

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL | FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL PARTICIPATIVA:



[RE]FORMULAÇÃO DE UMA
POLÍTICA PÚBLICA
EDUCACIONAL

Guilene Salerno
Prof^a. Orientadora Dra. Maria Beatriz Luce

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Guilene Salerno

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL PARTICIPATIVA:
[re]formulação de uma política pública educacional**

Porto Alegre
2017

Guilene Salerno

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL PARTICIPATIVA:
[re]formulação de uma política pública educacional**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação. Linha de Pesquisa: Política e Gestão de Processos Educacionais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Beatriz Luce

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Salerno, Guilene

Avaliação institucional participativa:
[re]formulação de uma política pública educacional /
Guilene Salerno. -- 2017.
209 f.

Orientador: Maria Beatriz Luce.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-
Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Avaliação institucional participativa. 2.
Autoavaliação institucional. 3. Gestão democrática.
4. Formulação de política pública. 5. Política
educacional. I. Luce, Maria Beatriz, orient. II.
Título.

Guilene Salerno

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL PARTICIPATIVA:
[re]formulação de uma política pública educacional**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação. Linha de Pesquisa: Política e Gestão de Processos Educacionais.

Aprovada em 12 de julho de 2017.

Prof^a. Dr^a. Maria Beatriz Luce – Orientadora – UFRGS

Prof^a. Dr^a. Nalú Farenzena – UFRGS - PPGEDU

Prof^a. Dr^a. Luciana Leite Lima – UFRGS - CEGOV

Prof^a. Dr^a. Eliara Zavieruka Levinski – UPF - FAED

Prof^a Dr^a Mariângela Silveira Bairros – UFRGS - FACED

Kublai Kan disse:

-É tudo inútil, se o ultimo porto só pode ser a cidade infernal, que está lá no fundo e que nos suga num vórtice cada vez mais estreito.

E Polo:

- O inferno dos vivos não é algo que será; se existe, é aquele que já está aqui, o inferno no qual vivemos todos os dias, que já formamos estando juntos. Existem duas maneiras de não sofrer. A primeira é fácil para a maioria das pessoas: aceitar o inferno e tornar-se parte deste até o ponto de deixar de percebê-lo. A segunda é arriscada e exige atenção e aprendizagem contínuas: tentar saber reconhecer quem e o que, no meio do inferno, não é inferno, e preservá-lo, e abrir espaço.

Ítalo Calvino

RESUMO¹

Este estudo trata do processo de [re]formulação da política de avaliação institucional participativa, do Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP-RS), concebido pela Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul (SEDUC-RS), no período de 2011 - 2014, durante o governo Tarso Genro. Descreve, analisa e interpreta o Sistema, historicizando-o; identifica seus efeitos e as relações estabelecidas em seu processo; analisa o envolvimento dos atores partícipes numa etapa do ciclo de políticas públicas em educação, pouco estudada no Brasil: a formulação. O SEAP-RS foi aplicado à rede estadual de ensino por meio de autoavaliações, através de cadernos impressos, plataforma *on-line*, ações de formação e processos de avaliação participativos. Sua implementação, de 2012 a 2014, demandou de cada unidade institucional (Secretaria de Educação, Coordenadorias Regionais - CRE, e Escolas) a elaboração de diagnóstico preliminar, eleição de comissões representativas, realização coletiva da avaliação institucional e seus respectivos registros. Esse processo deveria subsidiar o planejamento e o acompanhamento de metas. Contou, também, com avaliação externa sob a coordenação do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, da UFRGS, com objetivo de compreender o sistema em duas dimensões: avaliação do processo de formulação e implementação do SEAP-RS, entre 2012-2014; e avaliação das informações registradas nos diagnósticos institucionais da SEDUC e das CRE e das Escolas. O Sistema recebeu financiamento do Banco Mundial. Na elaboração deste estudo foram utilizados: documentação institucional, diário de campo, vídeo institucional, registro das entrevistas realizadas pelo avaliador externo com responsáveis técnico-políticos e relatórios apresentados pela equipe da UFRGS. A metodologia construída para análise das informações está fundamentada nos conceitos de Carlos Matus, na articulação feita entre os fenômenos sociais e suas relações e a Teoria do Jogo Social, associado a outros teóricos (Dias (2000), Mainardes (2006; 2016), Santos (2009; 2016), Souza (2006), Afonso (1999; 2009), Saviani (2007; 2016), Dourado (2009), Arretche (2001) entre outros). Para o desenvolvimento do estudo, foi construída a descrição da experiência através do Processo em Narrativa, que, além da legislação e das normativas documentais, foram considerados os movimentos subjetivos dos atores sociais envolvidos na fase de formulação da política proposta, promovendo discussão e análise teórica a partir da prática, nos Diálogos. Na análise da formulação da política propriamente dita, o estudo mostra e discute dos atores sociais o papel do gestor técnico-político e as mudanças no desenho original da política, ainda na fase de formulação. Algumas das considerações finais deste estudo são: o elo entre a formulação e a prática coerente está na [re]formulação permanente; o modo de formulação da política impacta no conteúdo da política e na estratégia de implementação; os jogos sociais geram movimentos institucionais com novos sentidos e [re]significações da política; no jogo social a combinação entre as capacidades política e de conhecimentos são importantes na definição da agenda; os textos formulados para a política, por si só, não garantem efetividade da mesma; o centralismo na fase da formulação é incoerente com processos articulados, participativos e democráticos.

¹ SALERNO, Guilene. **Avaliação institucional participativa [re]formulação de uma política pública educacional**. Porto Alegre: UFRGS. 2017. 199p. Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós Graduação em Educação: Política e Gestão de Processos Educacionais. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

Palavras-chave: Avaliação Institucional Participativa. Autoavaliação Institucional. Gestão Democrática. Formulação de Política Pública. Política Educacional.

