

INDICADORES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA EXPRESSOS NO CONTEÚDO DAS AVALIAÇÕES NAS LEIS DE SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO EM SANTA CATARINA – AMOSC E AMPLAC

Almir Paulo dos Santos - UNISINOS
Edimar Sergio da Silva – UFRJ

Eixo Temático 3 – Organização e Gestão da Educação Básica
Grupo de pesquisa – Observatório da Educação¹

RESUMO

Este trabalho focaliza políticas educacionais de âmbito municipal, especificamente nas leis de criação dos sistemas municipais de ensino no Estado de Santa Catarina, em duas associações municipais, a Amosc e Amplac. O objetivo é analisar como as leis de sistemas municipais das duas associações apresentam o conteúdo expresso sobre a avaliação e a sua integração ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar. A metodologia utilizada está focada na análise documental das leis de sistema municipal de ensino das associações, Amosc e Amplac. A fundamentação teórico-metológica foi inspirada na concepção de ciclo de políticas de Stephen Ball (2001). Conforme Mainardes (2006), Ball apresenta três contextos: o da influência, o da produção de texto e o da prática. O contexto da influência é onde as políticas são iniciadas e os discursos são constituídos. Os textos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral e o contexto da prática é o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos. O foco do trabalho consiste em identificar indicadores de gestão democrática da educação contidos no conteúdo que trata sobre a avaliação nas leis dos sistemas municipais de ensino nas duas associações municipais, suscitando análise e reflexões para o contexto escolar, como para as práticas avaliativas, no sentido de “retrabalhar” as dificuldades. As práticas avaliativas podem proporcionar mecanismos diversos de reflexões, provocando mudanças no conteúdo da avaliação expresso na lei de SME, como nos índices alcançado pela escola.

Palavras-chave: Avaliação, Indicadores, Gestão Democrática e Escola.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho focaliza políticas educacionais em âmbito municipal, especificamente nas leis de criação dos SME no Estado de Santa Catarina em duas associações municipais, a Amosc e Amplac. A Amosc, composta por vinte municípios e a Amplac, sete municípios. O objetivo é analisar como as leis de sistema municipal das duas associações apresentam o conteúdo específico que trata sobre avaliação, identificando indicadores de gestão

¹ Coordenado pela Prof.^a Dra. Flávia Obino Corrêa Werle – Indicadores de Qualidade e Gestão Democrática (Edital 038/2010).

democrática. Tal análise busca estimular a reflexão no sentido de “retrabalhar” o conteúdo específico da avaliação, tanto nas unidades escolares, como da própria legislação. As práticas avaliativas podem proporcionar mecanismos diversos de reflexões, mas para isso é imprescindível que os sujeitos que estão conectados, tanto nas associações municipais, como no processo ensino aprendizagem, proporcione espaços de coletividade. A possibilidade de resignificação do conteúdo da avaliação deve surgir da reflexão do próprio processo avaliativo, tanto nas demandas do currículo escolar, como das avaliações em larga escala.

A reflexão aborda SME e avaliação, trazendo presente o quanto é importante para que sujeitos desenvolvam um sentido de participação. O trabalho é fruto de pesquisa da tese de doutorado, e tem a finalidade de auxiliar na reflexão, buscando conectar a legislação com o contexto da prática escolar. As associações e o conteúdo empírico que é apresentando, tem enquanto proposição visualizar possibilidades de pensar práticas avaliativas, tanto no conteúdo específico da legislação, como para o contexto da prática nas unidades escolares.

2. SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO E AVALIAÇÃO

No Brasil, a redemocratização da educação instaurou-se especialmente na década de 1980, enquanto reconhecimento da importância da participação na gestão e no controle das políticas públicas, como forma de garantir legalmente à universalização dos direitos a educação, no exercício da cidadania. A gestão democrática da educação, neste momento histórico, caracteriza-se enquanto preceito constitucional, para as exigências éticas e políticas. A participação da sociedade civil, na definição, fiscalização e avaliação das políticas educacionais, são implementadas nos sistemas de ensino, obtendo caráter de colaboração. No final da década 1980, inicia-se a estruturação das avaliações em larga escala no Brasil, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep/MEC.

