

Formulação e Gestão de uma Política: impasses democráticos no SEAP-RS

Guilene Salerno¹
Maria Beatriz Luce¹

¹Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre/RS – Brasil

RESUMO – Formulação e Gestão de uma Política: impasses democráticos no SEAP-RS. O artigo apresenta uma análise do processo de formulação do Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP-RS) na gestão 2011-2014 da Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul. Considera os movimentos institucionais, conceitos e pressupostos desta política de avaliação institucional. Revela dilemas e desafios da/na gestão, a partir de narrativas e documentos que ilustram a formação da agenda e as normas regulamentares. Dois impasses são salientados: o discurso sobre a gestão democrática em face do centralismo na formulação da política; e a exigência de respostas imediatas dos dirigentes públicos em face dos novos modos participativos de avaliação.

Palavras-chave: Avaliação Institucional. Gestão Democrática. Formulação de Política.

ABSTRACT – Formulation and Management of a Policy: democratic impasses in the SEAP-RS. This article presents an analysis of the State Participative Evaluation System (SEAP-RS) formulation at the Rio Grande do Sul State Secretariat of Education, during the 2011-2014 government period. Institutional movements, concepts and assumptions of this institutional evaluation policy are examined. Dilemmas and challenges of/in managing such process were drawn from narratives and documents that illustrate the formation of the agenda and the regulatory norms. Two impasses are highlighted: the discourse on democratic management in face of a centralized policy formulation; and the demand for immediate responses from public officers in face of the new participatory evaluation requirements.

Keywords: Institutional Evaluation. Democratic management. Policy Formulation.

Introdução

Há trinta anos foram introduzidas as avaliações em larga escala no Brasil, encadeando-nos de forma sincronizada e sintonizada ao movimento de reformas educacionais propagado na América Latina, em que organismos transnacionais estimulavam a institucionalização de sistemas nacionais de avaliação da educação básica. Da expansão dos sistemas escolares, na política orientada ao acesso, passávamos à questão da qualidade da educação e da equidade em sua distribuição – pertinente aos processos de democratização em curso, com o reconhecimento de direitos no novo ordenamento constitucional e legal da educação e com as progressivas taxas de escolarização. No entanto, como assinala Casassus (2013), a política que deveria ser orientada à melhoria da qualidade das aprendizagens foi desviada dos fundamentos pedagógicos para uma noção de que a promoção da boa educação deveria ser baseada em evidências. Daí acumularam-se esforços em produzir provas padronizadas e sistemas de informação, que se tornaram elemento central da política educacional.

As provas padronizadas converteram-se na norma que orienta as decisões na maioria dos âmbitos da educação, incluídos nesses aspectos tão variados como a política curricular, a alocação de recursos, a formação e a carreira docente. A reforma da educação, outrora vista como um processo complexo e multidimensional, terminou por estar guiada principalmente por um indicador único e linear: o resultado de provas padronizadas (Casassus, 2013, p. 22).

As avaliações de larga escala cresceram em peso e abrangência. A exigência de avaliações escolares externas e comparáveis intensificou-se com a inserção das nações na globalização e as avaliações internacionais pesando na política nacional de educação.

Então, na era da avaliação como política, voltamos nosso interesse para aquela porque a sabemos poderosa na formulação da política educacional. Cumpre desvelar e discutir quais evidências são relevantes para as decisões sobre a escola que queremos e a organização do sistema educacional. Que informações e análises, produzidas por quem, como e quando? Para quem e para quê?

Apresentamos uma análise do processo de formulação do Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP-RS) na gestão 2011-2014 da Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul (SEDUC-RS), considerando movimentos institucionais, conceitos e pressupostos da política de avaliação que foi concebida como uma inflexão na orientação hegemônica. A partir de narrativas e documentos ilustrativos da formação da agenda e das normas regulamentares dessa proposta, que oficialmente teve vida curta, mas pode ter semeado importantes valores e aprendizagens, salientamos dois impasses: o discurso sobre a gestão democrática em face do centralismo na formulação da política; e a exigência de resultados em face dos novos modos participativos de avaliação.

Como pretendemos demonstrar, estes impasses não seriam inéditos nem improváveis. Destarte, são importantes o registro investigativo e a reflexão teórica que situe a política educacional no campo das políticas públicas e da prática política e que posicione a política educacional perante as políticas de avaliação do desempenho dos alunos e das condições estruturais e contingenciais das instituições escolares.

Destacamos Carlos Matus como um dos autores que contribuiu para a presente reflexão teórica, uma ponte necessária entre a ciência e a ação prática no âmbito público, para compreensão e atuação em uma realidade complexa que não existe independentemente do sujeito. Na Teoria do Jogo Social (Matus, 2005), o estudioso sobre planejamento problematiza o divórcio entre política e ciência, entre teoria e prática, entre capacidade de governo e complexidade dos processos sociais. Nosso exercício de análise do SEAP-RS é tentativa de construção de uma ponte em tal sentido.

Com a definição de política pública em Souza (2006) e a teoria do jogo social de Matus (2005), pode-se dizer que o SEAP-RS colocou o governo em ação e trouxe possibilidades, mesmo que incertas, ao campo da avaliação institucional. Os atores políticos, o governador, os assessores centrais, o secretário de educação e a equipe dirigente da Rede Estadual de Ensino (Rede), os consultores externos e a sociedade civil poderiam controlar recursos econômicos, políticos e cognitivos, possuíam força ou poder relativo e posição frente ao problema.

Gestão democrática e participação foram conceitos fundantes para os novos dirigentes estaduais; no entanto, não houve a participação de muitos atores no planejamento desta política. Com os elementos seguintes, situamos os movimentos do Governo Estadual e os conceitos e pressupostos da avaliação institucional proposta, no cenário em que domina uma política nacional de avaliação da educação básica que, em nome da promoção do desenvolvimento dos alunos, recorre à comparação de seus níveis de proficiência e à classificação e premiação de alunos e escolas, como expressa uma agenda mundial (Sousa, 2013).

O Contexto Situacional e o Jogo

Carlos Matus, influenciado por Dror e Lasswel, vivenciou as crises da segunda geração de autores que repensaram a análise de políticas dos anos 1950 a 1960 (Friedmann, 1991). O chileno defendia que planejamento, gestão e política não poderiam estar desvinculados, traçando uma horizontalidade entre ciência e técnica de governo. Aproximou as universidades da prática do processo social, acreditando existir na política um espaço muito maior para a ciência, desde que se teorize sobre a prática. Indicou que o processo decisório se constitui de coalizões criadas por atores políticos e que não seria possível um único diagnóstico da realidade – por isso, buscava uma explicação situacional (Matus, 1997; 2005).

Assim, mostrou que não é possível prever o futuro, pois não há ações lineares em que uma causa leva a uma consequência, mas é pos-

sível realizar um cálculo e uma aposta. Afirmava que todos os jogadores possuem limitações de recursos e informações, mas pretendem ganhar o jogo; portanto, predominam as incertezas que nascem da combinação de duas variáveis difíceis de (e)numerar: possibilidades e probabilidades. No cruzamento destas ocorre a prática social, entre possibilidades bem e mal definidas e probabilidades bem e mal conhecidas, quando se pode escolher a ação, mas nunca a circunstância em que se realizará.