ABSTRACT²

This study focuses on the reformulation process of institutional participant evaluation policies, from the State Participant Evaluation System (SEAP-RS), developed by the State Education Office from Rio Grande do Sul (SEDUC-RS) from 2011 to 2014 under Tarso Genro's administration. It describes, analyzes and interprets the System, contextualizes it historically; it identifies its effects and the relations established in its process; it analyzes the main subjects' engagement during a stage of a cycle of public politics in education, poorly studied in Brazil: the formulation. SEAP was applied to the state education network through self-evaluations, through printed notebooks, online platforms, qualification actions, and participant evaluation processes. Its implementation, from 2012 to 2014, demanded that each institutional unit (Education Office, Regional Coordination –CRE, and schools) elaborate a diagnostic preview, election of representing committees, collective institutional evaluation, and proper registration. This process should subsidize planning and follow up of the plan. It also counted on external evaluation under the coordination of Politics and Education Administration study group from UFRGS, with the objective of comprehending the system in two dimensions: evaluation of the formulation and implementation process of SEAP-RS, between 2012 and 2014; and evaluation of the information registered in the institutional diagnostics of SEDUC, CRE, and the schools. The system received funding from the World Bank. To elaborate this study it was used: institutional documentation, field notes, institutional videos, records of interviews done by the external evaluator with political technicians in charge and the reports presented by a team from UFRGS. The methodology used to analyze the information is based on the concepts of Carlos Matus, in the articulation between social phenomena and its relations, and the Game Theory, associated to other theorists such as Dias (2000), Mainardes (2006; 2016), Santos (2009; 2016), Souza (2006), Afonso (1999; 2009), Saviani (2007; 2016), Dourado (2009), Arretche (2001) among others. To develop this study, a description of the experience through Narrative Process was done, where beyond the legislation and documentation rules, subjective movements of the social actors were taken into consideration in the formulation of the proposed policy, promoting debate and theoretical analysis from practice, in the Dialogues. In the analysis of political formation, the study shows and discusses the social actors and the role of political-technician administrator and the changes in the original draw of politics, when still in forming phase. Some of the final considerations of this study are: the link between the formulation and a coherent practice is in the permanent [re]formulation; the ways of reformulation in politics impacts in the political content and in implementation strategy; the social games generate institutional movements with new meanings and re[signifying] politics; in social games the combination between political capacity and knowledge are important in defining the agenda; the texts elaborated for politics do not guarantee effectiveness for itself; the concentration in the formulation phase is incoherent with articulated, participant and democratic processes.

² SALERNO, Guilene. **Avaliação institucional participativa [re]formulação de uma política pública educacional**. Porto Alegre: UFRGS. 2017. 199p. Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós Graduação em Educação: Política e Gestão de Processos Educacionais. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

Key-Words: Participant Institutional Evaluation. Institutional Self-evaluation. Democratic administration. Formulation of Public Politics. Educational Politics.

RESUMEN³

Este estudio trata del proceso de [re]formulación de la política de evaluación institucional participativa, del Sistema Estadual de Evaluación Participativa (SEAP-RS), diseñado por la Secretaria del Estado de Educación de Rio Grande do Sul (SEDUC-RS), en 2011 - 2014, durante el gobierno Tarso Genro. Describe, analiza e interpreta el Sistema, historizándolo; identifica sus efectos y las relaciones establecidas en el proceso; analiza la participación de los actores partícipes en uno de los pasos del ciclo de políticas públicas en educación, poco estudiada en Brasil: la formulación. El SEAP-RS fué aplicado à la red estadual de enseñanza por medio de autoevaluaciones, a través de cuadernos impresos, plataforma *online*, acciones de formación y procesos de evaluación participativos. Su implementación, de 2012 a 2014, demandó de cada unidad institucional (Secretaria de Educación, Coordinadorias Regionales - CRE, y Escuelas) la elaboración de diagnóstico preliminar, elecciones de comisiones representativas, realización colectiva de la evaluación institucional y sus respectivos registros. Ese proceso debería subsidiar el planeamiento y el seguimiento de las metas. Ha contado con evaluación exterior bajo la coordinación del Núcleo de Estudios de Política y Gestión de la Educación, de UFRGS, con el objetivo de comprender el sistema en dos dimensiones: la evaluación del proceso de formulación e implementación del SEAP-RS, 2012-2014; y evaluación de las informaciones grabadas en los diagnósticos institucionales de SEDUC y de las CRE y Escuelas. El Sistema he recibido financiamiento del Banco Mundial. Em la elaboración de esto estudio fueron utilizados: documentación institucional, diario de campo, video institucional, registro de las entrevistas que fueron realizadas pelo evaluador externo con responsables técnico-políticos y relatórios presentados por el equipo de UFRGS. La metodología construida para analizar las informaciones se fundamenta en los conceptos de Carlos Matus, la articulation hecha entre los fenómenos sociales y sus relaciones y la Teoria del Juego Social, asociado a otros teóricos (Dias (2000), Mainardes (2006; 2016), Santos (2009; 2016), Souza (2006), Afonso (1999; 2009), Saviani (2007; 2016), Dourado (2009), Arretche (2001) entre otros). Para desarrollar el estudio, fué construida la descripción de experiencia a través del Proceso e Narrativa, que además de la legislación y de las normativas documentales, fueram considerados los movimientos subjetivos de los actores sociales en el paso de formulación de la política propuesta, promoviendo discusiones y análise teórica de la prctica, em los Diálogos. La análise de formulación de la política, el estudio muestra los actores sociales el rol del gestor técnico-político y los câmbios en el diseño original de la política, todavia en paso de formulación. Algunas consideraciones finales son: el eslabón entre la formulación y la practica coherente está en la [re]formulación permanente; la manera de formulación de la política refleja en el contenido de la política y en la implementación; los juegos sociales traen movimientos institucionales con nuevos sentidos y [re]significados en la política; en el juego social la combinación entre las capacidades política y de conocimiento son importantes para definir la agenda; los textos hechos para política no garantem efetividade; centralismo en el passo de formulación es incoherente con procesos articulados, participativos y democráticos.

³ SALERNO, Guilene. **Avaliação institucional participativa [re]formulação de uma política pública educacional**. Porto Alegre: UFRGS. 2017. 199p. Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós Graduação em Educação: Política e Gestão de Processos Educacionais. Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

Palabras clave: Evaluación Institucional Participativa. Autoevaluación Institucional. Administración Democrática. Formulación de Políticas Públicas. Política de Enseñanza.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Exemplos de Críticas à Teoria de Carlos Matus.....	38
Quadro 2 - Referências de Matus sobre outros autores para elaboração do Conceito de Situação/ Situacional.....	39
Quadro 3 - Relações Fundamentais na Explicação da Realidade.....	42
Quadro 4 - Os Cinco Elementos do Poder de um Ator Social.....	44
Quadro 5 - Materiais Consultados na Pesquisa segundo a sua Natureza e Fontes	46
Quadro 6 - Localização dos Diálogos na Escrita.....	50
Quadro 7 - Categorias Escolhidas para Análise do Jogo Social.....	53
Quadro 8 - O Triângulo de Governo.....	54
Quadro 9 - Análise dos Estilos de Estratégia.....	56
Quadro 10 - Conceitos Selecionados em Kingdon e Matus.....	58
Quadro 11 - Ciclo Anual do SEAP-RS.....	62
Quadro 12 - Roteiro para o Diagnóstico Preliminar.....	67
Quadro 13 - Mapa Estratégico do Governo do Estado do Rio Grande do Sul-2012....	74
Quadro 14 - Mapa Estratégico SEDUC -RS.....	75
Quadro 15 - Ações pretendidas e metodologia proposta.....	77
Quadro 16 - Critérios de Seleção de Problemas.....	90
Quadro 17 - Identificação do Objeto PROREDES-BIRD.....	102
Quadro 18 - Levantamento do Número Total de Escolas Participantes do SEAP-RS - 2012.....	110
Quadro 19 - Estruturas Existentes de Democracia na Educação – RS.....	123
Quadro 20 - Síntese dos Movimentos do SEAP-RS. Gestão 2011-2014.....	166
Quadro 21 - Ações Pretendidas e Metodologia Proposta - SEAP-RS. 2011-2014.....	174