A análise de políticas municipais demanda levar em consideração uma multiplicidade de aspectos, tais como: a estrutura, o contexto econômico, político e social, onde as políticas são formuladas. Os textos da legislação dos SME são compreendidos como uma face das políticas e uma condensação de interesses, fruto de inúmeros processos de negociação, disputas e resignificação. Forças políticas, redes de influências, atuam

diretamente na formulação de políticas e na tomada de decisões nas diferentes esferas. “As leis, princípios próprios das políticas públicas sofrem alterações ao longo do tempo, central ao caráter dinâmico dos processos políticos-administrativos” (FREY, 2000, p. 11), determinando intencionalidades em um período de tempo e momento ao longo da história. Os textos legais dos SME fundamentam uma política estabilizadora da institucionalização da educação a nível municipal. Frey (2000), política estruturadora é compreendida como “a modificadora de regras”, definindo instituições, conflitos, sistemas, normatiza elementos em uma determinada área de ação, neste caso na esfera municipal. Os Sistemas Municipais de Ensino é muito mais do que uma rede de escolas mantida pela instituição municipal, estão envolvidos organismos de poder, ações de sujeitos que formam forças sociais e políticas influenciando em decisões tanto de seu sistema como de sua governabilidade. Barcelos (2006) apresenta que os SME possibilita a incorporação de interesses de vários atores sociais. Esses atores produzem elementos fundamentais na construção de novas referências, tanto para os SME, como para a prática escolar. O debate produz elementos fundamentais para o desenvolvimento da educação.

O SME é um espaço de lutas e de conflitos, não simplesmente uma governabilidade municipal. Sua organização reflete forças econômicas, históricas e sociais em seu entorno proporcionando um sentido de democracia presente nas diversas instâncias legais e na própria constituição do sistema. Os textos legais dos SME condicionam e limitam aspectos institucionais da educação, como também a ação dos educadores e da própria escola. Ao mesmo tempo em que apresentam tal configuração os textos oferecem oportunidade de interação, característica a priori da pesquisa nos SME. A intencionalidade da ação sobre determinados problemas caracteriza a dinamicidade que os SME oferecendo ao longo de sua prática educacional. Stromquist (1996) apresenta que as práticas das políticas públicas podem assumir múltiplas formas: legislação, recomendações oficiais em relatórios de organismos e departamentos governamentais. As políticas ocorrem por processos diferenciados, desvelando-se em diversos níveis, instituições, grupos e espaços, assumindo novas características, tanto reprodutivas como contrariando aspectos normativos da legislação.

A complexidade das políticas públicas e a existência de múltiplos elementos que estão conectados, tais como intencionalidades, instrumentalização, recontextualiza o contexto da prática. Os SME como as avaliações escolares e em larga escala, podem sofrer modificações, quanto à interferência dos sujeitos que ali estão envolvidos, modificando

normas e regras, aproveitando-se do sistema em benefício da ação pedagógica. Além de fornecer índices, as avaliações podem proporcionar indicadores, para “retrabalhar” aspectos pedagógicos internos as unidades escolares.

Ball (2001) explicitam que o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação. Nesse contexto, a política produz efeitos e conseqüências que podem produzir mudanças e transformações significativas daquilo que era considerado original. Isto nos indica que as políticas não são simplesmente “implementadas” no contexto da prática, mas estão sempre sujeitas as novas interpretações, no entanto são “recriadas”.

Os profissionais que atuam no contexto da prática escola, por exemplo não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiência, valores e propósitos. Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas, réplicas podem ser superficiais (BALL. 2001 p. 22).

Os autores dos textos políticos não conseguem controlar o significado legal dos textos no contexto da prática, justamente por que os professores, a escola, educação municipal e os demais profissionais, exercem papel ativo, tanto na reinterpretção como na interpretação das políticas educacionais, implicando diretamente no processo de ampliação, implementação das políticas e aceitação ou não dos textos legais.