Trabalhou Matus (1996b) com contexto situacional, fluxos, jogo social e regras sociais, onde as genoestruturas seriam as regras sociais que dão identidade ao jogo social e as fenoestruturas a capacidade de produção e acumulação de fatos políticos, econômicos, organizativos e fluxos que estão no jogo. A produção social é, pois, realizada por um ator social em conexão com vários outros; não depende apenas de um centro de poder que a controle, mas da capacidade de ação coletiva. Explicou que cada ator social envolvido com o planejamento desenvolve capacidades tecnopolíticas e, portanto, é um cientista social que,

[...] preocupado com a ação, sem complexos para explorar o futuro difuso e incerto, capaz de compreender que a ação não pode esperar pelo desenvolvimento de teorias; atento para evitar os desvios do pesquisador acadêmico que se deleita com passado e futuro distantes; alerta para compreender que os departamentos profissionais tendem a raciocinar de modo unidimensional, com foco e atenção limitado por um corte artificial da realidade; preparado para compreender um universo complexo, com múltiplos recursos escassos e variados critérios de eficiência e eficácia; consciente da barbárie política e tecnocrática, ao mesmo tempo em que se preocupa com o *planejamento político*, entendido como cálculo situacional referido a processos criativos, nebulosos, incertos e evitados de subjetividade que afetam o presente e o futuro (Matus, 2000, p. 97).

Para explicar a produção social, Matus (1996b) fez analogia com o jogo. Assim como num jogo, é impossível adivinhar sua finalização, pois cada jogador possui sua estratégia, existindo possibilidade de as regras serem modificadas no decorrer do jogo e estas se modificarem a cada momento; com elas, os recursos de cada jogador aumentam, diminuem ou mudam de qualidade. Toda produção social é, portanto, multidimensional.

Um processo de formulação da política pública envolve ações que provêm dos atores políticos, públicos ou privados, instituições, atores individuais ou coletivos que alternam seu poder e influenciam a sua geração, constituindo diferenciadas correlações de forças e incidindo sobre a agenda governamental e política num campo de incertezas. Em cada política pública, os atores, as coalizões e os processos são diferentes.

Segundo Matus (2005), é no contexto situacional que discursos políticos e disputas entre grupos de interesse, os jogos entre os atores sociais, legitimam os pressupostos da política. As contradições são re-

sultados de jogos sociais em disputa ou acordos; e isso pode ser explicitado nas intervenções textuais, com possibilidades e limites, o que Matus nomeia de campo das incertezas.

A realidade situacional, nesta linha de pensamento (Matus, 1996c), torna-se um campo de negociações em que algumas regras são revistas pelo gestor e outras não, [im]possibilitando a escuta de algumas vozes, fazendo com que as reivindicadoras e contestadoras procurem brechas para manifestações através de textos, boicotes e outras.

Ganhar o jogo não é o objetivo-fim para o jogador, mas sim a possibilidade de novos jogos, com a manutenção ou a criação de novas regras, situando-se no espaço de relações entre atores sociais com algum recurso de poder ou para compreender como estas relações são influenciadas pelo espaço social. Manter a dinâmica é fundamental (Matus, 1996a; 1996c).

Não tratamos, pois, neste artigo de retratar o passado mas de buscar a compreensão de que há uma atualização que cria possibilidades; a historicidade exige distanciamento analítico, visto que a implementação sempre modifica as políticas públicas, porque a “[...] prática de qualquer política pública é de fato feita pelos agentes encarregados da implementação” (Arretche, 2001, p. 2).

Explicamos a realidade a partir da análise de um processo de formulação de política por pessoas que viveram a experiência (conceito de ator social). O *motivo* explicado e discutido (o que estaria no jogo social) e a *forma* como explicamos e discutimos, evidenciam o contexto (situação/situacional). Reconhecemos a existência do outro nas diversas explicações da realidade que interferem no jogo social, no qual vários atores coexistem.

Neste estudo, além de Matus que sustenta o movimento metódico, valemo-nos de outros autores reconhecidos no campo da análise de política, avaliação institucional, gestão democrática e participação, em auxílio à sustentação teórico-conceitual: Arretche (2001); Freitas (2013); Frey (2000); Lima (2001); Souza (2006); Sousa (2013) entre outros.

Uma Nova Avaliação

As escolas do RS, até 2011, conheciam dois sistemas de avaliação: o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), nacional; e o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (SAERS). Não havia no estado uma política própria de avaliação institucional, ainda que as Diretrizes Nacionais Curriculares da Educação Básica (CNE/CEB, 2010)¹ já determinassem essa prática.

Na gestão 2011-2014, o executivo estadual instituiu o SEAP-RS pelo Decreto nº 48.744, em dezembro de 2011 (Rio Grande do Sul, 2011a), quando deixou de aplicar o SAERS. Com esse, adotou medidas de implementação na Rede, compreendendo a Secretaria da Educação (SEDUC-RS), as 38 coordenadorias regionais (CRE) e a totalidade das escolas estaduais, à época 2.570. Declarado como política pública de Estado, com

foco nas instituições e nas pessoas que atuavam nas escolas, o SEAP-RS distinguia-se por ter caráter sistêmico e a possibilidade de análises abrangentes em suas dimensões, estruturas, objetivos, relações, atividades, compromissos e responsabilidades das três instâncias de gestão. Com previsão de ciclos anuais de avaliação institucional em todas as unidades, o objetivo inicial era fornecer informações para a definição das ações públicas na educação.

O SEAP-RS ampliou a avaliação institucional com um diagnóstico não restrito a provas de proficiência dos alunos. Procurou investigar e discutir, de forma participativa e autoavaliativa, outras dimensões da realidade situacional, e, em consequência, promover a elaboração de planos de ação para a melhoria das condições de oferta da educação escolar.

Organizado em plataforma digital e com material de apoio impresso, contava com instrumentos padronizados para cada instância da Rede: Caderno de Avaliação Institucional nº 2 às escolas, nº 3 às CRE e nº 4 à SEDUC. O Caderno nº 1 era de Orientações para elaboração da Avaliação Institucional e foi amplamente distribuído e debatido em reuniões com os dirigentes da Rede.

Essa avaliação institucional foi estruturada com cinquenta indicadores e respectivos descritores, distribuídos em seis dimensões: Gestão Institucional; Espaço Físico da Instituição; Organização e Ambiente de Trabalho; Condições de Acesso, Permanência e Sucesso na Escola; Formação dos Profissionais da Educação; Práticas Pedagógicas e de Avaliação. Comportava avaliação quantitativa e qualitativa, em escala de cinco pontos, conforme os respectivos descritores e justificativas.

O SEAP-RS também contemplou uma avaliação externa realizada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), responsável por análises e críticas dos resultados e processos. No Quadro 1 constam alguns elementos de comparação entre o SAERS e o SEAP-RS.

