

PRÁTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA EXPRESSAS NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO NO CONTEXTO DA AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA

DEMOCRATIC MANAGEMENT PRACTICES EXPRESSED IN THE MUNICIPAL EDUCATION SYSTEMS IN THE CONTEXT OF LARGE SCALE EVALUATION

SANTOS, Almir Paulo dos
almirpaulo@yahoo.com.br

UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná

RESUMO O trabalho busca identificar como a gestão democrática e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) se expressam nos textos das leis de Sistemas Municipais de Ensino (SMEs) do Estado de Santa Catarina, bem como descreve práticas de gestão em dois municípios com diferentes indicadores de Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) relativamente a 2009. A abordagem é teórico-metodológica e se constituiu com os parâmetros teóricos do chamado ciclo de política, de Stephen Ball, envolvendo o contexto da influência, o contexto da produção dos textos e o contexto da prática. Identificou-se que quanto mais democráticas são as práticas de gestão num sistema de ensino, melhores são os indicadores no IDEB.

Palavras-chave: Avaliação em larga escala. Gestão democrática. Sistema municipal de ensino.

ABSTRACT The paper seeks to identify how the democratic management and the System for Basic Education Evaluation (SAEB) are expressed in the texts of laws Teaching Municipal Systems (SMEs) in the state of Santa Catarina, and describes management practices in two municipalities with different indicators of Basic Education Development Index (IDEB) for 2009. the approach is theoretical and methodological and theoretical parameters set up with the so-called policy cycle, Stephen Ball, involving the influence of context, the context of the production of texts and context of practice. It was identified that the more democratic are the management practices in an educational system, the better the indicators in IDEB.

Keywords: Democratic management; Large scale assessments; Municipal education system.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo identificar como a gestão democrática e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) se expressam nos textos das leis dos Sistemas Municipais de Educação (SMEs) do Estado de Santa Catarina, bem como descreve práticas de gestão em algumas realidades municipais. O foco da pesquisa incide sobre as leis de criação dos sistemas municipais de educação em

Santa Catarina e, no caso, as práticas de gestão incidem em dois municípios catarinenses, tudo realizado a partir das avaliações em larga escala.

Analisar as políticas de educação municipal demanda considerar uma multiplicidade de aspectos, tais como a estrutura e o contexto econômico, político e social onde as políticas são formuladas (MUELLER, 2004). A esses aspectos acrescenta-se o fator participação nas diversas instâncias democráticas que compõem a educação municipal. Isso implica que as políticas ocorrem por processos diferenciados, desvelando-se em diversos níveis, instituições, grupos e espaços, assumindo novas características, tanto reprodutivas, como contrárias a parâmetros normativos da legislação.

Ball (2001) explicita que é no contexto das práticas educacionais que as políticas estão sujeitas à interpretação e à recriação. É nesse contexto que as políticas produzem efeitos e consequências que podem gerar mudanças e transformações significativas do que era considerado original. Isso indica que as políticas não são simplesmente “implementadas”, mas estão sempre sujeitas às novas interpretações, portanto, são “recriáveis” e, muitas vezes, de fato “recriadas”.

Os profissionais que atuam no contexto das práticas escolares não enfrentam os textos políticos e as avaliações em larga escala como leitores ingênuos, mas interpretam as diversas situações educacionais de diferentes propósitos e de interesses diversos. A questão é que os autores dos textos não podem controlar os significados de seus textos quando chegam aos profissionais do chão da escola, nas práticas escolares ou mesmo nas secretarias municipais de educação, ocasionando, muitas vezes, mudanças na aplicação da legislação, como ocorre na organização de práticas escolares a partir das avaliações em larga escala.

Para Franco, Alves e Bonamino (2007), a escola que se mobiliza para se autoavaliar pode se beneficiar muito dos subsídios relevantes que a avaliação em larga escala pode fornecer. É inegável que os dados desse tipo de avaliação oferecem oportunidade ímpar para que se investiguem, empiricamente, as consequências de políticas e das práticas políticas em curso em cada município e, nele, em cada instância e instituição escolar.

Para a análise teórico-metodológica do trabalho foi buscado referência e apoio nas concepções dos ciclos de políticas de Stephen Ball (2001). Mainardes

(2006) explicita que a proposta de abordagem do ciclo de políticas trabalha com a complexidade dos contextos políticos, interligando as instâncias do macro contexto ao micro contexto. Cada um dos contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesses, envolvendo disputas e embates. Embora cada contexto possua características específicas, eles se relacionam e dialogam, compondo um ciclo, num movimento dinâmico e intenso de reflexões, produções e ações.

As práticas de gestão nos municípios focalizam os diversos contextos, perpassando os sujeitos das secretarias municipais de educação, escolas e as avaliações em larga escala, possibilitando o aprimoramento das políticas públicas no que se refere às avaliações em larga escala, além de gerenciar a articulação das leis de cada sistema municipal de educação no contexto da educação municipal.

2 METODOLOGIA

A abordagem teórico-metodológico se fundamenta, pois, nas concepções do ciclo de políticas de Stephen Ball (2001). O ciclo de políticas trabalha com a complexidade dos contextos políticos, interligando as diversas instâncias do macro contexto ao micro contexto e vice-versa, estudando as influências mútuas e as mudanças que uma implementa na outra, potencializando os micro contextos. Ball (2001) descreve três contextos principais no ciclo de políticas: o contexto da influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática.