LISTA DE SIGLAS

ABRINQ	Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos
ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BIRD	Banco Internacional para Recuperação e Desenvolvimento
CEED	Conselho Estadual de Educação
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CEPE	Centro de Estudos e Pesquisa em Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNSE	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPERGS	Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
DAER	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
DEPLAN	Diretoria de Planejamento (RS)
EEP	Programa de Despesas Elegíveis
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola do Ministério da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desempenho Educação Básica
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación y Desarrollo
INEP	Instituto de Estudos e Pesquisa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPP	Método Altadir de Planejamento Popular
MEC	Ministério da Educação
NEEJA	Núcleo de Educação de Jovens Adultos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas do Ministério da Educação

PES	Planejamento Estratégico Situacional
PISA	Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes
PNO	Plano Nacional de Obras
PPA	Plano Plurianual
PROCERGS	Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul
PRONUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROREDES	Programa de Apoio a Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio Grande do Sul
RS	Rio Grande do Sul
SAEB	Sistema de Avaliação do Ensino Básico
SAERS	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul
SEAAP	Sistema Estadual de Avaliação Articulada Participativa (RS)
SEAIP	Sistema Estadual de Avaliação Institucional Participativa (RS)
SEAP	Sistema Estadual de Avaliação Participativa
SEDUC	Secretaria de Educação
SEESP	Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação
SEIF	Secretária de Educação Infantil e Fundamental do Ministério da Educação
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SME	Sistema de Monitoramento e Controle (RS)
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNCME	União dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

PRÉ-TEXTO: PERCURSO PESSOAL E PROFISSIONAL.....	16
1 INTRODUÇÃO.....	18
1.1 GESTÃO PÚBLICA E AVALIAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	25
1.2 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL PARTICIPATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA ..	27
1.3 A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA: O CONTEXTO E SUA ANÁLISE.....	29
1.4 A AGENDA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL PARTICIPATIVA	32
2 PERCURSO METODOLÓGICO E SEUS FUNDAMENTOS.....	35
2.1 CARLOS MATUS E SUA FORMULAÇÃO TEÓRICA.....	35
2.2 UMA METODOLOGIA CONSISTENTE COM A TEORIA.....	45
2.2.1 O que é o Processo em Narrativa?	47
2.2.2 O que são os Diálogos Teórico-Práticos?.....	49
2.2.3 Os Atores Sociais no Processo de [Re]Formulação do SEAP-RS	51
2.2.4 Matrizes de Análise do Processo de [re]Formulação da Política de Avaliação Institucional	52
2.3 TRAVESSIA METODOLÓGICA	56
3 PROCESSO EM NARRATIVA. DIÁLOGOS ENTRE TEORIA E PRÁTICA.....	60
3.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SEAP-RS. APRESENTAÇÃO GERAL DO SISTEMA.....	60
3.2 A FORMAÇÃO DE AGENDA DO SEAP-RS	73
3.3 PRIMEIRO DIÁLOGO: ESTADO CONTEMPORÂNEO. POLÍTICAS PÚBLICAS. DEFINIÇÃO DE AGENDA.....	79
3.4 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO SEAP-RS	92
3.4.1 BIRD - Âncora ou Ancorado do/no SEAP-RS.....	101
3.5 PRIMEIRO CICLO DE APLICAÇÃO DO SEAP-RS.....	105
3.6 SEGUNDO DIÁLOGO: AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL. GESTÃO DEMOCRÁTICA.	111
3.7 [RE]FORMULAÇÕES IMPORTANTES DO SEAP-RS	139
3.8 NOVA EDIÇÃO DO SEAP-RS	146
3.9 TERCEIRO DIÁLOGO: O POLÍTICO. O PEDAGÓGICO. O PLANEJAMENTO.....	153

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS - ALGUMAS PALAVRAS SEM FINALIZAR	165
REFERÊNCIAS	181
ANEXOS.....	194
ANEXO A – Excertos do Termo de contrato Nº 174/2013 – DLC – DAD – SEDUC.....	194
ANEXO B – Convite SEAP-RS	203
ANEXO C – Carta à Comunidade Escolar	204
ANEXO D - Convênio SEPLAG Nº 028/2012	205

PRÉ-TEXTO

PERCURSO PESSOAL E PROFISSIONAL

Hoje, doutoranda em Educação, graduada em Psicologia, com mestrado em Psicologia Social, Institucional e do Trabalho na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); com aproximadamente 29 anos de trabalho na área pública, pertenço ao quadro do magistério da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre/RS, atuo no Conselho Municipal de Educação do município como Assessora Pedagógica. Professora e assessora técnica, coordenei programas e projetos nas áreas de Políticas Sociais e Educação, além de ter sido Consultora em Gestão Pública, por um período em que estive licenciada, assessorando diversos municípios e governos de estado no país, na estruturação e implementação de políticas públicas. Estive na coordenação colegiada do Sistema Estadual de Avaliação Participativa do estado do Rio Grande do Sul (SEAP-RS), no período de 2012-2014 e colaborei com a formulação desta política no ano de 2011.

Atualmente, com o compromisso de pesquisadora, vivo tensionamentos entre estudante-trabalhadora e pesquisadora-ex-coordenadora do sistema, em estudo porquê vinculada ao Núcleo de Pesquisa Políticas e Gestão de Processos Educacionais, colaboradora do projeto de pesquisa “Análise e avaliação externa de processos e de resultados atinentes à avaliação institucional participativa do Sistema Estadual de Avaliação Participativa - SEAP/RS”. É neste contexto que escrevo a tese, acautelando-me porque, na intensidade da narrativa pela pertença, devo produzir também um texto científico. As políticas de Estado e seus dispositivos, consubstanciados no SEAP-RS, trazem da memória, documentos que já conheço e fatos vividos, pistas que dão visibilidade ao que não está tão visível. Instrutivo à cidadania e à democracia, aos educadores e aos gestores públicos, esta tese registra um percurso importante. Que o contexto político do momento de escrita da tese, se transforme em possibilidades para formulação de novas políticas públicas e novos fazeres na política educacional.