Quadro 1 – Algumas Diferenças entre SAERS e SEAP-RS na Concepção de Gestão, Avaliação Externa e Estrutura do Sistema

SAERS	SEAP-RS
Gestão	
Política de governo, com periódicas e intermitentes mudanças; concepção voltada à produtividade, tendo como pano de fundo o gerencialismo e as performatividades (WERLE; KOETZ, 2012). Foco no desempenho dos alunos de ensino fundamental, em provas de Língua Portuguesa e Matemática, na gestão do diretor e dos professores, por escola, conseqüentemente. Ciclos bianuais, mas descontínuos, mormente censitário nas escolas estaduais; em algumas ocasiões, abrangendo também amostra de escolas municipais e privadas. Elaborado e administrado por agências de avaliação contratadas.	Proposto como uma política de Estado com concepção sistêmica e com foco na instituição e nos indivíduos, fornecendo análises por dimensões, estruturas, objetivos, relações, atividades das diferentes instâncias e equipamentos públicos da educação estadual. Ciclos anuais e censitários em toda a rede escolar estadual e seus órgãos de gestão. Elaborado e administrado pela equipe da SEDUC, requeria avaliação coletiva e participativa por toda a unidade da Rede (escolas, CRE e SEDUC).
Avaliação Externa	
Contratada para produzir instrumentos e relatórios de resultados, além da administração das provas. Relatórios com ênfase nos resultados quantitativos sem análises de contextualização e interpretação de dados.	Contratada como um projeto de pesquisa longitudinal, quantitativa e qualitativa, de acompanhamento e assessoramento do processo de institucionalização, com funções de legitimação, mobilização e análise demonstrativo-interpretativa dos resultados.
Estrutura	
Matriz curricular com ênfase em competências e habilidades consoante às matrizes do SAEB, publicada como “Lições do Rio Grande” (2009).	Análise e verificação <i>in situ</i> de Dimensões, Indicadores e Descritores Institucionais, instrumentalizada pelos Cadernos do SEAP-RS.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do documento “Guia Interno” produzido pela SEDUC para orientar o debate sobre o SEAP-RS [s.d].

Com efeito, o SAERS era constituído por provas de desempenho dos alunos produzidas e aferidas por uma consultoria externa, cujos resultados quantitativos eram divulgados sem análise de fatores contextuais. O SEAP-RS tinha como central a autoavaliação institucional realizada pelos atores das diversas instâncias da rede estadual de educação, abrangendo diversas dimensões, estruturas, objetivos e relações da prática administrativa e pedagógica.

Os Atores e o Contexto Situacional na Formação da Agenda

A agenda do SEAP-RS mostrou peculiaridades emprestadas pelos temas que ocupavam lugar de destaque para os governantes e uma alternativa viável de ser implementada naquele momento.

O ano de 2011 trazia novo governo estadual ao RS com a tradicional alternância política: no caso, do PSDB à aliança liderada pelo PT, comprometida em dar continuidade à descentralização da administração pública, por um lado; e noutra de articular ações e potencializar serviços e políticas públicas sob coordenação do Governo Federal. Então, como sustentar e ampliar a democracia, as arenas decisórias e os jogos sociais compostos pelo poder público e setores mais diversos da sociedade civil, com a demanda gerencialista que também estava posta? O discurso da modernização da educação, como noutras áreas, exigia alçar sua eficiência e eficácia – no enfoque produtivista e menos analítico, a exemplo do desperdício zero, enlaçando e confundindo a descentralização com a modernização; no entanto, o projeto de democratização da educação, impunha à sua administração o critério de relevância social – inclusão, equidade e qualidade social (Sander, 2007).

O Governo Federal, através das novas tecnologias, passara a exigir mais retorno sobre programas e projetos para efetivar a liberação de recursos, ou seja, mesmo descentralizando, acabou por centralizar para ter maior controle do gasto público. O processo de descentralização estava posto para garantir a qualidade social na educação, via maior controle.

A eleição estadual ficou alinhada ao rumo federal. De acordo com Barbosa e Souza (2010), a política nacional teve corte desenvolvimentista, com três linhas de atuação do Governo Federal: medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; aceleração do desenvolvimento social por aumento das transferências de renda e elevação do salário mínimo; aumento do investimento público e recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo. Em consequência, maior controle dos programas e projetos propostos.

Após a avalanche neoliberal dos anos 1980 e 1990, com uma concepção minimalista da função pública, a conjuntura questionava a natureza do Estado, os alcances e limites do planejamento e a gestão das políticas públicas no capitalismo contemporâneo. O RS era um campo de possibilidades para realizações, mas também de incertezas sobre seus efeitos.

O pensamento neoliberal questionava a educação como política pública de total responsabilidade do Estado, impondo categorias próprias de análise segundo os interesses hegemônicos – das ditas leis do mercado e da iniciativa privada. Nesse contexto, a respeito da política educacional, Azevedo (1997, p. 15) afirmou que o vírus “[...] neoliberalizante não [a] contagia na mesma proporção em que atinge as outras políticas sociais”, pois a responsabilidade do governo em garantir acesso ao nível básico de ensino não é tão contestada. No entanto, propõe sua divisão com o setor empresarial como uma forma de estímulo à competição e de ampliação do fundo público em gestão privada, pela livre escolha das famílias sobre a escola para seus filhos. Desta forma, diz a autora, o monopólio estatal é posto em xeque, e a política educacional, bem sucedida se for orientada pelo capital.

Santos (2016) interpretou este movimento como um amplo processo de desorganização do Estado Democrático, em cinco transições: a) da responsabilidade coletiva à responsabilidade individual; b) da ação do Estado baseada na tributação à ação baseada no crédito; c) do reconhecimento da existência de bens públicos (saúde e educação) e interesses estratégicos (água, telecomunicações e correios); d) da primazia do Estado à da sociedade civil e do mercado; e) dos direitos sociais à assistência, em situações de extrema pobreza. Essas transições neoliberais constroem o Estado Mínimo.

O SEAP-RS foi concebido na contramão desta dinâmica. Associado com outras políticas sociais, articulava uma metodologia autoavaliativa e coletiva para, de forma reflexiva, pensar o território da escola e sua comunidade e, quem sabe, estimular críticas sobre o enfrentamento das transições neoliberais apresentadas por Santos (2016), pelo menos no que se refere ao bem público da educação. Os trabalhos de Silva e Machado (2015), de Lima e Golbspan (2016), de Bairros e Marchand (2016) e de Saraiva e Luce (2015), dentre outros, revelaram vários testemunhos auspiciosos dessa proposta participativa e sistêmica para uma educação mais igualitária.

Na trilha dos elementos apontados, valemo-nos de Castro e Oliveira (2014), que abordaram a legitimação da política pública:

Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas (Castro; Oliveira, 2014, p. 23).

Com Souza (2006, p. 26) compreendemos que a formulação de políticas públicas “[...] constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e suas plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. A elaboração de uma política pública como o SEAP-RS decorreu, então, em um processo político no qual estão em disputa diversas concepções do problema e, mesmo, do modelo a ser implementado. Estes, oriundos de uma demanda complexa, contaram com apoio e/ou resistência interna como da própria sociedade. Daí a diferença entre uma decisão política e uma política pública (Rua, 2009).

No caso do SEAP-RS, a equipe central da SEDUC-RS apostou no diferencial proposto para a autoavaliação institucional e contou com forte apoio do Poder Executivo. A proposta teórica e a possibilidade de implementação convergiram.