Para a análise das leis de cada SME do Estado de Santa Catarina foi construído um banco de leis de SMEs¹. Para a constituição desse banco de leis foi realizado contato formal com os municípios de Santa Catarina, com isso visando que cada município disponibilizasse as leis do seu SME. Assim, com o recebimento dessas leis municipais — pelo menos das leis dos municípios que atenderam à solicitação —, foi então criado um banco de leis dos SME dos 293 municípios de Santa Catarina. Foi identificado um conjunto de 179 municípios com leis dos seus SMEs, sendo esse o banco de leis utilizado para esta análise. Alguns municípios

¹ Esse banco de leis encontra-se disponível no Banco de Teses da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, estando anexo à tese intitulada *Gestão Democrática nos Sistemas Municipais de Ensino de Santa Catarina: implicações das avaliações em larga escala*.

seguem simplesmente a/s Lei/s de Sistema Estadual de Educação e outros, como já dito, ainda não forneceram suas leis, mas o banco de leis dos SMEs está em andamento e na tentativa de obter todas as leis dos SMEs catarinenses.

Assim, de um lado esta pesquisa se baseou nesse banco de leis, enquanto, de outro lado, foi executada uma busca de dados específica, para isso sendo selecionadas as secretarias de educação de dois municípios catarinenses. O critério de busca de dados utilizado foi o de buscar identificar se as práticas de gestão dos municípios têm implicações nos índices atingidos do IDEB. A seleção dos municípios foi feita a partir de consulta ao banco de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – INEP/MEC. Essa consulta possibilitou Identificar que o município de Peritiba (SC) apresentou um alto IDEB (2009), enquanto o município de Guatambu (SC) apresentou baixo IDEB (2009), em relação à média nacional. Assim, a seleção dos dois municípios e a obtenção de dados sobre a “performance” dos seus respectivos sistemas municipais de ensino prometia uma boa análise por contraste de informações.

Quanto à obtenção dos dados, o instrumento utilizado foi a realização de entrevistas com profissionais da equipe da secretaria municipal de educação de cada município e também com gestores das escolas que participaram das avaliações do IDEB nos dois municípios. Foram entrevistados os secretários de educação dos dois municípios, isso feito em conjunto com seus assessores diretamente envolvidos com as avaliações em larga escala. Em cada município, a unidade escolar que participou das avaliações em larga escala no ano de 2009², nela tendo sido entrevistados os gestores escolares, o coordenador pedagógico e o professor diretamente envolvido com a turma avaliada. O foco de investigação foi identificar que práticas de gestão foram desenvolvidas nos municípios com diferentes indicadores no IDEB (2009) e se essas práticas tinham implicações nesses índices.

O instrumento de entrevista utilizado foi um questionário do tipo semiestruturado e o foco de investigação, como já dito, foi identificar que práticas de gestão foram desenvolvidas em cada um dos dois municípios, para isso considerando a grande diferença de indicadores no IDEB (2009) de um para outro

² Somente uma escola por município participou das avaliações em larga escala no ano de 2009.

município e se essas práticas tinham implicações nesses indicadores de larga escala de 2009.

Para a análise dos dados segundo o referencial teórico selecionado, isto é, a partir do ciclo de política, utilizou-se o contexto da influência e o contexto da produção — isso no conteúdo das leis dos SMEs de Santa Catarina — e as suas implicações para o conteúdo da gestão democrática e a inserção do SAEB. Já o contexto da prática segue as experiências dos municípios, com as avaliações em larga escala relacionadas às práticas de gestão municipal. Esse é o percurso metodológico, tendo como propósito fornecer subsídios para a análise, para a interpretação e para a recriação de políticas para educação municipal, no âmbito dos SMEs, das avaliações em larga escala e de cada secretaria municipal de educação.

A constituição das leis de cada SME pode ocorrer por diferentes instâncias. Pode ocorrer por interesse do poder municipal central formatando a legislação para fins burocráticos e econômicos, bem como pode ocorrer também a partir da participação de diversas lideranças municipais, ou, enfim, por todos juntos. A análise investigativa sobre políticas da educação incide sobre a formulação dos discursos e sobre a formatação dos documentos, bem como parte da interpretação de que os profissionais da educação potencializam o processo de ensino-aprendizagem a partir de suas práticas e contextos das secretarias de educação, delineando espaços de resistências e conflitos, mas proporcionando uma inter-relação às diversas arenas que se constituem.

O contexto da influência se refere às disputas e aos embates construídos nas diferentes arenas de construção das políticas. É onde a elaboração das políticas educacionais tem início e os discursos políticos são construídos, a partir de grupos que disputam, definindo e influenciando os espaços da educação: “É o contexto da influência onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesses disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação” (MAINARDES, 2006, p. 51). As leis de um SME podem ser constituídas a partir das diversas lideranças que compõem a organização do município, bem como podem ser constituídas por empréstimo de outras legislações. Isso caracteriza o contexto da influência onde as leis de um SME são criadas. Ball (2001) refere que os textos das políticas passam

por processos de bricolagem (empréstimo de textos de outros contextos) e, em razão disso, muitas vezes não ocorre a participação das competentes instâncias locais.

