de resultados

Regulação é um conceito polissêmico, de etimologia latina, definido nos dicionários como “ato ou efeito de regular”, “estabelecer regras”, “facilitar por meio de disposições a execução da lei”. Significa também ajustar a ação (mecânica, biológica ou social) a determinadas finalidades, comparar, e ainda, representar os modos de ajustamentos constantes das ações e dos seus efeitos, visando alcançar o funcionamento adequado e o equilíbrio dos sistemas. O termo regulação tem sido utilizado na biofisiologia, na termodinâmica, na cibernética, nos sistemas sociais e na economia.

Segundo Barroso (2003, p.72), a regulação é um processo constitutivo de todo sistema social, e está, em princípio, associado ao seu funcionamento para assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a sua transformação. Desta forma, compreende não somente a produção das regras, mas igualmente o (re) ajustamento da diversidade de ações dos atores, em função das mesmas regras. Muitos pesquisadores, que se debruçam sobre os efeitos da regulação nos sistemas sociais, utilizam pensamentos e princípios que se enquadram em uma abordagem política da ação social. A regulação designa, neste caso, os processos múltiplos, contraditórios, conflituais às vezes, de orientação das condutas dos atores e do que denominam "regras do jogo", em um sistema social. Entretanto, nos sistemas sociais, a noção de equilíbrio é questionada pelos mesmos autores, uma vez que ocorre uma pluralidade de fontes e elementos, no processo da ação social. São representantes de tal linha de pensamento, Reynaud (1997, 2003), Maroy & Dupriez (2000), Delvaux (2008) e ainda Crozier & Friedberg (1977), além de outros.

Maroy & Dupriez (2000, p.71) definem a regulação como um processo de produção de regras de orientação das condutas dos atores, em um espaço determinado, uma forma de intervenção governamental, assim compreendida: “*regulação institucional - conjunto de*

ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores, sobre os quais detém certa autoridade”. Os autores consideram, todavia, que a regulação seria resultante não só da regulação institucional, mas da articulação (ou da transação) entre uma ou várias intervenções de controle e de processos horizontais e transversais de produção de normas na organização. A regulação seria, portanto, entendida no sentido de um processo social ativo, permitindo resolver problemas de interdependência e coordenação. Nesse sentido, haveria um (re) ajustamento das ações como consequência da apropriação, (ou não), das regras e injunções institucionais.

Mais precisamente no domínio da educação, o emprego do termo refere-se aos arranjos institucionais, tendo por objetivo coordenar o quadro da ação, contribuindo para resolver problemas-chave para o funcionamento do sistema. A regulação não é, portanto, somente o resultado da ação de uma autoridade que estabelece a norma. Ela inclui uma pluralidade de elementos e de atores, que em diferentes ações, contribuem para a sua produção, tendo modos de funcionamento distintos, em um processo de ajustamento constante. Os atores possuem uma autonomia relativa, devido à complexidade dos fatos sociais, e à possibilidade de se apropriarem (ou não) das injunções (DELVAUX, 2008, p. 23).

As regras são, para Reynauld (1997, p. 17), consideradas como as bases do sistema social. Elas comportam um constrangimento exterior às decisões individuais, e pesam sobre elas. Pode-se, assim, chamar de controle social a atividade que consiste em assegurar a obediência e a manutenção das regras e normas sociais. Segundo a posição desses autores, a noção de equilíbrio no sistema social é questionável, pois nas interações sociais, que ocorrem, há incerteza, tanto quanto à norma, como quanto às estratégias dos atores envolvidos. A regulação das políticas educativas, nesse caso, não assegura a harmonia, estabilização e otimização das relações de trabalho, porque a elaboração e a aplicação das regras podem dar vez aos conflitos, representando uma disputa social. Os conflitos podem manifestar-se de forma aberta e violenta, ou mesmo fechada, não instituída. (REYNAUD, 2003, p. 33).

O conceito de regulação educativa pode ser entendido, assim, a partir de dois aspectos:

- o primeiro seria o modo como é produzida e aplicada a medida que orienta a ação dos envolvidos, ou seja, as regras, normas, e injunções institucionais;
- o segundo aspecto seria o modo como tais atores se apropriam (ou não) de tais medidas e como as transformam. Compreende as ações e interações dos diversos atores em relação às intervenções, e o (re) ajustamento decorrente.