Os únicos indicadores valorizados até o ano de 2011 eram os estandardizados, que classificavam as escolas e o estado do RS insatisfatoriamente; e a inexistência de uma avaliação institucional própria impedia qualquer contraponto aos números da larga escala, em âmbito nacional e regional.

A definição do problema e sua solução foram estabelecidos por democracia delegativa, o que reforçou a importância da análise processual, a fim de fazer jus à realidade empírica complexa e dinâmica que compõe este campo de investigação. O SEAP-RS, conforme documentos analisados, foi diferente de tudo o que já havia sido feito.

O texto oficial da política explicitou a influência da agenda nacional, quando propunha a articulação do SEAP-RS (art. 9º, § 1º e 2º) com o SAEB e a utilização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como critério para selecionar as CRE e as escolas em que seriam aplicadas as provas complementares, por amostragem.

O centro do debate sobre planejamento governamental estava na Sala de Gestão², tendo sido importante atentar a como se fizeram as relações entre Estado, sociedade civil e esfera pública, nos dilemas entre política e análise de políticas como nos fluxos decorrentes destas relações.

Com Matus (1996b; 2000), compreendemos que o alto escalão de governo possui grande influência para geração da agenda governamental, mas possui pouca influência na formulação e no controle das ações. Existem também os atores do Legislativo que influenciam a agenda governamental e podem contribuir para a geração de ações, pois possuem autoridade legal para formulação de leis, não menos essenciais para as mudanças, e acesso às informações normativas. A coalizão construída durante as campanhas eleitorais é definidora. Grupos de interesse econômico, em geral empresários, e grupos de interesse em políticas sociais, sociedade civil organizada, podem afetar a agenda governamental num ou noutro sentido, de forma positiva ou negativa.

No jogo político, também a mídia interfere na circulação das informações entre os atores sociais, filtrando e enfatizando as informações que acabam por pesar na divulgação da agenda e na formulação da política. Todavia, sempre colabora na canalização da atenção de diversos atores; é possível perceber seu efeito na formação de opinião pública.

Os atores sociais menos visíveis podem estar dentro ou fora do governo. São eles: servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, pesquisadores e consultores, ou seja, os que possuem influência sobre a elaboração de políticas, mas não aparecem com poder de decisão. Indicamos no Quadro 2 os principais atores e o respectivo grau de influência na formulação da agenda do SEAP-RS.

Quadro 2 – Atores, Estrutura de pertencimento e Poder de Influência na Formação da Agenda, Formulação e Reformulação da Política do SEAP-RS

Atores	Estrutura de Pertencimento	Influência na formação da agenda	Influência na formulação da política	Influência na fase da reformulação da política
Governador	Poder Público Estadual e Dirigentes da Rede	Alta	Baixa	Baixa
Secretário		Alta	Alta	Média
Diretores SEDUC		Média/Alta	Média/Alta	Média
Assessores (SEAP-RS)		Média	Alta	Alta
CRE		Nula	Baixa	Alta
Conselho Est. de Educ.		Nula	Nula	Nula
Legislativo		Média	Nula	Nula
Conselhos Escolares	Unidades Escolares e Comunidade Local	Nula	Nula	Alta
Alunos e Pais		Nula	Nula	Alta
Diretores, professores e funcionários de escolas		Nula	Nula	Alta
Pesquisadores contratados	Avaliação e Financiamento Externo	Nula	Nula	Média
Banco Mundial		Média/Alta	Nula	Baixa
CPERS Sindicato	Grupos de interesse social	Nula	Baixa	Média
Mídia		Nula	Média	Média

Fonte: Elaborado pelas Autoras.

Com efeito, os atores que possuem poder de influência na formação da agenda são distintos dos que possuem influência na formulação e reformulação da agenda. Considerando que a reformulação ocorreu durante a implementação, há que sopesar, no caso do SEAP-RS, a limitada participação entre a fase de formulação e a de reformulação, sendo a participação um processo fundamental para o sucesso desta política.

O que contribui decisivamente para que uma agenda se transforme em política é o envolvimento dos atores desde o processo de formulação. Observando o grau de influência na formação da agenda, temos oito *grupos* de atores decisivos para a reformulação/implementação da política com grau participação nulo, pois nesta fase do SEAP-RS os atores que (inter)agem são o Governador, o Secretário e o Diretor do Departamento Pedagógico, influenciando o contexto para futuras ações de deslocamento, transformação e/ou reforço mútuo (Matus, 1996b). O Banco Mundial esteve no campo da formação da agenda como espectador, pois aguardava o momento de construção da regra do financiamento; por isso marcamos um grau de influência médio/alto, conside-

rando que um dos cinco elementos de poder citado por Matus (1996b) é o controle de recursos.

Na formulação do SEAP-RS o grau de influência manteve-se concentrado em apenas um nível abaixo do topo institucional, quando entraram em cena assessores do Secretário e da Diretoria Pedagógica, e introduziram a participação de alguns outros atores, por meio de consulta, na elaboração das dimensões, indicadores e descritores do SEAP-RS.

Na fase de reformulação/implementação da política, os atores sociais com alta influência pertenciam ao grupo que operava, sujeitos deste processo. Contudo, estes não percebiam o seu poder na definição das regras do jogo, o que de alguma forma silenciava as disputas. Transpareceu um desconhecimento em relação ao poder de influência que nos fez recordar Lima (2001): quanto maior a distância entre a concepção e a execução de uma política pública, maior será a capacidade de intervenção dos atores sociais, porque estes poderão interpretar e reinterpretar as regras formais a ponto de poder substituí-las por possíveis regras alternativas. No caso desta política, o CPERS-Sindicato e a mídia influenciaram em alguns recuos da política na sua implementação; para outros atores, o distanciamento não provocou um movimento emancipatório sob uma regulação.

Os pesquisadores tiveram bastante influência nesta fase, pois ocuparam o lugar de análise através da avaliação externa; suas críticas atuaram no redirecionamento da política. Já o MEC apresentou grau reservado de influência, pois apenas cedeu a base tecnológica, e o legislativo, neste contexto, exerceu poder sobre o texto legal.

A vontade política de quem institui os espaços de avaliação “[...] constitui-se condição necessária, mas não suficiente, para possibilitar o diálogo autêntico entre as pessoas, a aprendizagem da escuta com respeito ao contraditório” (Sordi; Bertagna; Silva, 2016, p. 189). É no exercício intensivo e metódico da participação que se consolidam e potencializam estes espaços. Segundo as autoras “[...] aprende-se a participar, participando” (Sordi; Bertagna; Silva, 2016, p. 189). O SEAP-RS foi concebido como espaço de legítima participação e superação dos limites da democracia representativa, contribuindo no confronto das reformas empresariais, propostas na atualidade.

O poder de influência exerce pressão e define estratégias para as mudanças na agenda governamental, interferindo nos processos e no contexto da formulação de políticas. O jogo de forças pode manter os atores sociais unidos em coalizões que, em disputa, produzirão mudanças em políticas públicas. É preciso o equilíbrio dos cinco elementos de poder propostos por Matus (1996b) – qualidade estratégica, base científica e tecnológica, controle de recursos, habilidade e motivação – para que a agenda se efetive e o sistema de avaliação seja implementado. Isso ocorre quando há um reforço mútuo das fenoe estruturas com as genoestruturas. O que mantém os atores unidos é um conjunto de crenças em comum, além de seu empenho em ações coordenadas em favor de uma política.