O contexto da produção de textos caracteriza-se por documentos oficiais que representam a política, documentos articulados a partir de uma linguagem do público em geral, nesse caso pelas leis dos SMEs de Santa Catarina. Então é oportuno que se diga que os textos representam a política, mas não são a política. No caso dos textos oficiais, trata-se de documentos políticos que, por vezes, são interpretados, mas mal interpretados e, portanto, pouco compreendidos. Isso significa que, mesmo que os autores tenham bem formatado um texto a partir dos diversos interesses dos grupos, esses grupos não podem ter o controle sobre os significados que serão atribuídos aos seus textos, pois partes dos textos podem sofrer rejeições, podem ser excluídos ou, até mesmo, podem ser mal interpretados, no contexto da prática. Os textos das leis dos SMEs podem apresentar, em seu conteúdo, a inserção do Sistema Nacional de Avaliação, explicitando práticas de gestão democrática ao contexto escolar. Em sentido contrário, podem não apresentar, em seu conteúdo, referências de inserção do sistema nacional de avaliações.

O terceiro contexto é onde as políticas estão sujeitas à interpretação e, em consequência, à recriação de políticas. Isso pode acarretar mudanças e transformações significativas na política original. É nesse contexto que as políticas não são simplesmente “implementadas”, mas sujeitas a novas interpretações, recriadas nos diversos espaços de disputas. Esse contexto analisa as práticas de gestão e avaliação a partir das secretarias de educação dos municípios. Muitos profissionais que atuam no contexto da prática visualizam, nos textos, os interesses submersos de grupos, não aceitando o conteúdo da legislação em sua totalidade.

Esse contexto refere-se ao da “implementação”, onde educadores, gestores e a comunidade escolar, nos seus espaços locais, são influenciados pelos discursos políticos. Ocorre, porém, que as avaliações podem conduzir a práticas de gestão democrática, tendo como finalidade contribuir para a qualidade da educação em âmbito municipal. Diferentemente, a leitura diferenciada dos textos das leis do SME pode conduzir a consequências não previstas pelos formuladores dos textos, levando implicações de práticas diferentes.

Na presente análise das práticas de gestão e de avaliação nas secretarias dos municípios a proposta é manter o anonimato dos participantes da pesquisa, pois o foco é identificar as práticas e não os sujeitos entrevistados.

Os três ciclos de políticas de Stephen Ball (2001) fornecem subsídios metodológicos para a análise da investigação, inter-relacionando cada campo empírico com os parâmetros teóricos selecionados. As leis de um SME são consideradas documentos oficiais e as avaliações em larga escala caracterizam-se como sendo o contexto da prática. Essa inter-relação oportuniza olhar para diferentes contextos, identificando possíveis práticas de gestão e de avaliação na construção de políticas educacionais no âmbito municipal.

3 SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO DO ESTADO DE SANTA CATARINA NO CONTEXTO DA AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA

Estudos e pesquisas vêm sendo realizados, nas últimas décadas, sobre sistemas municipais de ensino (SMEs), e, nesse âmbito de pesquisas, cabe relacionar pensadores como Saviani (1999), Sarmento (2005), Werle (2010) e Santos (2012). Com a Constituição Federal de 1988, complementada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei Federal nº 9.394/1996) definindo competências e atribuições dos entes federativos (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) em regime de colaboração, estabeleceu-se, com clareza, a autonomia de cada município para criar seu próprio sistema de ensino, assim como também ficou prevista a sua integração ao sistema estadual.

A análise das leis municipais integrantes dos SMEs de Santa Catarina busca identificar em seu conteúdo como é expressa a gestão democrática e como é realizada a inserção do SAEB na legislação. As leis municipais que integram cada SME constituem as formas peculiares de as forças sociais locais interpretarem e de se inscreverem no contexto da educação brasileira. O conteúdo das leis dos SMEs de Santa Catarina caracteriza-se por apresentar uma identidade própria em seu contexto educacional, articulado com as práticas pedagógicas nas diversas instituições educacionais.

As leis municipais que integram um SME são compreendidas como documentos nos quais se manifesta um conjunto de forças sociais, políticas e

educacionais no contexto da educação local. Nesses documentos estão imbricados vários atores e muitos elementos que potencializam a formulação e a reformulação da legislação educacional municipal. Em seu conteúdo legal estão contidos elementos da legislação federal e estadual, assim como um conjunto de parâmetros ditados pelas forças locais, parâmetros que são estruturados e se manifestam, por exemplo, a partir dos órgãos colegiados e dos espaços de participação da comunidade escolar.

A criação das leis dos municípios que constituem seus SMEs pressupõe a conquista de sua autonomia municipal local, seja como normatização, seja como execução. É de responsabilidade dos atores locais (executivo, legislativo municipal, Conselho Municipal de Educação (CME), sindicato e associações de docentes, pais, alunos e cidadãos da localidade) a participação, de maneira direta ou indireta, modificando seu conteúdo, sua organização quando necessário, assim possibilitando ações pedagógicas na perspectiva da qualidade da educação local.

Podendo ser compreendidas como uma face das políticas locais e uma solidificação de interesses educacionais locais, as leis do município que integram o seu SME são resultado de negociações, de disputas e de ressignificações. No momento de sua formulação, o resultado desses embates se transforma em documento legal, assim passando a conduzir aspectos específicos da Educação local. A sua formatação, no entanto, não se esgota em si mesma e nem oferece a única maneira de organizar a educação local. A legislação, ao entrar em vigor no contexto escolar e no sistema de ensino, pode sofrer interferência e ser reformulada, isso podendo ocorrer a partir das diversas práticas e dos sujeitos que se inter-relacionam nas diversas instâncias de poder do país.