No primeiro caso, situa-se a regulação institucional, ou de controle. Na área educacional compreende o conjunto das medidas, leis, normas e resoluções e outras decisões das instâncias hierárquicas superiores. O segundo aspecto refere-se à regulação situacional, autônoma, e à regulação de conjunto, conforme definida por Reynauld (1997 e 2003). Refere-se, pois, este aspecto às ações e estratégias dos atores sobre as medidas legais, que podem ser: de aceitação/apropriação, rejeição/negação, acomodação, negociação, e outras. Em função das ações e estratégias, haveria um (re) ajustamento das medidas, que poderia significar, por exemplo, uma revisão da norma ou injunção, no sentido de adequá-la às circunstâncias de uma determinada situação, ou ainda o envolvimento dos atores na formulação da norma, representando a articulação entre as intervenções centrais e os processos horizontais e transversais da regulação.

A obrigação de resultados é uma modalidade de regulação, que se insere em um contexto de mudanças dos sistemas educativos e na retórica da administração gerencial da educação, prevendo a eficácia escolar. Seria constituída por medidas de caráter compulsório, com o objetivo de produzir resultados, antecipadamente definidos. A expressão “obrigação de resultados” exprime hoje, segundo Lessard (2004, p.25), uma pressão social forte em favor de um sistema educativo mais performativo. E tal situação ocorre, primeiro, devido a uma alta exigência social de melhores resultados por parte das escolas, motivada por uma crítica de ineficiência dos serviços; e segundo, devido à influência/exigência das organizações internacionais sobre os sistemas educacionais, direcionando as políticas públicas, em contexto mundial. Repousa sobre sistemas de avaliação e indicadores estabelecidos para medir desempenhos, bem como listas de classificação de escolas, e outros. O conceito surge, na França, nos anos oitenta, e pode ser encontrado com outras denominações, no contexto anglófono, como *accountability*, (DEMAILLY, 2004, p.71).

Segundo Lessard (2009, p.23), o que estas medidas fazem é acrescer as distâncias de desempenho entre as unidades escolares, em vez de as reduzir. Isto ocorre porque a influência dos fatores externos no desempenho escolar é muito extensa. Tornam-se também injustas, uma vez que as escolas que apresentam os melhores resultados são, de modo geral sempre as mesmas, exatamente aquelas localizadas em bairros, onde as famílias que ali colocam seus filhos, de modo geral, podem dar a eles maior assistência. Os professores, que se veem constrangidos a trabalhar em bairros mais pobres e socialmente desfavorecidos, acabam por ter seus resultados de desempenho, influenciados por estes fatores.

E como se dá, de modo geral, o estabelecimento da obrigação de resultados, nos sistemas educativos? Tudo começa quando a gestão do sistema reconhece a necessidade de mudança, e decide alcançar níveis mais altos de eficácia escolar – ou seja, ampliação dos índices de desempenho escolar nas escalas classificatórias, a partir dos exames de avaliação externos, como o *Programme for International Students Assesments* - PISA, conduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, que servem de ferramentas para comparação da eficácia e equidade dos sistemas de ensino. São estabelecidos contratos, acordos com as escolas, definindo, primeiro, as metas e os resultados a atingir, e também, as responsabilidades, os constrangimentos em caso de fracasso e as recompensas, em caso de sucesso. A previsão dos resultados é associada às ideias de descentralização das ações, de autonomia das escolas, e enfim, de melhor atendimento escolar, por meio dos serviços educacionais dirigidos às necessidades das comunidades locais, em que as escolas se inserem. A obrigação de resultados aparece assim como uma prescrição normativa.

A regulação educativa em Minas Gerais

Em 2003, ao iniciar o seu mandato, a atual gestão de sistema educativo em Minas Gerais, revelou, pelos documentos estudados, preocupação com os índices de desempenho escolar do sistema e tendo por base a análise dos resultados de produtividade das escolas, deu início a um conjunto de medidas inseridas no programa de governo “Choque de Gestão”, que refletem a decisão política de melhorar o desempenho educativo do estado, em relação aos sistemas de avaliação educacional, elevando a posição do estado no *ranking* nacional. A justificativa para a adoção das intervenções seria, segundo o governo, a crítica ao serviço

público educacional de ineficácia, ineficiência, perda de resultados e recursos financeiros aplicados na área da educação.