Importante referir a cooperação do MEC ao SEAP-RS, cedendo o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) para customização pela Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS). Esta ação dificilmente teria ocorrido se não houvesse sintonia de interesses entre os governos estadual e federal e, diretamente, ação do governador.

Na fase de formulação da política, o governo utilizou diferentes estratégias para a solução de problemas: de força impositiva como os dispositivos legais ou indicativas e dependente da adesão dos demais atores sociais como a cooperação, a oposição ou o confronto (Matus, 1996a).

Os formuladores da política do SEAP-RS, julgando que não havia acúmulo de experiências em avaliação institucional nos grupos envolvidos – SEDUC, CRE e Escolas, estruturaram um suporte teórico-metodológico visando que se dispusessem ao movimento de [auto]conhecimento de suas forças e fragilidades, através de ações de formação para qualificar e aprofundar o que deveria se traduzir em prática: um sistema inovador e complementar aos modelos de avaliação em larga escala.

Por sua vez, o Secretário de Educação estava ciente do diferencial proposto para a autoavaliação institucional e conquistou apoio integral do Poder Executivo. Tanto a proposta teórica quanto a possibilidade de implementação convergiam, mas o CPERS-Sindicato teve uma compreensão diferente e, em notícia veiculada pelo jornal *Correio do Povo* (Nunes, 2011), sua Presidente, afirmou que o SEAP-RS seria uma tentativa de repassar aos trabalhadores a responsabilidade do Estado. O Governo do Estado reagiu por manifestação impressa:

A avaliação que defendemos é fruto de um processo institucional e participativo centrada na escola, ocorrendo em todos os níveis e modalidades inclusive na secretaria e coordenadorias regionais, validado por meio de especialistas das universidades gaúchas e do próprio MEC, em todas as etapas do processo. Um processo que englobará vários aspectos [...] estruturais, pedagógicos, de gestão e formação quanto à relação e a realidade socioeconômica da comunidade onde a escola está inserida. O resultado será diagnóstico para busca de soluções, [...], assim como possibilitará a interpretação do IDEB das escolas. Não vinculando a nenhuma punição ou premiação por desempenho (Rio Grande do Sul, 2011b, p. 1).

A coalizão de forças foi importante no enfrentamento das tensões. Saber quem eram os atores presentes no jogo político fazia parte da estratégia na medida em que estes influenciavam as discussões e os debates durante a [re]formulação de alternativas para a política pública.

O Interesse dos Atores, o Jogo Social e o Limite Institucional

O SEAP-RS foi apresentado de modo vertical e descendente, apesar de preconizar ruptura com o sentido tradicional da avaliação e do

planejamento na Rede. Com determinação, a Secretaria abriu espaço para a Avaliação Institucional Participativa aproveitando os questionamentos sobre avaliações em larga escala, apostando na qualidade educativa e democrática da sua proposta. Como Freitas (2013) comentou, a cultura da avaliação institucional foi introduzida no Brasil pela sua prática em larga escala. Sustentada pela teoria da medição e da auditoria, torna-se metarregulação, que implica em responsabilização dos atores da escola e impulsiona a meritocracia. Este foi o contexto situacional encontrado, com uma visão de educação baseada em aferição de desempenho controlado, associada a premiações e castigos.

Em posicionamento tático, o governador fez um pronunciamento no sítio da SEDUC-RS³, no qual procurou diferenciar mérito de meritocracia. Destacou o mérito como reconhecimento e qualificação profissional do serviço público; a meritocracia como causa empresarial, forjada em estruturas privadas.

A SEDUC-RS, ao retirar o SAERS e propor o SEAP-RS, apostou na inversão da lógica: sair do monitoramento a que estavam submetidos os atores sociais na ponta do sistema educacional para algo que servisse à avaliação de políticas, destacando o processo da avaliação e não seus resultados, rompendo com a cultura da responsabilização e da meritocracia. Tentava assim também mudar a repercussão que a imprensa enfatizava, pontuando *rankings* como o 9º lugar obtido pelo RS no IDEB e as reprovações do ensino médio, à época.

A disputa foi acirrada. No jogo, de um lado, os atores educadores e, no outro, aqueles identificados por Ravitch (2011) como reformadores empresariais da educação – políticos, mídias, empresários, institutos e fundações de assessoria e tecnologias educacionais alinhados à lógica competitiva e privatista. Dois conceitos estavam particularmente em questão: qualidade social da educação e democratização da gestão. Para os gestores da SEDUC-RS, uma nota alta na avaliação em larga escala não seria, necessariamente, sinônimo de qualidade; quanto à gestão escolar, a participação nas decisões é requisito para a autonomia. Contudo, uma lacuna problemática foi que o conceito de qualidade social da educação não ficou explicitado nos Cadernos do SEAP-RS.

Compreendemos que a qualidade é negociada, dinâmica, transitória e contém marcas que estimulam o ato comparativo. Porém, como afirmou Silva (2009), no Brasil as políticas sociais absorvem a lógica mercantilista em formulação transposta, quase sem filtros, para a área dos direitos sociais, incluindo a educação pública. Neste processo atuam organismos financeiros internacionais em viés gerencialista. Com o pretexto de garantir desenvolvimento econômico e social, priorizam critérios financistas e a qualidade da educação é deles dependente. Entretanto, no interior da escola, na qualidade da educação considera-se

[...] a organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efe-

tivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares (Silva, 2009, p. 224).

Segundo Farenzena, Cardoso e Schuch (2015), a SEDUC-RS complementava o conceito de qualidade social da educação com outros eixos estratégicos como as políticas de formação permanente, a recuperação física dos espaços escolares, a modernização tecnológica e o diálogo com os educadores – sem, contudo, conseguir alçar significativamente as condições de valorização dos profissionais da educação, uma demanda permanente da Rede, também reconhecida pela sociedade.

Nesta perspectiva, um IDEB baixo não significaria a inexistência de qualidade social da educação e vice-versa; seria preciso considerar o contexto e outros aspectos que interferem nas condições da escola. Se o IDEB é precário como indicador de qualidade da educação, fica a reflexão sobre que indicador(res) seria(m) capaz(es) de revelá-la e poderiam permitir o monitoramento da política pública numa perspectiva mais pedagógica e democrática.

Mais um desafio estava posto: Como emancipar e regular? Como transformar o poder em autoridade partilhada, em direitos e deveres democráticos? Seria possível transformar o conhecimento-regulação em conhecimento-emancipação?

A democratização da gestão, do acesso e do conhecimento posiciona o paradigma da emergência em cena, a reinvenção de espaços-tempos que deveriam promover a deliberação democrática e o conhecimento emancipatório. A educação pública se sustenta na garantia da sua universalidade, uma vez que é dever social mantido pelo Estado igualitário, laico, democrático, gratuito e universal.