Um sistema de ensino municipal, suas unidades escolares e seus profissionais de educação, atuando em suas diversas práticas pedagógicas e de gestão, reproduz a legislação superior vigente e também exercem um fenômeno de “infidelidade normativa”, de fuga ao normativismo, ou seja, de não aceitação da legislação em sua totalidade. Nesse sentido, Lima (2001) afirma que a escola não será apenas um lócus de reprodução, mas também um lócus de produção de políticas para a educação. O envolvimento dos sujeitos escolares, suas reflexões e posicionamentos frente à sua própria realidade educacional, permite, muitas vezes,

desconstruir, com a participação da comunidade local, a legislação provinda de maneira burocrática de instâncias superiores. Nessa direção, Ball (2006) analisa o desenvolvimento, a formação e a realização de políticas do contexto de influência até o contexto da prática. Ele tem observado, em sua abordagem sobre a trajetória das políticas, as formas pelas quais as políticas evoluem e se modificam ao longo do tempo e do espaço.

Desse modo, há então um entendimento de que a lei não é uma normatização com caráter único e inquestionável. A formatação da legislação tem como fundamento a participação da sociedade, portanto, tem de contemplar, como pano de fundo, as necessidades e as articulações éticas e morais pelas quais a lei é criada. A participação da comunidade, nos diversos setores da sociedade, é um dos aspectos importantes para a solidificação das normas locais. Nem sempre a lei prevê a participação da comunidade, pois ocorre de instâncias do poder central e organismos internacionais explicitarem seus interesses, controlando burocraticamente a legislação como educação local.

A construção do banco de leis dos SMEs em Santa Catarina teve e tem por objetivo identificar o universo da legislação presente nas instâncias municipais, justamente para permitir a análise e a interpretação, nesse universo legislativo, do conteúdo específico da gestão democrática da educação e a inserção do SAEB. A constituição do banco de leis dos SMEs de Santa Catarina iniciou-se por meio de levantamento de dados nos *sites* das prefeituras municipais, das associações regionais dos municípios e das câmaras de vereadores. Isso foi efetivado por *e-mail*, mas, principalmente, pelo contato direto com funcionários da secretaria de educação de cada município. Conta-se já com 179 SMEs, dos 293 municípios existentes no total. Ressalta-se a dificuldade de encontrar as leis dos respectivos SMEs, mas, na maioria dos municípios, houve colaboração para que se chegasse a esse montante de 58% de municípios com as leis dos seus SMEs. Desse universo de leis, passou-se a organizar um mapeamento digitalizado, para iniciar a análise em cada uma das legislações constituindo SME.

Com esse montante de leis de 58% dos municípios de Santa Catarina, ficou identificado que, até o ano de 2000, foram criadas 88 legislações constituindo SMEs, compreendendo 30% dos municípios. A partir da LDB de 1996, muitos municípios

sentiram-se impulsionados a constituir seu próprio SME em Santa Catarina, assim possibilitando conquistar a autonomia educacional local.

Das 179 legislações municipais obtidas e analisadas, 7% delas não apresentam o conteúdo da gestão democrática, isso em contraposição a 71% de sistemas locais em que há menção à gestão democrática, mesmo que seja de maneira superficial e de forma muito próxima da formulação anterior da legislação federal. Além disso, essas legislações, 22% delas – mesmo tendo referência à LDB de 1996 que trata da gestão democrática, trazem uma repetição explícita sobre a importância da gestão democrática nos diversos níveis de cada SME. Essa análise qualitativa da legislação representa, de maneira geral, as especificidades que condensam aspectos das políticas em seus diversos níveis.

Quanto àquelas 7% de legislações locais formando SMEs que não explicitam o conteúdo da gestão democrática da educação, isso talvez ocorra porque os respectivos textos estão formulados com um número de títulos, capítulos e artigos muito reduzido em sua estrutura formal. De qualquer forma, a maioria das leis de SMEs demonstram interações com a realidade local, trazendo aspectos reflexivos na reconstrução dos espaços escolares e do próprio sistema de ensino. Das 179 leis que compõem SMEs analisadas, 22% apresentam essa estrutura documental no sentido de pensar a gestão democrática não somente como fundamentação na LDB de 1996 ou em similar legislação federal, mas como algo que constrói a autonomia do município a partir das diversas entidades da comunidade. Nesse nível é que se situam as leis que desdobram o tema gestão democrática de diferentes maneiras: ações coletivas e prática política, autonomia escolar, práticas de gestão participativa no SME e na escola, e gestão democrática em regime de colaboração.

4 PRÁTICAS DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO COM ALTO ÍNDICE NO IDEB

O SAEB presente nos espaços escolares, seja na área da gestão do sistema de ensino, seja na própria comunidade escolar, apresenta índices e suscita diversas reflexões. A coleta de dados em âmbito municipal teve o intuito de compreender como as avaliações em larga escala movimentaram os diversos espaços de gestão na educação do município com alto IDEB, possibilitando construir práticas de gestão

para alcançar bons indicadores. A análise das entrevistas considerou a inserção do SAEB no contexto da educação municipal e os impactos dessa inserção na gestão do município.