O Estado de Minas Gerais assume, desta forma, um novo papel regulador das políticas educativas, propondo mudanças, com o propósito de obter a melhoria dos resultados educacionais em termos de desempenho nos exames de avaliação. Assume uma tendência *gerencialista* que, quando implantada em instituições e serviços do Estado, é designada por *new public management*, (BARROSO, 2003, p. 19). Compreende a adoção de modelos empresariais de gestão, e é apontada como a solução dos problemas da educação escolar. Tal modelo difere do controle tradicional e burocrático, centralizado na regulamentação, e caminha para uma forma mais flexível em relação ao processo educacional com visível centralização do interesse do sistema na melhoria dos resultados escolares. Em Minas Gerais, esta procura de eficácia dos resultados escolares, é traduzida em melhores índices de proficiência acadêmica dos alunos e das escolas da rede estadual, em um sistema de avaliação externa, do próprio estado, denominado Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE. Há toda uma retórica de mudança, de tentativa de convencimento da opinião pública, e também dos envolvidos no processo.

Dessa forma, a Secretaria de Educação, como os demais órgãos do governo, assinaram com o Governador do Estado, um contrato de gestão, denominado “Acordo de Resultados”, instituído pela Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, já prorrogado para exercícios posteriores. O Acordo tem por objeto a pactuação de metas, visando planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do estado, relativas à garantia e à promoção da eficácia e da qualidade da educação. Definir as políticas educacionais, por meio do “Acordo de Resultados”, como em vigência no Estado, representa uma nova modalidade de regulação, que amplia, de forma significativa, a responsabilidade das instituições escolares e dos professores da rede pública estadual, pelos resultados escolares dos alunos.

Pelo que se analisa, o “Acordo de Resultados” em Minas Gerais representa a forma de institucionalização das medidas de responsabilização, abrangendo as escolas e as pessoas que nelas trabalham. Os anexos do Acordo evidenciam a proposição dos índices a alcançar em relação à ampliação dos índices de proficiência acadêmica dos alunos nas avaliações externas

do SIMAVE, e à redução das taxas de evasão. A redução das taxas de distorção idade/série e a ampliação das taxas de conclusão no ensino fundamental de nove anos, e no ensino médio, também figuram entre os indicadores.

As políticas em desenvolvimento do governo de Minas Gerais são previstas, a partir de algumas linhas norteadoras, como se pode verificar pela análise pelos documentos, que se constituíram em temas deste estudo, disponíveis nos portais eletrônicos da Secretaria de Educação – SEEMG, e Secretaria de Planejamento - SEPLAG. Trata-se da modalidade de regulação institucional, de controle, não vindo a ocorrer a participação dos envolvidos no processo de tomada de decisão sobre as medidas. Em Minas Gerais a regulação das políticas educativas se desenvolve em torno de três grandes eixos:

1. gestão escolar baseada no “Acordo de Resultados”;
2. avaliação de resultados do SIMAVE como instrumento utilizado para realizar a avaliação institucional e a avaliação de desempenho individual;
3. financiamento de recursos, pagamento de prêmios, e reajustes salariais associados ao desempenho escolar.

A proposição das ações, no marco das políticas educacionais focadas na regulação, vai colocar ênfase na gestão, considerando-a como fator de êxito, em busca de indicadores quantificáveis e mensuráveis. A eficácia é então entendida como produtividade, a capacidade de alcance dos resultados estipulados, ficando em segundo plano as questões relacionadas aos processos e procedimentos, ou seja, “o como fazer”. Neste contexto, a gestão escolar assume uma nova centralidade organizacional, porque é ela que deve *prestar contas* pelos *resultados educacionais*, transformando-se na principal responsável pela efetiva concretização de metas e objetivos, hierarquicamente definidos. Esta concepção de gestão introduz uma nova *nuance* na configuração das relações de poder e autoridade nos sistemas educativos. Trata-se de uma autoridade cuja legitimidade advém do “direito a gerir” — direito este, por sua vez apresentado como altamente convergente com a ideia que vê a gestão a serviço de uma nova ordem social, política e econômica. A gestão escolar representa para o sistema, em Minas, uma ferramenta de resultados. Entretanto, a gestão de uma escola pública