A SEDUC-RS seguiria, ainda, com a implantação da avaliação multidimensional participativa, na função de organizar, executar, manter, administrar, coordenar e controlar o Sistema Estadual de Ensino, zelando pela legislação estadual e nacional como pela aplicação das orientações do Conselho Estadual de Educação (CEED) e do Conselho Nacional de Educação (CNE). Contudo, o processo de formulação do SEAP-RS apresentou a participação somente como proposição metodológica de corte representativo. É sabido que a participação, se os atores envolvidos não a quiserem, não acontece *por decreto*, mas como o decreto tem valor simbólico, de normativa, no contexto da prática deste jogo social, a regra que prevaleceu foi a da transparência dos registros no sistema eletrônico, feitos pelo Conselho Escolar pela CRE ou a SEDUC-RS, como os relatórios de avaliação externa. Como e por que alguns registros não foram de fato representativos é uma questão que anotamos sem, neste momento, interpretar.

Reforçamos que não basta a vontade política dos gestores manifesta em textos legais e da política. Todos os atores sociais envolvidos (Quadro 2) são protagonistas. No jogo estabelecido, o governador arbitrou que a SEDUC-RS seria um dos pilares do convênio do Governo do Estado com o Banco Mundial. Apesar da concepção de avaliação pro-

posta pela SEDUC-RS ser deveras distinta da preconizada pelo órgão de financiamento, houve acolhimento do projeto, e o órgão também ocupou um lugar de avaliador externo, fazendo acompanhamento e exigindo prestação de contas semestral.

O SEAP-RS transcorreu dentro dos prazos previstos e com participação no processo de quase 100% dos envolvidos. Observamos, pelos relatórios externos (UFRGS, 2016), que as escolas fizeram progressivamente uma crítica mais rigorosa de suas condições em relação ao espaço físico, aos índices de aprovação, reprovação e abandono, aos indicadores externos e aos documentos legais da Escola (PPP, Plano de Estudos etc.). Seria este um movimento de maior confiança na política e/ou nos demais atores?

A prática modificou a política e exigiu a permanente [re]formulação desta, sempre considerando a entrada de novos atores sociais e seus novos jogos na cadeia de interações entre a formulação original e a vida que segue. O SEAP-RS pode ser um exemplo neste sentido, transformando-se em cada aplicação prática à luz da necessidade de adequações e alterações para responder aos desafios da realidade.

O tempo da criatividade e da incerteza do jogo social, no caso do SEAP-RS, foi produto de uma interação entre *um eu e um outro*, ou seja, a ação do governo estava condicionada à ação das coordenadorias, a ação das coordenadorias estava condicionada à ação das escolas e vice-versa – por ação ou omissão de distintos atores.

A formação e os espaços de divulgação do Sistema trouxeram manifestações de apoio e de contrariedade à avaliação proposta. Ora foi questionada a sua metodologia, ora foram questionados os seus objetivos e propósitos. Alguns atores sociais questionaram o sentido de sua participação na atividade de autoavaliação institucional, em razão de experiências com as avaliações convencionais que coletam informações mais afeitas à legitimação das decisões superiores. Desinteressados em legitimar decisões tomadas por outrem, não do processo de participação em si, isso transpareceu em relatórios de algumas escolas e questionamentos do Sindicato.

O instrumental do SEAP-RS destacava as mudanças pedagógicas, exigindo compreensão de conceitos estruturantes do projeto educacional e da avaliação, induzindo uma cultura de autoavaliação e o uso consequente de seus resultados com máxima participação da comunidade institucional. Os participantes precisavam de discernimento sobre a proposta, pois o SEAP-RS envolvia todos os níveis da administração educacional, da Secretaria de Estado à sala de aula. A autoavaliação proposta não era uma ação individual e isolada; coletiva, visava integrar a comunidade escolar e, na sua discussão, a sociedade. Em 2014, último ano de gestão, os cadernos do SEAP-RS foram reeditados e foi elaborado o Caderno 5, com destaque para o planejamento baseado na avaliação institucional, em mais um esforço pela legitimação da política.

Não obstante, a disseminação dos resultados – relatórios da avaliação externa – não alcançou suficientemente as comunidades escola-

res; dependia de ações da SEDUC e das CRE, do poder central. A publicação ocorreu no sítio eletrônico da SEDUC, com pouco conhecimento dos atores sociais envolvidos, “[...] criando-se, assim, um vácuo nas comunicações, talvez o responsável maior pela ausência de um efetivo impacto transformador” (Vianna, 2003, p. 27). A ausência de discussão dos relatórios pode ser um dos fatores que explicariam a descontinuidade da avaliação no formato estruturado até então. O governo estadual seguinte não foi pressionado pelos participantes para sua permanência. Interpretamos que não se apropriaram do processo o suficiente para demandar continuidade.

O SEAP-RS trouxe como potência a inovação de política, mas se assumimos que uma política pública estatal é aquela que, além desses aspectos, tem continuidade, não é possível hoje reconhecer o SEAP-RS como concebido e anunciado, uma política de Estado. Com a derrota eleitoral do campo político que o instituiu, o Sistema ficou reduzido a uma política de governo. Observa-se essa recorrência quando não são assegurados os mecanismos para a continuidade e o aperfeiçoamento da política.

Aliás, na história política do RS não faltam exemplos desse fenômeno, posto que não se registra reeleição de governador, e as disputas acirradas têm sepultado muitas políticas sociais e econômicas importantes e efetivas, em que pese sua produção democrática e/ou seu sentido democratizante.

Supomos que o SEAP-RS poderia ter alcançado mais legitimidade houvesse maior escuta entre as três instâncias e a participação efetiva de toda a comunidade prevista, de forma sistemática e empoderada, no uso pedagógico e político-administrativo da avaliação externa e nas reformulações com inclusão de melhorias sugeridas. Muitos possíveis participantes não atuaram de fato, as novas práticas não foram de fato legitimadas e institucionalizadas.

Matus (1998; 2000) afirmava que não basta ser um bom político, é preciso ser conhecedor do campo que se governa, caso contrário, o gestor não poderá mediar o presente-futuro. É primordial que as ações política e intelectual sejam complementares e simultâneas, uma vez que o tempo de gestão é finito e que o tempo social é irreversível. No caso estudado, a formação do gestor e o perfil de sua equipe tiveram muito peso na fase de formulação da política. O Sistema trouxe em sua base epistemológica e científico-tecnológica, o fazer pedagógico para a construção da qualidade social da educação, pela proposição de planejamento e prática em movimentos permanentes de olhar sobre a realidade situacional. Esta habilidade metodológica, mesmo sendo apresentada de modo descendente, possibilitaria processos na contramão – participativos, ainda que por representação, na fronteira entre a regulação e a emancipação.

Os jogos sociais geraram movimentos institucionais que [re]significaram a política, a qual se mostrou potente para indicar uma diferença e capaz de dar voz aos sujeitos em contextos institucionais locais

através da autoavaliação. Obviamente, os profissionais da SEDUC, das CRE e das Escolas viveram uma experiência diferenciada e, apesar de ausentes na formulação da política, puderam ter mais protagonismo. No entanto, o tempo foi curto e houve descontinuidade deste movimento e uma retomada de avaliações de desempenho estudantil em larga escala.