Na educação municipal, as avaliações em larga escala têm influenciado e influenciam os sistemas de ensino, implicando um conjunto de organizações, tanto na legislação municipal, como nas práticas pedagógicas e na gestão municipal. Os índices das avaliações, no entanto, fornecem parcialmente dados ao sistema de ensino municipal, o que tem trazido um desconforto em relação à condução da gestão da educação municipal. Isso implica pensar e refletir sobre quais seriam as melhores práticas, tanto para superar o índice anterior, como para perceber a qualidade educacional oferecida pelo sistema de ensino do município.

A maneira de conduzir a gestão educacional nesse município catarinense com alto IDEB (2009) passou por transformações, pois os resultados começaram a ser publicizados para a comunidade escolar. Cabe dizer que o professor, o gestor escolar e a própria coordenação pedagógica da escola sentiram dificuldade, no primeiro momento, em conduzir as avaliações. Diante disso, passaram a mobilizar a respectiva secretaria municipal de educação. A alternativa encontrada pelo município foi então acompanhar a aplicação da prova, cumprindo as demandas nacionais, mas efetivamente mobilizando os gestores das escolas e da secretaria de educação para pensar alternativas em melhorar o IDEB.

Os gestores municipais sentiram-se “surpresos” com a implantação do SAEB. Isso ocorreu, no início, por não terem acompanhado a divulgação nacional e, também, em função do desconhecimento do que era a avaliação em larga escala. O município não tinha a compreensão do que significava essa avaliação e por qual caminho deveria conduzi-la. Diante das indefinições, o que ocorreu no município foi a implantação do SAEB sem uma devida orientação, tendo ocorrido somente uma comunicação sobre sua aplicabilidade.

Com implantação do SAEB sem resolver essas indefinições, o município sentiu dificuldade em conduzir o processo, mas, aos poucos, foi identificando que a avaliação, além de fornecer um índice ao sistema de avaliação, possibilitava diagnosticar a realidade pedagógica do próprio município. As diversas instâncias da educação local sentiram-se pressionadas, assim como perceberam que a avaliação

não só avaliava o aluno, mas a todos do município: a secretaria, a escola e os profissionais.

O desconforto causado pela avaliação serviu de mecanismo para pensar estratégias de gestão aplicáveis às práticas pedagógicas desenvolvidas na escola. Veio, então, à tona a realidade educacional local, percebendo-se mais claramente que tanto a prática educacional em execução na escola quanto a gestão municipal precisavam ser melhoradas. A partir de constatações similares em muitos municípios brasileiros, a chamada Prova Brasil tem possibilitado avaliar os diversos espaços educacionais municipais, sempre a começar pelas próprias secretarias municipais de educação e, a partir dessa instância, perpassando o sistema municipal de ensino para chegar a cada escola e seus profissionais de educação. As avaliações em larga escala potencializam um debate constante e mexem com o contexto da prática educacional do município, apontando, como possíveis alternativas de melhoria na educação local, os dilemas existentes e a necessidade de repensar os processos de gestão e de articulação com a comunidade.

Cabe alertar, porém, para a negativa hipótese de que os municípios venham a implantar o SAEB como somente um mecanismo burocrático de avaliação em larga escala ou mesmo como um mecanismo de meramente estabelecer competição entre municípios. Na verdade, o objetivo positivo do SAEB é fornecer um índice municipal específico para potencializar e otimizar práticas de gestão no sistema municipal de ensino. Franco, Alves e Bonamino (2007) explicitam que, mesmo que a avaliação em larga escala tenha importantes limitações, é inegável que os índices das avaliações oferecem oportunidades para analisar empiricamente as consequências de políticas e de práticas educacionais municipais.

Assim, no caso desse município em análise, após as avaliações em larga escala terem mobilizado as diversas instâncias da educação municipal, a respectiva secretaria de educação, em conjunto com a comunidade educacional, começou a desenvolver práticas de gestão e a reorganizar a educação local. Um dos primeiros passos foi contratar coordenadores de ensino, isso para melhor compor a equipe da secretaria de educação. O passo seguinte foi construir, em conjunto com os professores e a comunidade escolar, metas que conduzissem a educação municipal. Dessas reflexões, que duraram um ano de trabalho, com toda a

comunidade escolar, surgiu um livro, livro no qual ficaram registrados os princípios norteadores da educação local, tendo a participação de todas as áreas do ensino.

Ao mesmo tempo, uma das primeiras práticas de gestão desenvolvidas por esse município com alto IDEB foi construir metas, estabelecendo um caminho que pudesse conduzir a educação local. Essa construção contou com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, respeitando as áreas. Cabe observar que essa prática de gestão, feita pela secretaria de educação, tem potencializado, no SME local, o envolvimento de seus principais agentes, a comunidade escolar. Esses agentes se sentiram impulsionados e passaram a agir como sujeitos das práticas educacionais no município, inclusive elaborando materiais didático-pedagógicos que fossem referência para as suas próprias práticas em sala de aula. Para que esse município atingisse um bom índice no IDEB (2009), o trabalho teve início bem antes da aplicação da avaliação e esse processo teve o envolvimento de toda a comunidade escolar. O município também conta com uma maioria dos professores efetivos, o que tem contribuído para que as metas propostas sejam aplicadas na prática escolar.