Reconheço o papel da pesquisadora. O fato de conhecer com profundidade a área em debate e o ambiente de trabalho em que estive inserida não exige menos

atenção na identificação adequada dos objetos, fatos, atores, organizações, relações etc. Queria realizar um estudo como este há muito tempo. O desejo de estudar e colaborar para análise de políticas públicas é antigo. Acompanha-me desde 2004, quando estive muito próxima de trabalhos desta natureza. Contudo, cumpre também assumir que o encantamento hoje se materializa e permite a realização desta pesquisa, elaborada com a aproximação entre o conhecimento técnico e a prática profissional, marcada pela maturidade do saber-aprender e pela clareza e responsabilidade que tenho desde o lugar de trabalhadora e estudante na vida e para a vida a sentir tal qual Iberê Camargo⁴ que dizia da responsabilidade e do lugar que ocupava através de sua arte: “Eu não nasci para brincar com a figura, fazer berloques e enfeitar o mundo. Eu pinto porque a vida dói” (MORAIS, 2000, p. 209).

⁴ Iberê Camargo: pintor, gravador, desenhista, escritor e professor, nasceu em Restinga Seca - RS em 1914 e morreu em Porto Alegre - RS 1994. Fez a citação referida no ano de 1993.

1 INTRODUÇÃO

O estudo se fez a partir da elaboração de um Processo em Narrativa que trouxe vozes do coletivo. Como pesquisadora assumi a prática como princípio e razão de ser da produção do conhecimento, ousei criar uma forma de análise que nomeei de Diálogos Teórico-práticos. A partir da narrativa construída pela análise documental, considero o texto produzido, a escrita científica dos fatos práticos, buscando garantir sua confiabilidade, fidedignidade, cumprindo a exigência da ortodoxia científica, sem evitar ou contornar artificialmente as subjetividades. Trata-se de uma pesquisa qualitativa.

A escrita da tese está organizada em três capítulos, além da Introdução, considerada Capítulo 1, organizada em quatro seções, apresentando temas importantes para a consideração: 1.1 A Gestão Pública e a Avaliação para Educação de Qualidade justificando porque a avaliação é um campo importante de pesquisa tanto para esfera governamental quanto para a academia. 1.2 Avaliação Institucional Participativa como Política Pública. 1.3 A Formulação da Política: o contexto e sua análise e finalizo com a seção 1.4 sobre como se configurou a Agenda de Avaliação Institucional Participativa.

No Capítulo 2, trato do Percurso Metodológico e seus Fundamentos. Apresento Carlos Matus, autor referência para discussão do processo de [re]formulação da política de avaliação institucional participativa, realizada na gestão 2011-2014 no governo do estado do RS. No Capítulo 3, detalho o Processo em Narrativa. Descrevo o primeiro momento de institucionalização do Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP-RS), com sua apresentação geral; na sequência, a [re]formulação do SEAP, quando apresento os sentidos, significações, representações e finalidades desta política. Este é o capítulo que considero estrutural da tese, pois nele consta uma descrição da experiência, em forma de narrativa, alternado, com sua análise e sua discussão através dos Diálogos Teórico-práticos.

Por fim, estão as Considerações Finais: algumas palavras sem finalizar, em que sintetizo as [in]coerências, as [in]consistências, as afirmações e as contradições do processo de formulação e reformulação do SEAP-RS, com uma avaliação da importância desta política e de suas potencialidades no passado, no presente e em perspectiva de futuro. Comprometida com o rigor investigativo, procurei registrar com precisão as marcas que este processo esculpiu na história da Avaliação Institucional do estado do RS. Reconheço um tom de esperança ao antever possibilidades de que este estudo, desenvolvido num tempo e num espaço, venha ser um legado para novas políticas educacionais de gestão democrática.

Cada palavra escrita veio acompanhada de uma prova do fato citado. Procurei não me perder em detalhes, e sim, em narrar cada momento de formulação da política de Avaliação Institucional Participativa. Narrei o Processo de [re]formulação da política de Avaliação Institucional, estruturada a partir do Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP-RS) na gestão do Governador Tarso Genro, no período de 2011 – 2014, com alguns detalhes da sua eleição em 2010. Reuni os principais acontecimentos em cada ano embora os processos não sejam lineares.

Destaco alguns: no ano de 2010 analisei os jogos e a disputa eleitoral; em 2011, o Planejamento de Governo, a formulação da política e seus movimentos, seus textos legais e políticos. Em 2012, as formações, a primeira aplicação do SEAP, as tratativas para contratação da avaliação externa e o lançamento do SEAP como política pública. Em 2013, analiso as reformulações para a segunda aplicação do SEAP e os movimentos para qualificar o processo. A contratação do financiamento e missão do Banco Mundial, outros textos da política, movimentos da Avaliação Externa e formulações de formações. Finalmente, em 2014, as reformulações dos Cadernos e formulação do Caderno nº5 REFLEXÕES E ORIENTAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO À LUZ DO SEAP-RS: SEDUC-CRE-ESCOLAS.

Para elaboração do Processo em Narrativa utilizei textos legais, textos do contexto e textos sobre a política; registros de transcrições de entrevistas; vídeo; texto teórico utilizados na formulação da política e diários de campo.

Cabe destacar que muitas leituras feitas não constam nas Referências, pois não foram citadas no corpo do texto conforme as indicações das normas, porém, foram importantes para chegar na escolha do que utilizar para construir a metodologia e a análise da pesquisa e responder a questão central:

Como ocorreu o processo de configuração da agenda e de [re]formulação da Política de Avaliação Institucional Participativa através do Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP-RS), na Secretaria de Estado da Educação (SEDUC-RS), no período de 2011 a 2014?

A avaliação tem sido um tema caro à educação. Caro em todo sentido, tanto para avaliados, quanto para avaliadores, instituições educativas e agências de fomento com experiência de desperdícios de toda ordem! É de bom tom tratar do tema da avaliação educacional por todos os vieses que atravessam sua prática. Sejam aqueles para resultados, sejam os processuais, sejam os de cunho seletivo, de exclusão, classificatórios ou aqueles de acompanhamento, supervisão, inclusão.

Abordar o tema, em tão variado leque de possibilidades já demandaria algum fôlego para pautar princípios, abrangências, finalidades, sugestões de estudo ou pesquisa, planejamentos etc. Indo além, ao ampliar a análise e discussão da avaliação em sua institucionalização política, então como Sistema Estadual de Avaliação, intencionada para ser democrática e participativa, é um compromisso com uma determinada prática política no fazer público, desde ela mesma, para aprendizagens cidadãos de todos os envolvidos.