Na construção das políticas públicas, os debates, as reflexões, podem adquirir múltiplas formas e compreensões, principalmente no contexto da prática, onde a legislação sofre maior interferência. As análises dos textos legais podem identificar especificidades que lhe são próprias, como também diferentes atores, que deste estão imbricados, fornecendo fases de implementações, formulações e explicitações legais. Os textos legais são produtos de múltiplas influências, resultados de interações, disputas envolvendo intencionalidades. Ball (2001) explica que os discursos incorporam significados, utilizam-se de proposições e palavras, onde certas possibilidades de pensamento são construídas. Desta forma as políticas são “retrabalhadas”, envolvendo influencias produções e disseminação textual. É visível perceber que os atores apresentam-se emergidos numa variedade de discursos, embora que muitos estão constituídos para dominar o outro.

A maior parte das políticas são frágeis, produtos de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influências, produção, disseminação de textos e, em última análise, recriadas em contexto da prática (BALL, 2001, p.102).

Em sua maior parte as políticas públicas potencializam efeitos e resultados, mas no contexto da prática sofrem alterações em sua originalidade. Essa forma de estruturação apontada por Ball (2001), tem características apropriadas aos diversos espaços dos sistemas municipais de ensino, como nas avaliações, pois deve ser analisadas a partir de seu impacto e da sua interação com o contexto educacional. Encontrar pressupostos de gestão democrática, contidas no conteúdo específico que trata sobre avaliação, nos SME das associações da Amosc e Amplac, torna-se o caminho a ser percorrido. Essa análise de políticas públicas deve envolver várias facetas e dimensões de uma política, suas implicações, mudanças e os impactos que interagem nas diversas interfaces.

3. METODOLOGIA

A análise documental das leis de sistema municipal de ensino das associações, Amosc e Amplac, têm fundamentação teórico-metodológica inspiradas na concepção de ciclo de políticas de Stephen Ball. Conforme Mainardes (2006), Ball apresenta três contextos: o da influência, o da produção de texto e o da prática. O contexto da influência é onde as políticas são iniciadas e os discursos são constituídos. Os textos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral e o contexto da prática é o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos.

O processo metodológico ocorreu em duas fases:

1) Coleta das leis de sistema municipal nas duas associações. Essa coleta aconteceu, por meio de e - mail, site das associações, das prefeituras municipais, UNDIME, FECAM.

2) Análise documental das leis de sistema municipal das associações tem enquanto caráter a identificação de pressupostos de gestão democrática da educação conteúdo específico que trate da avaliação. As categorias apresentadas: o município apresenta a lei de criação de sistema municipal de ensino, se aborda o conteúdo da avaliação, as avaliações em larga escala e indicadores de gestão democrática.

Enquanto método específico de pontuação foi estipulado a partir da construção de indicadores de gestão democrática, contidos no tópico específico do conteúdo da avaliação das leis das duas associações, consistindo em uma escala de (0) a dois (2). A pontuação zero (0) é atribuída quando há inexistência de um indicador ou este se encontra em nível insatisfatório. A pontuação um (1) é atribuída quando há menção em nível satisfatório e pontuação dois (2), em nível excelente.

4. DESCRIÇÃO DA PESQUISA EMPÍRICA

A pesquisa tem enquanto foco principal a identificação de indicadores de gestão democrática, contidos no conteúdo que aborda as avaliações, nas leis de sistema municipal de ensino das associações. A identificação dos dados é apresentada a partir de categorias. A análise não se constitui somente em dados quantitativos, mas do conteúdo específico. A investigação pressupõe o movimento participativo/reflexivo, tanto na constituição das leis de sistema municipal, como no processo de aplicação prática. Mas, temos presente que a avaliação ganha sentido, quando os sujeitos que ali estão conectados, tornam-se parte integrante do processo. O sistema municipal de ensino enquanto contexto legal, nem sempre consegue, pressupõe a aplicação da lei, conforme sua descrição. No contexto da prática, a legislação pode sofrer alterações ou não ser aceita desburocratizando interesses sistêmico. A insubordinação legal pode ser um dos mecanismos específico que pode modificar, ampliar e reconstituir a legalidade da lei, constituindo muitas vezes um novo conteúdo. A tabela a seguir apresenta os indicadores de gestão democrática da educação contida nas leis de sistema municipais das associações da Amosc e Amplac.