No município, uma única escola participa diretamente das avaliações em larga escala. Outra prática de gestão a partir da avaliação desenvolvida pela secretaria do município é um exame simulado com as unidades escolares que não participam diretamente. Estão envolvidos, nesse simulado, os gestores escolares que auxiliam o professor da turma específica a fazer os testes. Os índices atingidos por esse exame simulado nas outras escolas são utilizados para identificar possíveis dificuldades no processo de ensino-aprendizagem do município, para que as dificuldades e deficiências possam ser retrabalhadas pensando na qualidade da educação.

Segundo relatos, quando dificuldades específicas puderam ser constatadas em determinada área, então logo são retrabalhadas, seja com o professor nos momentos da formação pedagógica, seja pelos coordenadores de ensino. Assim, uma vez explicitadas no sistema essas dificuldades, logo após os professores envolvidos aplicam atividades diversas sobre o conteúdo identificado, sanando as dificuldades dos alunos.

Há um envolvimento da secretaria municipal de educação em relação à avaliação e com as outras unidades escolares. O exame simulado, organizado pela secretaria, pode ser considerado uma maneira de inserir as outras unidades escolares do SME na avaliação e produzir indicadores para a própria secretaria de educação. O conselho de classe participativo também é uma prática desenvolvida. Foi instituído que o intuito do conselho não seria só discutir a nota, mas toda a vivência de ensino-aprendizagem do aluno. Cada unidade escolar, a partir do conselho de classe, elabora uma ficha avaliativa de cada aluno, ficha de avaliação que permanece para análise até o final de sua formação na unidade escolar.

Observa-se, pois, que a gestão da secretaria de educação desse município está interligada com os gestores escolares e seus profissionais. Junto com essa relação de coletividade na gestão, ocorre também um trabalho específico no sentido de que a avaliação não deve assustadora, mas, sim, deve ser tida como necessária para que cada integrante do sistema de ensino (os gestores, os docentes e os discentes) observe suas limitações e potencialidades, possibilitando pensar estratégias de gestão e avaliação com foco na qualidade da educação municipal.

5 PRÁTICAS DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO COM BAIXO ÍNDICE NO IDEB

A fonte que constituiu a discussão foram os relatos feitos junto à secretaria de educação do município com baixo IDEB (2009). Os dados coletados têm o objetivo de identificar práticas de gestão relacionadas à avaliação em larga escala. Houve uma preocupação na coleta de dados referente ao tema da avaliação em larga escala, qual seja, o de que, quando o índice é baixo no IDEB, ocorre uma pressão da comunidade escolar, caracterizando a escola e o município com baixa qualidade educacional. O baixo índice no IDEB (2009) ocasionou um impacto à educação local, trazendo várias indagações frente à organização do sistema de ensino do município. Assim, após comunicação feita pela mídia, frente ao resultado divulgado houve muita polêmica nas instâncias da educação. Observa-se que a baixo IDEB é caracterizado pelos aparelhos midiáticos, de maneira geral, distorcida, não apresentando a totalidade da educação que está sendo desenvolvida nas práticas pedagógicas, como na gestão municipal.

O resultado de um IDEB (2009) baixo no município trouxe um desconforto à realidade da educação local. Os primeiros relatos apresentados pelos entrevistados retratam que o resultado do índice baixo, para a educação municipal, repercutiu entre os profissionais da educação, tanto internamente, na unidade escolar, como externamente, fazendo referência negativa ao processo de ensino-aprendizagem vigente na escola. Ao que parece, ficou notória a necessidade de repensar as práticas de gestão que estavam sendo feitas, caso se quisesse que o IDEB aumentasse.

O índice baixo teve repercussão no setor da educação do município como um todo, perpassando a secretaria municipal de educação, a escola, os pais e os profissionais municipais da educação. A avaliação proporcionou ao município repensar melhor as suas práticas de gestão, práticas essas consideradas importantes para o desenvolvimento da qualidade educacional no município. Vale ressaltar, porém, que não se pode dar toda a atenção para que as práticas pedagógicas estejam somente voltadas para a avaliação em larga escala, esquecendo-se do currículo como um todo. Bonamino (2012) afirma que evidências nacionais e internacionais têm demonstrado que o uso dos resultados das avaliações como iniciativa de responsabilização na escola pode envolver riscos para o currículo.

De qualquer forma, cabe registrar que a avaliação em larga escala mobilizou as diversas instâncias da educação local. O professor, a escola e o sistema municipal de ensino sentiram-se envolvidos no processo. Nos relatos, observou-se que o índice tem implicações com a prática. Não é somente o aluno que está envolvido, mas o professor, a escola e a gestão do sistema municipal de ensino. O índice baixo no IDEB possibilitou que a comunidade escolar do município se sentisse preocupada com a nota, juntando forças para que essa dificuldade pudesse ser sanada.

As avaliações em larga escala têm potencializado um debate em relação às práticas educacionais nos espaços da educação municipal. Não é só o aluno que é avaliado, pois também o trabalho do professor em sala de aula, bem como ainda o próprio sistema de ensino municipal e seus gestores. Todos fazem parte do processo de avaliação.