Não fora tudo isso, trago à agenda acadêmica, nos conformes do modelo convencional, a formulação desta Avaliação Institucional Participativa da qual fiz parte, exponho a prática de um, entre muitos envolvidos, para ser, de fato, entendida enquanto tal. Há também, a expectativa de voltar a ser uma outra - reformulada, após reflexões apropriadas do processo empreendido, processo de aprendizagem continuado, permanente porque inacabado, sempre entre fazer-saber; prática-teoria; realizadores-propositores, em movimentos interdependentes interativos de

[re]criação. Por isso mesmo, o uso intencional e insistente da expressão, fixada na grafia: [re]formulação, abrangendo e assumindo o movimento inerente ao processo da avaliação que supõe: propor questionamentos - aplicá-los - avaliá-los - refleti-los e então, realizar outras proposições mais consequentes para o futuro.

Foi preciso narrar este processo de configuração, formulação e reformulação da política e o faço através de uma construção conceitual: O Processo em Narrativa. Mas afinal, o que é o Processo em Narrativa?

O Processo em Narrativa, nesta pesquisa, consiste na historicização detalhada do período em que a [re]formulação do SEAP-RS aconteceu. Gadamer (1997) diz que a historicidade se realiza desde um presente em virtude de uma atualidade que recupera o passado. Não se trata de reproduzir o passado, mas, de se ter a compreensão de que há uma atualização que cria possibilidades a partir de uma distância que é temporal, uma vez que o intérprete - a pesquisadora - ocupa posição central entre os textos da história passada e o momento presente. Este processo de recuperar o passado sem reproduzi-lo foi demorado e denso, exigiu atenção permanente ao distanciamento analítico necessário, do qual mantive compromisso ético em cumprir. Por isso, também, obviamente, tenso.

O processo de formulação da política é bastante dinâmico e em constante movimento, por isso, propus uma opção de compreensão da tese a partir da leitura sequencial do Processo em Narrativa e posteriormente, a leitura dos Diálogos, ou a leitura intercalada pelos Diálogos Teórico-práticos: o primeiro Diálogo: Estado contemporâneo. Políticas Públicas. Definição de agenda; o segundo diálogo: Avaliação Institucional. Gestão Democrática, e o terceiro Diálogo: O político. O pedagógico. O planejamento.

A tese não possui um capítulo específico de fundamentação teórica. Os Diálogos Teórico-práticos a referenciam. A estética da tese é apresentada dentro do que permitem as normas da ABNT. O que é muito pouco! Mas a ideia de movimento de formulação da política e de movimento na leitura da tese foi proposta.

Descrevi, analisei, expliquei e interpretei o processo histórico de [re]formulação do SEAP-RS como política pública, com sua motivação, sua concepção e em seu contexto enquanto estratégia de governo, relacionando a teoria à prática; identificando [in]coerências e [des]alinhamentos nos conceitos e nas estratégias de implantação e implementação adotados.

Para análise do Processo em Narrativa, primeiramente, fiz um exercício a partir de Kingdon (2003) e Capella (2004), com o modelo teórico de Múltiplos Fluxos. Estes autores tratam do processo de formulação de política pública. Estas leituras possibilitaram-me compreender os dois primeiros processos de construção de uma política pública, estágios pré-decisórios: os momentos da formação da agenda e a da configuração de alternativas para a política. Trata-se de um modelo, originalmente concebido na área de comunicação e replicado, com sucesso, na área de políticas públicas. Este modelo se destaca por explicar a formulação das agendas governamentais. Este exercício não registrei na tese, mas inclui algumas aproximações dos autores no Quadro 10, onde associo os conceitos de John Kingdon com Carlos Matus.

A bibliografia sobre formulação de Políticas Públicas é rara no Brasil e são poucos os autores que discorrem sobre o tema. Capella e Brasil (2015) informam que somente no ano de 2015 se constituiu o “Laboratório de Agenda Governamental” (*Brazilian Policy Agenda Project*) no grupo de países pertencentes ao CAP. Esta iniciativa pretende monitorar e analisar o ingresso e saída de temas na agenda governamental federal brasileira. Este projeto insere o Brasil no mapa dos estudos sobre os processos de formação da agenda brasileira, por meio do mapeamento dos níveis de atenção governamental às diversas políticas públicas ao longo do tempo. Além disso, ao mesmo tempo em que a pesquisa pode beneficiar-se de uma perspectiva comparada, pode também auxiliar a identificar limites e potencialidades das teorias mais recentes sobre a formação da agenda.

Mesmo assim, resolvi ousar e para análise do Processo em Narrativa me desafiei a criar outras possibilidades. Escolhi Carlos Matus, autor que não trata de formulação de política, em si, mas desenvolve alguns conceitos que considere importantes e necessários para uma análise da formulação de uma política pública.

Este autor se destaca por fazer a leitura do contexto, abordando a enorme incerteza existente no jogo social com suas regras e desdobramentos, que explicam o jogo, a produção social em suas dimensões econômica, política, ideológica, cultural, cognitiva, jurídico-social e ecológica espacial. Trabalha com alguns conceitos que considere no processo em análise: a) O Ator Social é concebido como quem tem uma perspectiva de ação sobre a realidade na qual vive. Para os propósitos deste trabalho, importa reter aqui que atores sociais podem ser indivíduos (personalidades), organizações ou agrupamentos de pessoas; b) A situação/realidade, ou realidade situacional, rompe os compartimentos que as ciências sociais construíram a fim de explicar a realidade. A situação é uma apreciação do conjunto feita pelo ator em relação às ações que projeta produzir, visando preservar ou alterar a realidade em que vive (MATUS, 1993); c) A Produção Social, Matus (1996b) faz analogia com o jogo. Assim como num jogo é impossível adivinhar sua finalização, pois cada jogador possui sua estratégia, existindo possibilidade das regras serem modificadas a cada momento no decorrer do mesmo jogo; com elas, os recursos de cada jogador aumentam, diminuem ou mudam de qualidade. São estes recursos que alteram as acumulações dos jogadores da mesma maneira que são os atores sociais que modificam a situação através de sua ação humana; d) Os Fluxos de Produção Social, tal como num jogo, permitem aos participantes acumular ou desacumular recursos em combinações infinitas, de toda ordem, que podem ocorrer no espaço permitido pelas regras. Segundo Matus (1996b), as acumulações - fenoestruturas - fluxos e produção - encontram-se dentro do tempo-espaço do jogo social. Já as genoestruturas - regras-, geralmente permanecem estáveis, pois suas alterações demandam recursos de poder. A produção social é resultado de um constante fluxo.