MUNICÍPIOS AMOSC(01) AMPLAC(02)	SME	ABORDA O CONTÚDO DA AVALIAÇ ÃO	AVALIA ÇÃO EM LARGA ESCALA	INDICADORES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA
Águas de Chapecó (01)	Sim	Sim	Não	01
Águas Frias (01)	Não identificada	-	-	-
Caxambu do Sul (01)	Não identificada	-	-	-
Chapecó (01)	Sim	Sim	Não	02(mais artigos)

Cordilheira Alta (01)	Sim	Não	Não	0
Coronel Freitas (01)	Sim	Sim	Não	01
Formosa do Sul (01)	Não identifica	-	-	-
Guatambu (01)	Sim	Sim	Não	02
Irati (01)	Conselho Mun.	Não	Não	0
Jardinópolis (01)	Não identificada	-	-	-
Nova Erechim (01)	Sim	Sim	Não	01
Nova Itaberaba (01)	Não identificada	-	-	-
Pinhalzinho (01)	Sim	Sim	Não	02
Planalto Alegre (01)	Não identificada	-	-	-
Quilombo (01)	Sim	Sim	Não	01
São Carlos (01)	Sim	Sim	Não	02
Santiago do Sul (01)	Sim	Sim	Não	02
Serra Alta (01)	Não identificada	-	-	-
Sul Brasil (01)	Não identificada	-	-	-
União do Oeste (01)	Conselho Muni.	Não	Não	0
Abdon Batista (02)	Sim			
Brunópolis (02)	Sim	Sim	Não	01
Campos Novos (02)	Sim	Sim	Não	01
Celso Ramos (02)	Não possui lei	-	-	-
Monte Carlo (02)	Sim	Sim	Não	02
Vargem (02)	Não possui lei	-	-	-
Zortéia (02)	Sim	Sim	Não	01

Indicadores que mais apareceram nas leis de SME da AMOSC e AMPLAC

INDICADORES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação escolar resulta sobre todos os componentes do processo ensino aprendizagem; - Ser investigadora, diagnóstica e emancipadora. Concebe a educação como concepção histórica e coletiva dos sujeitos; - Ser um processo permanente, contínua e cumulativa; - Incluir conselho de classe participativo; - Dar prevalência aos aspectos qualitativos sobre quantitativos; - A avaliação deve ser uma reflexão constante de todos os segmentos que constituem o processo de ensino aprendizagem.
---	--

5. ANÁLISE DOS DADOS ENCONTRADOS

As associações municipais da Amosc e Amplac em sua totalidade são constituídas de 27 municípios. Dos 27 municípios, 15 possui leis de sistemas municipais de ensino, 08 municípios não foram identificados à legislação vigente e 04 dos municípios têm conselho municipal de educação e seguem a legislação Estadual. Denota-se que 55% dos municípios pesquisados apresentam leis de sistemas municipais. Todos os municípios que tem lei de sistema municipal de ensino abordam na lei o conteúdo da avaliação e nenhuma das leis cita avaliação em larga escala. Na atualidade, as avaliações em larga escala estão ocorrendo no interior das unidades escolares em todo o Brasil. Percebe-se que a legislação não acolhe o sistema nacional de avaliação.

Bonamino (2004) explicita que as avaliações em larga escala possibilita não somente trazer informações sobre os resultados obtidos pelos alunos, mas também fornece oportunidade de se apropriar desses resultados de forma a utilizá-los em práticas pedagógicas. As unidades escolares podem utilizar dos índices, como dos conteúdos avaliativo, para “retrabalhar” as dificuldades pedagógica. A compreensão do papel da avaliação para o sistema de ensino e para o contexto escolar, está intimamente relacionada com reflexões coletivas, possibilitando muitas vezes pensar práticas de insubordinação, mas necessárias para cada contexto escolar.

Os indicadores de gestão democrática, encontrados no conteúdo específico que trata da avaliação nos sistemas municipais de ensino, estão conectados nos vários sistemas. Avaliação escolar deve resultar sobre todos os componentes do processo de ensino aprendizagem. A avaliação deve ter caráter de investigar, diagnosticar e emancipar os sujeitos envolvidos concebendo uma educação enquanto concepção histórica e coletiva dos sujeitos. Ser um processo permanente, contínua e cumulativa e conselho de classe participativo.