é também uma gestão de processos políticos, relacionais, pedagógicos, afetivos, éticos e sociais, implicando no reconhecimento de que o próprio contexto escolar é atravessado por conflitos, desigualdades, diversas "visões do mundo" e confrontos de diferentes racionalidades, não sendo, por isso, a gestão escolar uma questão exclusiva de competência técnica ou instrumental. Nas escolas ocorrem interações, mas também confrontos e tensões, que não podem ser ocultados. Às vezes são latentes, e torna-se difícil para a gestão escolar reconhecê-los, lidar com eles. As constantes mudanças pelas quais têm passado os sistemas educacionais exigem que se analise o trabalho docente, e que se considere o cotidiano escolar como um campo de estudo.

O “Acordo de Resultados” é determinante na avaliação de desempenho institucional das escolas, processo de apuração do grau de obtenção de resultados pactuados nos Acordos, realizados pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do próprio governo. Nos anexos do Acordo estão previstas autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras, bem como a possibilidade de aplicação de recursos em desenvolvimento institucional (programas de qualidade e produtividade, capacitação e desenvolvimento de pessoal e modernização, reaparelhamento do órgão acordado, inclusive em tecnologia da informação e racionalização do serviço público). Os benefícios ocorrem em caso de economia de despesas correntes (pessoal e custeio). A legislação, que cria o Acordo, prevê também a criação de mecanismos de premiação por produtividade, exigindo-se das instituições pontuação superior a 70% (setenta por cento) do total. No mesmo sentido, em caso de não se atingirem as metas e os resultados previstos, ocorre, segundo o texto legal, a punição do acordado, que obtiver resultado insatisfatório, inferior a 70%, (setenta por cento). A cassação das autonomias e a indisponibilidade dos recursos para desenvolvimento institucional estão previstas em lei, assim como haveria a censura pública do dirigente do órgão ou entidade acordado (contratado) em caso de resultados insatisfatórios sucessivos. Os diretores de escola, que assinam os “Acordos de Resultados”, são os responsáveis finais, e deles é cobrado o alcance das metas estipuladas. Eles são os primeiros a ser responsabilizados em casos de insucesso, estando na linha de frente do combate ao insucesso escolar, segundo o governo. Esses fatos se constituem em motivos para o empenho dos diretores em relação aos objetivos definidos, e na tentativa de convencimento dos integrantes da instituição escolar, no processo de busca de resultados.

Outra medida de 2003, instituída com o fim de acompanhar de forma sistemática e contínua o desempenho dos servidores em relação às mudanças previstas nos diferentes órgãos de governo, quanto ao “Choque de Gestão”, é o sistema de Avaliação de Desempenho Individual – ADI, previsto no § 3º do art. 31 da Constituição Estadual, modificado pela Emenda Constitucional nº 57/2003, tendo sido regulamentado pela Lei Complementar nº 71, também de julho de 2003. A Avaliação de Desempenho Individual - ADI é um instrumento de implantação de um modelo estratégico, no contexto da reforma gerencial do estado. Enseja uma gestão de pessoas, pautada no mérito do funcionário, substituindo o modelo anterior, em que o decurso do tempo se constituía no único diferencial para a concessão de benefícios aos funcionários. A partir de julho de 2003, data da Emenda nº 57, a promoção e a progressão nas carreiras da educação, são feitas exclusivamente pelo desempenho, para os novos ingressantes no serviço público. Decorrente exclusivamente da avaliação de desempenho individual, em caso satisfatório ocorreria, segundo a Lei Complementar nº 71/2003, a promoção e a progressão nas carreiras docentes, e em caso de desempenho insatisfatório, a não evolução na carreira. A perda do cargo público pode vir a ocorrer em caso de reincidência de resultados insatisfatórios, mesmo sendo o servidor efetivoⁱⁱ. Em caso de desempenho regular o servidor não será promovido, nem perderá o cargo público, mas fica estagnado na carreira. Trata-se de uma medida de regulação de controle, que caracteriza a regulação institucional, colocada de forma linear, vertical, sem a previsão do (re) ajustamento das medidas.