Para Matus (2005), na dinâmica do jogo social, a questão central está em como apoiar o homem de ação na ampliação de sua capacidade de intervenção numa realidade na qual a produção social se concretiza a partir de jogos interativos, indeterminados e de alta complexidade.

Com base nesses principais conceitos, fiz análise do Processo em Narrativa partir dos Diálogos teórico-práticos, incluindo outros autores como: Dias Sobrinho (2000), Mainardes (2006; 2016), Boaventura Santos (2009; 2016), Celina Souza

(2006), Afonso Janela (1999; 2009), Demerval Saviani (2007; 2016), Luís Dourado (2009), Marta Arretche (2001) entre outros. O quê são estes Diálogos teórico-práticos?

Nesta tese, os Diálogos teórico-práticos são as discussões e as análises teóricas do Processo em Narrativa sobre o objeto de estudo. Tratam, pois, da [re]formulação da política de avaliação institucional participativa. São textos de exercício, em que dialogo com a prática e faço uma reflexão sobre ela, a partir do referencial teórico construído. Contudo, estas análises me possibilitaram apenas algumas palavras sem finalizar. Aqui digo sem finalizar, não porque faço apenas uma pergunta e devo respondê-la, mas, porque quero afirmar que a formulação e a reformulação de uma política é movimento permanente, é dinâmica e é o que permite a inclusão, a diversidade dos interesses dos inúmeros atores sociais que podem compor a etapa de formulação de uma política. O jogo social não tem fim, por isso é sem finalizar.

Como constatações da prática aos conceitos e dos conceitos à prática, sintetizo: a) O elo entre a formulação e a prática coerente está na reformulação permanente; b) O modo de formulação da política impacta no conteúdo da política e na estratégia de implementação; c) Os jogos sociais geram movimentos institucionais com novos sentidos e [re]significações da política; d) No jogo social a combinação entre as capacidades políticas e as de conhecimentos são importantes na definição da agenda; e) Os textos formulados para política, por si só, não garantem efetividade da mesma; f) O centralismo na fase da formulação é incoerente com processos articulados, participativos e democráticos; g) A Avaliação Externa, feita por um grande centro de pesquisa e formação em educação, pode condicionar a perenidade da política; h) Há que se considerar o protagonismo dos diferentes Atores Sociais desde a etapa da formulação da Política; i) A solidez da democracia depende do compartilhamento do poder de decisão com aqueles atores sociais seus protagonistas, pois a ação isolada de participação, sem poder decisório, não garante processos democráticos; j) A existência do jogo social e a constante imprevisibilidade da realidade situacional não permitem suposições teóricas sem análises e reflexões práticas; k) Pode uma política nascer e se realizar com sentido emancipatório, sem necessariamente, ter sido assim formulada? l) A reformulação

permanente da política mostra a possibilidade de novas leituras frente às avaliações conservadoras, por isso, o SEAP RS pode ser considerado uma construção para um contexto emergente; m) Construir conhecimento sobre fenômenos sociais é um processo sem fim, no qual as conclusões são sempre provisórias e a capacidade de valorizar as provisórias conclusões, enunciando novas problematizações, é também um processo sem fim!

1.1 GESTÃO PÚBLICA E AVALIAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

A avaliação da política pública é um campo de pesquisa importante, tanto para a esfera governamental quanto para a academia. Ambas instituições têm responsabilidade social pela produção de conhecimentos voltados à avaliação institucional, qualidade social da educação, políticas públicas de educação. Estes estudos possibilitam crescentemente buscar efetividade na gestão da educação pública com uma educação de qualidade social, sendo fundamental considerar a dinâmica da interface das áreas pedagógica, econômica, social, cultural e política, e também, sua abrangência na perspectiva da renda, da igualdade social e da educação como direito, entre outras.

Compreendo conforme Dourado e Oliveira (2009), que as referências analíticas para a qualidade da educação têm perspectiva polissêmica, já que a concepção de mundo, de sociedade e de educação definem elementos para qualificar, avaliar e precisar os atributos de um processo educativo de qualidade social. A escola ainda ocupa um lugar de destaque na discussão da qualidade, quando avaliamos a questão pedagógica e a sua função social, mas, também, a gestão e a articulação dos níveis institucionais da estrutura educacional.

No Brasil, temos três esferas de sistemas educacionais conforme a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) (BRASIL, 1996): a do Sistema Federal de Ensino; a dos Sistemas de Ensino dos 27 Estados e do Distrito Federal (DF) e a dos Sistemas Municipais de Ensino. A Educação Básica realiza-se nas três esferas, sendo as etapas da Educação Infantil (0 a 5 anos de idade) e do Ensino Fundamental (com 9 anos de escolaridade) são de responsabilidade precípua dos Municípios; o Ensino Médio dos Estados, embora muitos atuem também no Ensino Fundamental. A União

atua nestas etapas por meio de políticas redistributivas através do financiamento e da assistência técnico-profissional, da coordenação e fomento da formação de professores, da avaliação da qualidade do ensino e do desenvolvimento curricular, de materiais e tecnologias pedagógicas.

Para manter coerência e convergência entre os sistemas educacionais federativos, com garantia da qualidade da oferta de ensino em âmbito nacional, por iniciativa do Ministério da Educação (MEC), foi criado o Sistema Avaliação da Educação Básica (SAEB). Segundo Pestana (1998), este sistema teve por objetivo: coletar informações sobre a qualidade dos resultados educacionais e sobre o acesso a esse nível de ensino. O SAEB iniciou em 1988, medindo o desempenho acadêmico dos alunos brasileiros. Somente em 1995, todos os estados brasileiros e todas as redes de ensino⁵ passaram a participar do mesmo. Nesse mesmo ano, foi realizada sua avaliação externa que implicou em mudanças metodológicas em sua aplicação. Desse ponto inicial ao presente momento, diversas outras modificações têm sido adotadas, no sentido de ampliar os elementos avaliados e de atualizar as medidas e os instrumentos adotados. Vários autores consideram que o SAEB é ainda bastante recente, mas, que, de maneira geral, vem se tornando um poderoso instrumento político e de gestão do sistema escolar, na medida em que indica padrões de ensino e de aprendizagem aos processos de capacitação técnica e institucional e destacam na proposta conceitos tais como visibilidade social, responsabilização, desenvolvimento de competências, estabelecimento de parcerias e utilização dos resultados para formulação de políticas, programas e projetos educacionais.

Cabe, com isso, reconhecer a prevalência de um viés normativo acerca da avaliação e da priorização dos aspectos técnicos da pesquisa avaliativa e a ênfase em seu papel de instrumento gerencial. Até então, a tônica é dada aos resultados e não, ao processo de construção das avaliações, isto é, não é dada ênfase à pesquisa e à formação emancipatória de avaliadores e avaliados. Prevalecem às avaliações de larga escala.