Dilemas e Desafios da/na Gestão do SEAP-RS

O processo entre a decisão e a constituição da política se dá através de jogos sociais, pois no debate é vitorioso quem transforma o adversário em aliado ou aproveita da oposição para ganhar mais apoio; não se trata de eliminar a contendores. No cenário de produção do SEAP-RS, estavam os atores desse jogo logo após disputarem as eleições ao governo do estado com o campo político conservador; na elaboração do programa de governo, haviam buscado convencimentos em diversos setores; no jogo pós-eleitoral, definiram um alinhamento político cooperativo com o governo federal, de mais amplo espectro; e houve alterações nas articulações de apoio à gestão estadual. Compreendemos essas intersecções de campos de poder e oportunidades na formulação das ações sociais, porque “[...] na competição democrática podemos estabelecer um princípio distinto: o ideal de uma estratégia é a cooperação para alcançar uma situação-objetivo, transformando um jogo de soma zero em outro de soma positiva [...]” (Matus, 1996a, p. 38).

Com efeito, o mais importante dilema foi levar a verticalizada formulação da agenda a uma implantação com elevado grau de participação, envolver muitos atores aos quais pretendiam dar voz e espaço para maior protagonismo em novos modos participativos de avaliação. Na formulação da política, o governo utilizou-se de várias estratégias para realizar seu projeto: apresentações e diálogos de convencimento, acordos de colaboração, imposição da adesão por dispositivos legais de institucionalização da política, assim como oposição explícita e confronto. Às últimas Matus (1996a, p. 38) referiria como “[...] estilo Chipanzé ou do estilo Maquiavel, [em que] luta-se para e se procura estabelecer uma desigualdade a partir de forças desiguais. Trata-se de evitar o duelo para assegurar o êxito”.

Esta política implicou em engenho e capacidades operativas em larga escala, permeando a grande Rede. A centralização foi o método estratégico para a indução e o controle da política, ainda que outros rumos fossem possíveis, visava assegurar o debate e a prática da autoavaliação. Reconhecemos que a mobilização desencadeada aos diferentes níveis institucionais (Escola, CRE e SEDUC) garantiu a oportunidade de múltiplos olhares avaliativos através da participação, ainda que tímidos em várias escolas e algumas CRE. Ademais, consignava uma ação com potencial de comprometimento com política maior, a gestão democrática da/na educação, se conseguisse envolver os diversos atores (Quadro 2) em sua formulação e implementação.

Como, então, praticar os conceitos fundantes do SEAP-RS *gestão democrática e participação*, a partir do desenho estrutural e do fluxo estabelecido? Como instrumentalizar a proclamada autonomia das escolas, para a construção de um sistema educacional, ainda que partindo de uma definição centralizada? A ferramenta tecnológica utilizada não foi suficiente para animar a ampla participação; foram necessários estímulos e cobranças e, ainda assim, em muitos casos a participação foi pequena.

Consideramos também o dilema da *inovação*, para além do problemático acesso e uso das tecnologias digitais na capilaridade da Rede. A prática do novo sistema deveria ser inovadora no sentido de provocar discussões acerca de seus indicadores para complementar, ou melhor, (re)situar a avaliação em larga escala e suas formas de divulgação, em um desenho participativo, democrático e articulado nos três níveis institucionais. A melhoria da qualidade da educação exige medidas que revertam as condições de precariedade na base em que se realiza. O SEAP-RS foi concebido para que os diversos atores participassem da análise sobre a gestão escolar e assim pudessem se mobilizar em estratégias de mudança, a partir da realidade local. Uma inovação do SEAP-RS foi a articulação dos três níveis institucionais que compunham a gestão (Escola, CRE e SEDUC) em um mesmo processo. Outra foi a abrangência de fatores intra e extraescolares, requerendo consideração dos sujeitos participantes ao contexto social, cultural e econômico, imediato ou não e, explicitamente, o confronto com o conceito de qualidade não reduzido a rendimento escolar e aferido em autoavaliação.

O SEAP-RS indicava nos pressupostos e conceitos da política uma ruptura com as orientações da tradição. Os conceitos de qualidade social da educação e democratização da gestão obrigavam o encontro com os princípios da participação, pois a regra do jogo democrático convocava à atuação nas decisões para instituir a efetiva autonomia. Todavia, o conceito de qualidade social da educação não foi explicitado nos Cadernos do SEAP-RS.

Também era nevrálgico o encontro da regulação com a emancipação, transformar o poder em autoridade partilhada; e paradoxal a participação centralmente planejada para fortalecer a gestão democrática. Uma incerteza do jogo social, no caso do SEAP-RS, estava na interação de governação, entre a Secretaria e as Coordenadorias, pois o sucesso dessa política dependia muito da (re)ação nas escolas. Como visto, a comunicação com as escolas não se mostrou tão efetiva nas formações e retornos da Avaliação Externa.

Entretanto, a prática modifica a política exigindo-lhe permanente reformulação. A implementação foi modificada nas três edições do SEAP-RS, de 2012 a 2014. A par de aperfeiçoamentos nos recursos operacionais, houve redobrado esforço em formação continuada de CRE e escolas para que a cultura de avaliação participativa vingasse. Apesar da prevalência do controle e certas dissimulações, a autoavaliação mostrou como pode se dar o exercício da autonomia nas instituições esco-

lares. Acomodação e silenciamento devem ser superados para que as possibilidades da/na gestão democrática sejam potencializadas.

A formulação centralizada poderia ter sido uma brecha para maior intervenção dos atores sociais. Afinal, o distanciamento entre concepção e execução de uma política abre espaço à crítica e à reação, os atores sociais poderiam ter subvertido regras, mas isso não ficou evidenciado. A estratégia dos gestores, de criação do Caderno 5 sobre Planejamento Participativo na Escola, na segunda edição do SEAP-RS, foi pensada como incentivo à organização criativa de ações emancipatórias.

Porém, o tempo de gestão é finito. Não houve suficiente formação dos quadros permanentes para que a autoavaliação não ficasse sem continuidade, tampouco para que alimentasse o planejamento sistêmico dos múltiplos fatores da democratização da/na educação, mesmo assim, as escolas das 30 CRE, ao longo de três anos, apresentam crescente escolha da situação excelente para o indicador 1, relativo ao planejamento e monitoramento de metas/ações de gestão democrática (UFRGS, 2015). No todo, a experiência ajuda a pensar criticamente sobre políticas participativas e políticas de avaliação mais agregadoras e inclusivas. Como pesquisadoras queremos contribuir para a reflexão e o debate, melhor ainda, para o embate sobre novas e melhores formas de avaliação na/da educação, onde se explicitem os valores éticos e filosóficos que embasam a noção de qualidade da/na educação eminentemente democrática, os fundamentos científicos acerca de aprendizagens e as possibilidades de suas avaliações, assim como os interesses políticos imbricados na medição e comparações da avaliação educacional de larga escala.

Conhecemos o momento emergente de reinvenção de políticas em uma política de avaliação institucional participativa com possibilidade de ressignificação dos processos democráticos na educação pública do estado do RS, que não pode mais suportar tantos limites no acesso, na permanência e no sucesso das suas escolas.