Em Minas Gerais foi também instituído o Prêmio por Produtividade, que é uma recompensa financeira anual, um bônus salarial, concedido aos servidores de órgãos e entidades, que tenham apresentado resultados satisfatórios na avaliação dos seus Acordos de Resultados. O governo informa por meio da mídia, que o Prêmio por Produtividade não é um 14º salário, mas um bônus salarial, cujo valor pode variar a cada pagamento, proporcionalmente aos dias efetivamente trabalhados pelo servidor e à sua remuneração. O bônus deve ser pago em função do desempenho institucional e do desempenho individual do servidor, e tem, segundo a legislação que o institui, como fonte de custeio a economia com despesas correntes e a ampliação real da arrecadação de receitas em cada órgão, entidade ou unidade administrativa, que seja signatário do “Acordo de Resultados”.

As novas formas de gestão modificam as carreiras, vinculam os reajustes salariais ao aumento da arrecadação dos impostos no estado, e à economia de despesas dos órgãos gestores, com o “Acordo de Resultados”. Com o Prêmio fica instituído um novo modelo de remuneração no Estado: “*recebe mais quem produz mais e melhor*”ⁱⁱⁱ. O critério para avaliação das escolas e professores é o desempenho dos alunos no SIMAVE, estando os índices a serem alcançados por escola, previamente estipulados, nos anexos do Acordo, por escola.

Os serviços educacionais são realizados por pessoas, os professores, que podem desempenhar (ou não) suas atribuições, alinhados, (ou não) com os programas governamentais. Este alinhamento significa, conforme definido nos documentos, segundo Vilhena et al. (2006, p.31), a aceitação do ponto de vista formal, das políticas do governo. Ou dito de outra forma, uma sincronia das ações individuais e grupais dos servidores aos objetivos dos órgãos gestores, que têm como fim, acompanhar de forma sistemática e contínua o desempenho dos servidores em relação às mudanças previstas na área educacional.

Uma análise das políticas em curso e seus efeitos sobre o trabalho docente

As razões, que conduzem a reforma de estado, caracterizadas no contexto do programa de governo “Choque de Gestão”, em Minas Gerais, são apontadas como a necessidade de saída das crises de ordem econômica e política, e atraso do estado em relação a patamares anteriores de desenvolvimento. O que o modelo visa, sobretudo, é a intenção de capacitar e buscar a eficiência, constituindo-se isto como instrumento político de fortalecimento da gestão. Nesse caso, o eixo central no qual se estrutura o sistema de gestão do estado é o cálculo econômico, baseado no custo dos resultados que se quer obter, conforme Vilhena et al. (2006, p. 28). O grande objetivo, no caso da educação, é tornar o processo pedagógico mais produtivo, e menos oneroso ao estado. Trata-se de uma dimensão orientada para a modernização, que acentua a subordinação das políticas educativas aos critérios de racionalidade econômica. (CANÁRIO, 2003, p. 48).

Torna-se evidente a prescrição de um modelo meritocrático, que não considera as condições de trabalho dos professores, principalmente a sua situação salarial, que os obriga a

trabalhar em duplas jornadas, conduzindo à sobrecarga de trabalho. A política de resultados, como prevista em Minas Gerais, coloca sobre os ombros dos docentes e diretores a responsabilidade pelo sucesso ou o fracasso dos alunos, como se o desempenho acadêmico do aluno dependesse exclusivamente da ação pedagógica do professor, que deve, segundo tal lógica, monitorar resultados, alcançar economia de despesas, sempre em sintonia com os objetivos mais amplos do governo.

Melhorar a qualidade da educação vai além da promoção de mecanismos de reformas do ensino, e de novos modos de regulação educativa, como os que estão hoje vigentes no estado. Exige-se, antes de tudo, criar e desenvolver novas formas de organização do trabalho nas escolas, que se contraponham às atualmente existentes, que se revelam precárias no sistema estadual em Minas Gerais, e, sobretudo proporcionar condições adequadas de trabalho aos profissionais e aos alunos envolvidos no processo de aprender.