⁵ A terminologia rede de ensino é utilizada quando nos referimos às instituições de ensino que são mantidas por um mesmo tipo de fonte financeira, por exemplo: rede particular; rede municipal; rede estadual e rede federal.

Segundo Faria (2005), as avaliações se justificam pela necessidade de modernização da gestão pública, considerando o contexto de dinamização e de legitimação da reforma do Estado. Esta associação da função avaliação a uma reforma gerencialista do Estado, com ênfase nos resultados e, conseqüentemente, na desresponsabilização da provisão de bens e serviços sociais, como as condições de formação e de trabalho dos profissionais, a infraestrutura e materiais de ensino, fortalece a meritocracia - que não se articula com o princípio de democracia na/da educação (LUCE; MEDEIROS, 2006). Faria (2005) também alerta que precisamos inventariar as distintas formas de uso da avaliação de políticas públicas, para que se possa ampliar a percepção do viés político da pesquisa avaliativa e (talvez) avançar na superação da meritocracia e do valor do ensino em si.

Nesse sentido, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (BRASIL, 2013, art. 46) orientam para a realização de três tipos de avaliação: avaliação da aprendizagem; avaliação institucional interna e externa e avaliação de redes de Educação Básica. Preconizam que a avaliação institucional deve ser realizada anualmente pelas escolas. No entanto, por sua natureza, não detalham como deve ser realizada, nem que aspectos devem abarcar. Assim, cada sistema de ensino ou instituição escolar pode realizá-la de acordo com o seu ponto de vista e com as mais variadas metodologias, como também, pode adotar uma postura de omissão em relação às questões associadas ao processo de avaliação e ao seu uso.

1.2 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL PARTICIPATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Os processos de avaliação institucional já podem ser considerados parte da história da educação, ainda que no contexto brasileiro esta modalidade seja relativamente recente. Somente a partir da década de 90 obteve relevância e está, notadamente, até hoje, mais assumida na educação superior que na educação básica. Portanto, ampliar o conhecimento sobre o processo de [re]formulação de uma Política de Avaliação Institucional, que tem em seu cerne a proposta de ser participativa e com leituras autoavaliativas em diferentes níveis institucionais (estadual, regional e local), poderá ser de alta relevância. Dada sua complexidade, é significativo analisar o SEAP enquanto sistema de avaliação institucional sob a

perspectiva participativa e política de âmbito estadual, com consequências no redimensionamento de ações futuras nesta e noutras redes. Por isso, o destaque em sua formulação como política pública de desenvolvimento da Educação Básica. Não se refere apenas à iniciativa institucional de uma escola, mas é uma proposta política que articula os três níveis institucionais a SEDUC-RS, as CRE e as Escolas.

Com efeito, os resultados do estudo realizado contribuíram para a compreensão da complexa formulação desta política pública, no que concerne à institucionalização de processos de autoavaliação, ressaltado o desenho metodológico adotado, ancorado nos princípios da participação e da gestão democrática, com o estabelecimento de comissões representativas. Por conseguinte, contribuíram para se compreender também a própria dinâmica e as relações estabelecidas no jogo social.

Uma política pública, com determinadas características de participação, autonomia e articulação sistêmica pode construir uma cultura de Avaliação Institucional com possibilidades concretas. Na experiência em questão, a Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul (SEDUC-RS), as Coordenadorias Regionais de Educação (CRE) e as Escolas desenvolveram, de forma coletiva, processos de autoconhecimento de modo dialogado e negociado, devidamente referenciado pelo projeto político-pedagógico. Contudo, o processo de formulação precisou ser considerado em sua dinâmica, pois, obviamente, recebeu influências de diversos atores sociais envolvidos e do próprio contexto social. Essa dinâmica do jogo social alterou o desenho original proposto pelos formuladores da política, promovendo aprendizagens e mediações, com novas reconfigurações durante o processo, ou seja, as [re]formulações.

Nesse sentido, compreendi a [re]formulação como uma etapa extremamente importante do processo, que implicou em um movimento constante de construção e reconstrução da política, por meio da regulação dos gestores no topo do sistema e a contra-regulação na base, embora esta última não se tenha feito tão visível protagonista na etapa inicial do processo de elaboração da política em estudo. Foi uma opção do gestor que, naquele momento inicial, avaliou que o tempo era exíguo para abrir mais um nível de discussão ou uma justificativa para não expandir o

diálogo. Porém, com Silva (2001), reconheço a importância da participação desde a formulação da política e a não linearidade deste processo:

[...] uma política pública, desde a sua formação, envolve mobilização e alocação de recursos, divisão de trabalho (tempo); uso de controles (poder), interação entre sujeitos; interesses diversos, adaptações; riscos e incertezas sobre processos e resultados; noção de sucesso e fracasso, destacando-se a relevância dos sujeitos sociais desse processo e suas racionalidades. Assim, o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem no processo, sendo estes orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear (SILVA, 2001, p. 40).

1.3 A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA: O CONTEXTO E SUA ANÁLISE

Corroborando a importância do estudo feito, o próprio contexto brasileiro, caracterizado hoje pelo desmonte das políticas sociais, após o golpe vivido pelo Brasil no dia 31 de agosto de 2016, quando o Senado aprovou o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, em pleno estado democrático, afastando-a do cargo sob acusação de crimes de responsabilidade fiscal, assumindo então, em seu lugar, o vice-presidente Michel Temer. Apesar das conquistas da esquerda brasileira e latinoamericana e da legitimidade das políticas conquistadas nos anos 90 e, por ter assumido papel protagonista nos movimentos de resistência democrática no continente, no contexto dos processos de redemocratização, a imagem política das forças de esquerda se enfraquecem, em face do fortalecimento crescente do neoliberalismo. Vimos a ruptura de um projeto de desenvolvimento eleito pela soberania popular, retroceder em outra direção.

O retrocesso não se desloca apenas em relação ao projeto de desenvolvimento estruturado na última década, mas também pelo desmonte das políticas sociais já ensejado pelas alianças eleitorais, pelas composições de governos, em relação às conquistas sociais da Constituição Federal de 1988, destacando a suspensão do financiamento da educação, pelo congelamento dos investimentos até 2037, com a garantia ilimitada de recursos públicos para o capital financeiro via dívidas públicas, conforme modelo político prevalente.