Mesmo assim, porém, uma crítica é feita ao SAEB. É necessário que a avaliação apresente, com mais clareza, as problemáticas encontradas, explicitando que ações precisam ser mais bem desenvolvidas na escola/município. Durante os relatos, os entrevistados explicitaram que os dados fornecidos pelo SAEB precisam ter mais clareza. Eles acreditam que, juntamente com o índice, deveria ocorrer a apresentação de um relatório que apontasse que dificuldades deveriam ser enfrentadas pela educação municipal. Afirmam que isso poderia ajudar o município a pensar estratégias de ações pedagógicas mais focalizadas.

O município ora em análise, a partir do índice, começou a pensar e a desenvolver ações no sentido de melhorar a educação local. A contratação de dois coordenadores pedagógicos, um para a Educação Infantil e outro para as Séries Iniciais, essa foi uma das primeiras práticas de gestão da secretaria do município. Constituir uma equipe que pudesse articular os espaços da educação local, identificando dificuldades e contribuindo para que as práticas de gestão fossem bem aplicadas, esse seria um dos objetivos dos integrantes da secretaria. Esses coordenadores perceberam que os gestores das escolas, a orientação pedagógica, professores e alunos deveriam ser desafiados, trabalhando em diferentes situações e contextos, buscando espaços de formação pedagógica e de ensino. Pôde-se observar que o município, após ter amargado um índice baixo, despertou para pensar práticas pedagógicas que viessem a contribuir com a qualidade da educação local. Essas práticas de gestão desenvolvidas pela secretaria local de educação, práticas adotadas em conjunto com a comunidade escolar, contribuíram para, posteriormente, aumentar o IDEB do SME local.

Outra ação que perpassou todas as entrevistas foi o trabalho em rede que está sendo desenvolvido no município. O objetivo do trabalho em rede é integrar as secretarias do município. Cada secretaria estaria contribuindo com o setor da educação, principalmente com as dificuldades dos alunos no processo de ensino-aprendizagem. Esse projeto está iniciando e, segundo as entrevistas, tem tudo para dar certo.

O trabalho em rede surge das reflexões no contexto da prática municipal. Ele tem a função de proporcionar uma organização administrativa, política, econômica e principalmente educacional, na tentativa de resolver mais rapidamente os problemas

da educação no município. Como, no caso, é um município de pequeno porte, identifica-se a importância desse trabalho em conjunto com os/as diversos/as secretários/as do município – cada um/a auxiliando onde for constatada necessidade.

Um profissional da educação do município está desenvolvendo uma pesquisa em relação ao trabalho em rede. Os primeiros resultados identificam, segundo ele, que ocorrem muitas dificuldades em conduzir o projeto em rede. Fica-se mais no discurso do que na prática. De qualquer maneira, com a melhoria desse trabalho, a tendência é fortalecer as práticas de gestão na instância da educação local. Geralmente, quando os problemas são enfrentados de maneira coletiva, a resolução torna-se mais rápida. Deve-se ressaltar, porém, que esse é um trabalho que está iniciando, mas pode contribuir muito com a educação no município.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou evidenciar práticas de gestão democrática no âmbito municipal a partir do baixo e alto IDEB (2009) e nas leis do SME de cada município de Santa Catarina. O aporte metodológico foi fundamental na articulação dos contextos de políticas para análise e interpretação dos dados, revelando possibilidades, limites, necessidades de pensar políticas de gestão e avaliação para as realidades municipais.

O banco de leis dos SMEs dos municípios de Santa Catarina revela que, das 179 leis de criação de SME, apenas 7% não fazem referência à gestão democrática. As demais, 71% estão próximas do conteúdo da LDB de 1996 e 22% articulam, em seus conteúdos, práticas de gestão democráticas no contexto da educação escolar. Identifica-se que os municípios precisam discutir com a comunidade o conteúdo das leis de seu SME, tendo sempre o objetivo de orientar as práticas educacionais enquanto finalidade da educação do próprio município.

O município com alto índice no IDEB (2009) apresentou uma gestão democrática por caracterizar a participação de toda a comunidade escolar, inclusive construindo um material didático-pedagógico que serviu de orientação pedagógica para as diversas áreas. Identificou-se que a equipe da secretaria de educação do

município permitiu que os professores e gestores escolares fossem também os sujeitos formuladores do currículo no contexto municipal – isso sendo constatado no SEM de muitos municípios que apresentaram sua legislação. Assim, na formulação desses currículos escolares, cada disciplina participava de maneira interdisciplinar, buscando encontrar um aporte teórico e prático que realmente valorizasse o processo de ensino-aprendizagem. Essa maneira de conduzir a gestão da educação no município sustentou-se até a chegada do SAEB, pois que, em consequência, exigia-se que os professores, os gestores escolares e as secretarias municipais de educação se envolvessem de maneira coletiva para atingir um índice satisfatório no IDEB (2009). A primeira avaliação, conforme explicitado na coleta de dados, movimentou o sistema educacional do município como um todo, exigindo reflexão e diálogo de todos os profissionais da educação e cobrando responsabilidade para melhorar o índice nas avaliações seguintes.