A avaliação de desempenho institucional e a avaliação de desempenho individual – representam instrumentos de implantação de um modelo estratégico, no contexto da reforma gerencial do estado. O sistema de avaliação de desempenho dos servidores da educação, em vigência no Estado, transformou e alterou profundamente as relações de trabalho no ambiente escolar, pois, no caso dos professores, o critério de produtividade, ou a capacidade de aprovar os alunos, tornou-se o mais importante fator na avaliação, sendo os professores cobrados pela direção escolar nesse sentido. A precariedade das condições de trabalho docente não é considerada em tal contexto de cobrança. Tem ocorrido reestruturação do trabalho docente ligando-o aos resultados mensuráveis das avaliações sistêmicas, associados à avaliação de desempenho dos professores. As condições de trabalho dos professores nas escolas estaduais, tais como jornada, forma de distribuição de aulas, horários de trabalho, limita a sua atuação docente e as suas práticas de trabalho pedagógico com os alunos. As mudanças na organização escolar, previstas pela Secretaria da Educação, por meio da Resolução nº 521/2003, que prevê ciclos de formação, nas séries iniciais do ensino fundamental, progressão parcial nas séries finais e ensino médio, representam novas situações de trabalho para professores, que deveriam promover, segundo a prescrição da lei, a avaliação formativa dos alunos, o atendimento em atividades de recuperação em diferentes estratégias de “estudos orientados” e “estudos independentes”. Entretanto, tais estudos estão previstos nas normas legais, mas não ocorrem de fato, nas práticas de trabalho, como

observado em campo de trabalho, durante a pesquisa. O acompanhamento e o controle do processo de aprendizagem desses alunos se pudesse ser feito como previsto, se revestiria de maiores cuidados, novos conhecimentos e habilidades, exigindo tempo de trabalho, que está além da atual jornada semanal remunerada, dedicada exclusivamente às horas de regência. A análise do contexto escolar em Minas Gerais pode levar a compreender que a responsabilização dos professores em relação à prática pedagógica e à qualidade do ensino, e às práticas docentes, que possibilitariam um atendimento adequado aos alunos, fica na dependência das decisões políticas, das condições do posto de trabalho e de novas formas de regulação educacional.

Não se está afirmando neste texto, que o professor não precisa ter bom desempenho, não precisa ensinar e nem se esforçar para que seus alunos aprendam e nem se está afirmando que ele não precisa ser avaliado. Ele é um profissional responsável sim, ante a comunidade, que espera dedicação e bom desempenho, ante o governo que o remunera, ante a família do aluno que deseja o seu sucesso na aprendizagem. Como interroga Demailly (2004, p. 109) - *seria possível aplicar sobre os professores uma obrigação de resultados imperativa?* Diz a autora ao analisar os limites da obrigação de resultados:

em nome de quê sancionar os professores se os resultados a esperar não são colocados por uma vontade geral legítima, que foi formulada por meios legítimos e que tem um conteúdo legítimo?..... Como educador minha responsabilidade para na responsabilidade do outro. Eu posso ser responsável pelo outro, mas não em seu lugar. Eu tenho sempre uma parte da responsabilidade em toda circunstância educativa, mas somente uma parte. (DEMAILLY, 2004, p. 111).

Os professores não são os únicos responsáveis pelo processo educativo. O que se afirma, neste artigo é que os professores são atores sociais, e não podem ser movidos somente segundo os interesses do sistema. Como atores, precisam estar politicamente envolvidos e participarem das intervenções na área educacional, serem ouvidos, pois pensam, têm voz, e devem ter vez. Seus interesses, limites e desafios estão em jogo e não podem ser ignorados. O que está sendo discutido neste texto não é o fato de existir um sistema para avaliar desempenho, mas sim, para que se avalia? Desta forma, podem ser colocadas as interrogações: avalia-se para corrigir desvios em relação ao alcance de resultados, para

melhorar desempenho e oferecer oportunidades de aperfeiçoamento profissional? Avalia-se para alterar a rota, para diagnosticar, para melhorar a educação? Avalia-se para sancionar/premiar? A última questão é a que está em debate neste texto. O fato de avaliar para premiar/punir significa considerar que o êxito e o bom desempenho do aluno é dependente exclusivamente da atuação dos professores. Outros inúmeros fatores intervenientes no processo de aprendizagem não são considerados em tal contexto de cobrança.