Ainda que gestado em um restrito círculo, o SEAP-RS corresponde a princípios legitimados na ordem constitucional e legal da educação brasileira e às bases políticas do governo estadual de seu turno. Alçou a política de avaliação institucional a um novo e proeminente papel; instituiu espaços de ampla e potencialmente ascendente participação, superando os limites da democracia representativa; contribuiu para o confronto com a lógica das avaliações padronizadas e restritas a desempenho de estudantes e profissionais da educação básica. Os dilemas e desafios aqui expostos são apenas sugestivos de problematizações mais complexas, ainda à espera de luzes da ciência e do debate político. Destarte, no exercício intensivo e metódico da investigação publicizada e da participação na avaliação se consolidam e potencializam os espaços democráticos de educação.

Recebido em 17 de julho de 2018
Aprovado em 26 de setembro de 2018

Notas

- 1 Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007_10.pdf>.
- 2 Estrutura político-administrativa e decisória localizada no Palácio Piratini, compartilhada pelo Governador com as Secretarias para acompanhamento e execução de projetos de governo, da qual também participavam representantes da sociedade civil, membros do “Conselhão” (FGV, 2017).
- 3 Matéria Diálogo e investimentos marcam nova política educacional gaúcha, diz Tarso Genro. Publicação: 18/04/2011 às 11h30min em: <<https://bit.ly/2lg40gY>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

Referências

- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma Contribuição para Fazermos Avaliações Menos Ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília; CARVALHO, Maria do Carmo (Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.
- AZEVEDO, Janete. **A Educação como Política Pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.
- BAIROS, Mariângela; MARCHAND, Patrícia Souza. Sistema Estadual de Avaliação Participativa no Rio Grande do Sul: uma análise a partir das instituições. **Políticas Educativas**, Santa Maria, v. 9, n. 2, p. 54-74, 2016.
- BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio Pereira. A Inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Aurélio (Org.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- CASASSUS, Juan. Política y Metáforas: un anlysis de la evaluación estandarizada en el contexto de la política educativa. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete Angelina (Org.). **Vinte e Cinco Anos de Avaliação de Sistemas Educacionais no Brasil: origens e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. P. 21-46.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. Políticas Públicas e Desenvolvimento. In: MADEIRA, Lúcia Mori (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.
- FARENZENA, Nalú, CARDOSO, Caroline Cristiano; SCHUCH, Cleusa Conceição Terres. Uma Análise da Formulação do Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul. **Dialogia**, São Paulo, n. 22, dez. 2015.
- FREITAS, Luiz Carlos. Caminhos da Avaliação de Sistemas Educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da Auditoria e a cultura da Avaliação. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete (Org.). **Vinte e Cinco Anos de Avaliação de Sistemas Educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores**. Florianópolis: Insular, v. 2, 2013.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun. 2000.
- FRIEDMAN, John. **Planificación en el Ámbito Público**. Madrid: INAP, 1991.
- LIMA, Iana Gomes; GOLBSPAN, Ricardo Boklis. O Sistema Estadual de Avaliação Participativa na Educação Estadual do Rio Grande do Sul: contribuições para o desenvolvimento da gestão escolar democrática. **Políticas Educativas**, Santa Maria, v. 9, n. 2, p. 15-31, 2016.

- LIMA, Licínio. **A Escola como Organização Educativa**. São Paulo: Cortez, 2001.
- MATUS, Carlos. **Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas**. São Paulo: FUNDAP, 1996a.
- MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, 1996b.
- MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente**. São Paulo: FUNDAB, 1996c.
- MATUS, Carlos. **Los 3 Cinturones de Gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1997.
- MATUS, Carlos. **Teoría de la Producción y el Juego Social**. Caracas: Altadir, 1998.
- MATUS, Carlos. **O Líder Sem Estado-Maior**. Tradução de Gisela Barroso. São Paulo: Fundar, 2000.
- MATUS, Carlos. **Teoria do Jogo Social**. São Paulo: Fundap, 2005.
- NUNES, Paulo. Proposta Prevê Mudança na Avaliação. **Correio do Povo**, Porto Alegre, v. 116, n. 365, 30 set. 2011.
- RAVITCH, Diane. **A Vida e a Morte do Grande Sistema Escolar Americano, como os Testes Padronizados e o Modelo de Mercado Ameaçam a Educação**. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 48.744, de 28 de dezembro de 2011. Institui o Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Estado do Rio Grande do Sul – SEAP/RS e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, ano LXIX, n. 250, p. 15, 29 dez. 2011a.
- RIO GRANDE DO SUL. Palácio Piratini. **Proposta ao CPERS Sindicato**, Porto Alegre, 16 mar. 2011b.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. [Brasília] CAPES-UAB, 2009.
- SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Difícil Democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- SARAIVA, Mateus; LUCE, Maria Beatriz. A Apropriação da Avaliação em Larga Escala Pelas Comunidades Escolares: uma análise do ENEM e do SEAP. **Políticas Educativas**, Santa Maria, v. 9, n. 1, p. 136-153, 2015.
- SILVA, Maria Beatriz Gomes; MACHADO, Maria Goreti Farias. Sistema Estadual de Avaliação Participativa no Rio Grande do Sul: diagnóstico das coordenadorias regionais de educação em 2013. **Políticas Educativas**, Santa Maria, v. 9, n. 1, p. 103-120, 2015.
- SILVA, Maria Abádia da. Qualidade Social da Educação Pública: algumas aproximações. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.
- SORDI, Mara Regina Lemes; BERTAGNA, Regiane Helena; SILVA, Margarida Montejano. A Avaliação Institucional Participativa e os Espaços Políticos de Participação Construídos, Reinventados, Conquistados na Escola. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 175-192, maio-ago., 2016.
- SOUSA, Sandra Maria Zakia. Avaliação Externa e em Larga Escala no Âmbito do Estado Brasileiro: interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas do governo federal. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete Angelina (Org.). **Vinte e Cinco Anos de Avaliação de Sistemas Educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores**. Florianópolis: Insular, 2013. P. 61-85.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

UFRGS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **12º Relatório Parcial acerca da análise e avaliação externa de processos e de resultados atinentes à avaliação institucional participativa do Sistema Estadual de Avaliação Participativa – SEAP** (Doc.195/2016). Maria Beatriz Luce (coordenadora geral). Porto Alegre: UFRGS, 2015.

VIANNA, Heraldo Marelim. Fundamentos de um Programa de Avaliação Educacional. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 28, jul.-dez. 2003.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; KOETZ, Carmen Maria. Trajetória do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado do Rio Grande do Sul. *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 77, p. 677-700, out./dez. 2012.

Guilene Salerno é doutora em Educação, mestra em Psicologia Social e Institucional e licenciada em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e graduada em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Atualmente é assessora pedagógica do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre e pesquisadora vinculada ao Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação na Faculdade de Educação.

E-mail: guilenesalerno@gmail.com

Maria Beatriz Luce é licenciada em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre e doutora em Educação pela Universidade Estadual de Michigan. Atualmente é professora titular de Política e Administração da Educação na UFRGS.

E-mail: lucemb@ufrgs.br

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos de uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Disponível em: <<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>>.