O conselho de classe participativo enquanto possibilidade de reflexão sobre os resultados da avaliação, também assume características democráticas da avaliação. “Pensar o conselho de classe não somente enquanto órgão colegiado, mas enquanto possibilidade e reflexão de melhoria da qualidade pode ser uma das alternativas para “retrabalhar” os índices das avaliações” (WERLE, 2010, p.156). A avaliação deve ser uma reflexão constante em todos os segmentos que constituem o processo de ensino aprendizagem. Embora esses indicadores de gestão democrática que estão constituídos enquanto

conteúdos da avaliação nos sistemas municipais de ensino, servem de reflexão no processo de avaliação, possibilitam alternativas legais para conduzir o processo avaliativo mais participativo. Os sujeitos que estão envolvidos nas práticas avaliativas, precisam não somente percorrer o conteúdo da legislação, mas reconstruir, novas práticas democráticas no processo avaliativo. O quadro a seguir, nos mostra alguns indicadores de gestão democráticos encontradas no conteúdo da legislação que aborda a avaliação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os SME da Amosc e da Amplac possibilitaram identificar o conteúdo que trata especificamente da avaliação. Em alguns municípios não foram identificadas as leis de SME. Outros municípios se fundamentam em conselhos municipais, seguindo a legislação estadual. O conteúdo da avaliação apresentados nas leis de SME, perpassa as diversas associações. Algumas leis apresentam o mesmo conteúdo, como outras, retiram alguns pontos e acrescentam outras. Foi possível identificar pontos fundamentais de Gestão Democrática da Educação contida nas leis de SME, para o desenvolvimento de um processo avaliativo participativo. O conselho de classe participativo é apresentado como um dos conteúdos mais salientados na legislação. Em sua prática carrega um espaço significativo de reflexão das práticas avaliativas. A escola pode aproveitar para “retrabalhar” dificuldades encontradas, tanto no processo avaliativo, como em sala de aula e em questões pedagógicas. A participação, ressignifica as reflexões e tomada de decisões, contribuindo, para que a escola encontre referências fundamentais na gestão democrática da educação.

Mesmos encontrando elementos significativos de gestão democrática nos conteúdos das avaliações, percebeu-se a necessidade de um debate da legislação com a comunidade escolar, para que o conteúdo da avaliação ganhe contorno a partir de cada realidade educacional. Isso possibilita aproximar a lei de SME e seu conteúdo, como reconstruir novas práticas avaliativas, inserindo-se na legislação. A desburocratização sistêmica da legislação torna-se o caminho necessário, para que os novos conteúdos possam ganhar sentido na ação pedagógica. Cada sujeito escolar, comunidade e associação municipal, unindo forças com ideais coletivos, podem conquistar, além de benefícios econômicos, ampliarem espaços de ressignificação, do conteúdo que trata especificamente da avaliação, como da própria lei de SME.

REFERÊNCIAS

- BALL, S.J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem fronteiras*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. XXVII-XLIII, 2001.
- BARCELOS, J. Executivo e Legislativo na constituição do Sistema Municipal de Ensino. In: WERLE, F.O.C. (org.). *Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração*. Ijuí: Ed.Unijui, 2006.
- BONAMINO, Alicia. *Avaliação da educação básica*. Ed. Loyola, São Paulo: 2004.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referências à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, n. 21, p. 211 -259, jun. 2000.
- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, abr. 2006.
- MARQUES, Valesca Menezes. *Associações de municípios em Santa Catarina: da gênese à consolidação*. Geosul, Florianópolis, v. 18, n. 36, p 29-53, jul./dez. 2003.
- STROMQUIST, Nelly. Políticas Públicas de Estado e equidade de gênero. *Revista Brasileira de Educação*. N.1, p.16 -28, jan/abr., 1996.
- WERLE, Flávia Obino Corrêa. *Avaliação em Larga Escala: Foco na Escola*. OIKOS, São Leopoldo: 2010.