Algumas considerações finais

A premissa aqui entendida é que o estado é uma instância de regulação de formas legítimas de ação política, mas que esse modo de regulação institucional atua sobre as disposições, sensibilidades e consciência das pessoas envolvidas, que reagem a tais medidas de intervenção. A suposição é que as pessoas, em função da convivência social, exercem papéis, mediam as relações nas mudanças sociais. O termo regulação aplica-se aqui, portanto, no sentido de expressar o modo de atuação do estado, no exercício da coordenação, controle e influência sobre o sistema social educativo, como também, ao (re) ajustamento das intervenções, decorrente das diversas ações das pessoas envolvidas neste processo. Elas não estão apenas sujeitas às ações do estado, ao jogo de forças, mas também interveem como atores e sujeitos das suas condutas, uma vez que as medidas podem ser apropriadas (ou não), por elas. É neste sentido que se afirma a necessidade de uma nova modalidade de regulação das políticas educacionais, que preveja processos mais horizontais de tomada de decisão, onde a participação sóciopolítica venha a ocorrer. A questão em análise é o novo modelo de regulação, que não permite a participação social, justamente dos envolvidos, os professores. Questiona-se neste sistema a verticalidade das medidas e a intervenção linear, na formulação e implementação das políticas educacionais. Tais formas de avaliar conduzem à reflexão sobre os pressupostos de uma ação pública estatal, sustentada em valores democráticos, que possam, de forma mais forte, responder, ou pelo menos considerar as necessidades locais, das fontes de onde se originam as políticas.

Notas:

ⁱ O programa de governo denominado “Choque de Gestão” é constituído por ações de otimização de processos e modernização de sistemas, reestruturação do aparelho do Estado, avaliação de desempenho individual e

institucional. Tem o objetivo de melhorar a qualidade e reduzir custos dos serviços públicos, mediante reorganização e modernização, do arranjo institucional e do modelo de gestão do Estado. Disponível em www.planejamento.mg.gov.br

ⁱⁱ A Lei Complementar nº 71/2003, em seu art. 8º modifica o art. 249, da Lei nº. 869 - Estatuto dos funcionários Públicos do Estado de Minas Gerais, de 5 de julho de 1952, que regulamentava a estabilidade.

ⁱⁱⁱ Lei 15.293, de 5 de agosto de 2004, que institui o Plano de Carreira da Educação, e documento do Governo de MG: “Reforma do Estado – Minas fazendo o que tem de ser feito”, divulgado em julho de 2003.

REFERÊNCIAS

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.

CANÁRIO, R. Production et réduction des inégalités: *l'école et l'exclusion sociale*. In.: Barroso, J. *Reguleducnetwork Project- Rapport national- Portugal*. [s.n.] 2003.

CROZIER, M et FRIEDBERG, E. *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil. 1977.

DELVAUX, B. *L'action publique ou analyser la complexité*. Know & Pol. Knowledge and Policy in education and health sectors. *Revue de la Littérature*. Jun. 2008.

DEMAILLY, L. 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. 2004

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 et P. Meirieu (dir) *L'Obligation de Resultats en Éducation* (23 a 46). Laval: Les Presses de l'Université Laval. 2004.

LESSARD, C. 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.

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

MINAS GERAIS. Emenda Constitucional nº 57 de 18 de dezembro de 2003. Altera os arts. 14, 25, 31, 39, 125 e 290 e revoga os §§1º e 2º do art. 32 da Constituição do Estado e acrescenta os arts.112 a 121 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em www.almg.gov.br Acesso em 12 de fevereiro de 2009.

MINAS GERAIS. Lei 17.600 de 5 de julho de 2008. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por produtividade no âmbito do poder Executivo e dá outras providências. Disponível em www.almg.gov.br Acesso em 21 de fevereiro de 2009.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho e dá outras providências. Disponível em www.almg.gov.br Acesso em 23 de março de 2008.

MINAS GERAIS. Decreto Nº 44.873, de 14 DE AGOSTO DE 2008. Regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em www.almg.gov.br Acesso em 30 de março de 2009.

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

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

VILHENA, R. et al. *O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2006