Já o município com baixo índice no IDEB (2009) apresentou dificuldades na organização da gestão na secretaria de educação, por questões econômicas e também político-partidárias. Trocas constantes de secretário/a de educação no município não possibilitavam um bom andamento na gestão educacional, dificultando a condução dos aspectos administrativo-pedagógicos entre a secretaria de educação e suas unidades escolares. Tais dificuldades, por certo não permitem – como não permitiram – uma organização da gestão qualitativa, pois, a cada mudança nos cargos da secretaria de educação, novas práticas de gestão eram articuladas, dificultando a organização prática do sistema de ensino. Dificuldades das unidades escolares conduziram as avaliações negativas em larga escala. Relata-se a importância de a equipe de gestores da secretaria de educação pensar a gestão num sentido coletivo e organizado e num espaço de tempo maior.

Pôde-se, porém, observar que a avaliação em larga escala retirou da acomodação as diversas instâncias da educação dos dois municípios, proporcionando pensar e refletir sobre que caminho seria possível percorrer para que a educação de cada município proporcionasse qualidade na educação. Franco, Alves e Bonamino (2007, p. 1008) explicitam que “[...] diversas medidas de política educacional tenham potencial de contribuir para o aprimoramento da educação brasileira, a magnitude do desafio da qualidade está além do potencial das políticas

que circulam entre nós”. Embora as avaliações em larga escala postulem um indicador quantitativo, elas refletem internamente, no contexto do sistema de ensino municipal.

A inserção do SAEB no contexto da educação municipal mobilizou os diversos espaços da educação local, tanto dos profissionais das secretarias municipais de educação, quanto dos profissionais das próprias unidades escolares, proporcionando debates e reflexões em relação à educação local. No caso do município com bons indicadores, o trabalho de gestão da secretaria de educação há vários anos contribuiu para que o município atingisse um alto índice no IDEB, pois a comunidade escolar sentiu-se motivada em suas práticas pedagógicas e de gestão, refletindo constantemente sobre o contexto da inserção do município no SAEB. Já no município com baixo IDEB, a gestão da secretaria municipal de educação tem dificuldades na articulação dos seus diversos segmentos de operação. Um dos motivos é a troca constante de gestores, isso desfavorecendo o fortalecimento das estratégias de ação.

Articulando os três contextos da coleta de dados, evidenciou-se a pouca articulação com o parâmetro da gestão democrática nas leis dos SMEs de Santa Catarina. Isso implica afirmar a necessidade de a comunidade educacional e suas instituições educacionais estarem mais próximas à formulação e à reformulação da legislação, principalmente aproximando o contexto da prática escolar com as leis do respectivo SME. Em relação aos municípios com alto e baixo IDEB (2009), identificou-se que, para alcançar uma gestão democrática da educação e um bom índice nas avaliações em larga escala, isso demanda um amplo trabalho em equipe, pois as práticas de gestão e avaliação precisam do envolvimento de todos.

Identificar práticas de gestão que integrem os diversos fazeres educativos, de forma democrática e participativa, foi o grande desafio desta pesquisa. O presente estudo evidenciou que uma gestão democrática deve estar diretamente voltada às práticas escolares. É nesse contexto que a democracia precisa existir e ser consolidada. Sabe-se que é um grande desafio refletir sobre uma prática que integre os diversos fazeres educativos, de forma democrática e participativa. Apesar disso, cabe acreditar que é possível criar novas e diferentes condições de aprendizagem e de ensino, para o que se faz necessário muito diálogo e muita reciprocidade

proporcionados por um envolvimento mútuo dos diversos profissionais e do compromisso da administração municipal em busca de uma transformação das suas políticas educacionais.

ALMIR PAULO DOS SANTOS

Doutor em Educação. Professor do Departamento de Pedagogia UNICENTRO – PR.

REFERÊNCIAS

ALVES, F.; BONAMINO, A.; FRANCO, C. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, out. 2007.

ANDRADE, É. F. Instâncias de participação na gestão do sistema municipal de ensino: possibilidades e perplexidades no processo de democratização. *Educ. Rev.*, Curitiba, v.33, nº. 37, p. 298 –308, ago./maio 2010.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, p. 99 – 116, jul./dez. 2001.

_____. Mercados educacionais, escolha e classe social. In: GENTILE, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão*. Petrópolis, RJ: vozes, 2006. p. 196-227.

BONAMINO, A. C. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, p. 373- 388 nº 2, 2012.

BRASIL. *Constituição*. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. 37. ed. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. *Lei n. 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Fixa diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996.

INEP. Relatório Técnico do Sistema Nacional de Avaliação Básica – SAEB, 2009. Brasília: INEP/Ministério da Educação – 2009 – disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/resultados/> acesso em 07 de novembro de 2009.

LIMA, L. C. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2001. p.82-88.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-94, 2006.

MULLER, P.; SUREL, Y. A análise das políticas públicas. Pelotas: Educat, 2004.

SARMENTO, D. C. Criação dos sistemas municipais de ensino. *Educação e Sociedade*: Campinas, v. 26, nº 93, p. 1363-1390, set./dez. 2005.

SANTOS, A. P. dos. *Gestão democrática nos sistemas municipais de ensino de Santa Catarina: implicações da avaliação em larga escala*. 260 p. Tese (doutorado) Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, RS, 2012.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, vol. xx, nº 69, p.119-136 dez. 1999.

WERLE, F. O. C. Avaliação em larga escala foco na escola. In: FICHER, Beatriz T. D. Avaliação da aprendizagem: a obsessão pelo resultado pode obscurecer a importância do processo. *Oikos*, São Leopoldo/RS, 2010.