Parece que este novo (velho) contexto liberal brasileiro mostra com detalhes que há uma ordem e uma intencionalidade: fortalecer determinações estruturais próprias do capitalismo sobre a política educacional, enquanto a política social subordina-se à econômica. Para Azevedo (1997), a teoria liberal moderna da cidadania apregoa que o bem-estar e a igualdade são pré-requisitos para o exercício pleno da individualidade e da liberdade, quando orienta as políticas relativas à reprodução econômica e social pelo objetivo de assegurar o bem comum e quando se abre espaço para legitimar o aprofundamento da ação estatal na economia e em instâncias privadas.

Saviani (2016), explica que a denominação política social decorre do modo de produção capitalista, pela qual o Estado, a partir da política econômica, desempenha um papel regulador, favorecendo os interesses privados em detrimento dos interesses da coletividade. A compreensão e análise da trajetória histórica das políticas públicas é necessária então, para se entender as diferentes abordagens e tendências contemporâneas daqueles interesses e da avaliação, que, por si só, é um processo abrangente e no âmbito educacional suscita diferentes aspectos a serem considerados, tanto os sociais quanto os econômicos.

Para Saviani (2016), se a política social administra o bem comum, necessariamente é social. Explica, então, que tal denominação decorre do modo de produção capitalista, pelo qual o Estado, a partir da política econômica, desempenha um papel regulador, favorecendo os interesses privados em detrimento dos interesses da coletividade. A compreensão e análise da trajetória histórica das políticas públicas é necessária para se entender as diferentes abordagens e tendências contemporâneas da avaliação, que por si só, é um processo abrangente e no âmbito educacional suscita diferentes aspectos a serem considerados.

Seguindo o processo de apreender a abrangência do tema a ser estudado, me deparei com Mainardes (2016) que, em estudo recente, analisou 140 artigos de política educacional de autores brasileiros publicados entre os anos de 2010 e 2012, em periódicos especializados, e concluiu que 65,7% dos artigos utilizam teorização combinada, ou seja, utilizam um referencial teórico com contribuições de mais de um autor. Em 07 artigos encontrou a estratégia de teorização adicionada, que ocorre

quando o artigo contém ideias de diferentes autores ou teorias, resultando em uma combinação pouco articulada, em função das diferenças epistemológicas destes autores. Em 08 artigos dos 140 analisados não encontrou quadro teórico. Também observou entre os 140 artigos que a utilização de autores clássicos combinados com autores estrangeiros compunham análises mais consistentes. A maioria dos trabalhos foi classificada como análise (115), sendo, destes, 21 de descrição e 04 de compreensão, com níveis de análises diferentes, uns mais refinados que outros.

Ao considerar o universo analisado por Mainardes (2016), entendi a razão da crítica feita por Melo (1999), 17 anos antes do estudo de Mainardes, sobre a análise de políticas públicas, para quem o campo da análise de políticas públicas era bastante incipiente, trazia uma fragmentação organizacional e temática, e, por consequência, uma institucionalização precária de resultados encontrados.

A referida pesquisa trouxe dois desafios para Mainardes (2016) que também incorporo. O primeiro refere-se à consciência da questão epistemológica em sua perspectiva, posicionamento, possibilidade e limites no desenvolvimento de pesquisas mais consistentes. O segundo desafio trata da necessidade de ampliação de pesquisas de compreensão, estudos que aprofundem a abordagem temática de modo abrangente, plural, polissêmico, explorando de forma aprofundada relações e determinações envolvidas na política investigada. Nesses estudos, busca-se a articulação forte e coerente entre a perspectiva, posicionamento e enfoque epistemológico.

Faria (2003) reforçava a mesma posição ao julgar que a inexistência de análises sistemáticas acerca dos processos de implementação de políticas deve-se ao fato de que a avaliação não é utilizada como instrumento de gestão no setor público brasileiro. Nesse sentido relaciona a pouca produção acadêmica sobre o tema à pouca importância dada à reflexão sobre gestão pública e avaliação institucionalizada.

[...] A escassez de estudos “pós decisão” parece explicada não apenas pela frágil institucionalização da área [de avaliação] no Brasil, que faz com que a análise de Políticas públicas continue gravitando na órbita das questões analíticas mais tradicionalmente valorizadas pela ciência política, mas

também pela debilidade do campo de estudos da administração pública no país. (FARIA, 2003, p.22)

Desta forma, o estudo aqui apresentado tem por objetivo situar a origem da Avaliação Institucional Participativa no estado do Rio Grande do Sul (RS) sem a pretensão de esgotar o levantamento e ou a discussão sobre sua pertinência, mas de provocar a crítica necessária ao modelo de análise apresentado. Destaco também a atual lógica dos mercados como princípio regulador das políticas públicas e o fenômeno da avaliação que ganhou visibilidade com as políticas liberais e conservadoras, assumindo um papel proeminente como instrumento de regulação e controle de todas as políticas.

[...] o governo identificou a avaliação como uma componente significativa na sua estratégia de conseguir alguns objetivos decisivos: controlar as despesas públicas, mudar a cultura do setor público e alterar as fronteiras e a definição das esferas pública e privada. (AFONSO, 1999, p. 146).

É neste ponto que se evidencia o caráter antissocial da política econômica, pois, segundo Afonso (1999), a real compreensão da legislação exige análise das linhas e entrelinhas, é preciso ler, para além do texto e contexto. Para Saviani (2007) na avaliação de política pública precisamos dar atenção às leis e aos aspectos subjetivos no jogo político posto, examinando o manifesto, as razões reais da formulação da política, examinando o texto, o contexto, a correlação de forças, sua gênese e os papéis desempenhados por seus autores e atores. Desta forma, a análise de texto e contexto da formulação da política do SEAP-RS acompanharam os questionamentos e a justificativa do desenvolvimento desta tese.

1.4 A AGENDA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL PARTICIPATIVA

Quando o neoliberalismo efetiva a essência de seus princípios, secundariza ou abandona as questões sociais. Prevalece a lei do mais forte no jogo social, sem que todos tenham as mesmas condições de disputa. Quando os recursos são finitos e o produto social é de quem pegar primeiro, aproximamo-nos da barbárie. O desafio posto à pesquisadora neste trabalho em torno de análises de um objeto e ou dos sujeitos com ele envolvidos, é manter o olhar e o compromisso crítico e ético frente aos compromissos políticos.

Hoje, no Brasil, está posta a emergência de novas propostas de cunho democrático, para a gestão educacional, originadas em análises de dimensões que qualifiquem o processo de ensino aprendizagem reconhecendo as condições da qualidade social da educação com garantia de acesso, permanência e sucesso na escola. Também que contemplem a qualificação dos espaços físicos das instituições, a organização e ambientes de trabalho, a formação de profissionais de educação e práticas pedagógicas e de avaliação consistentes, coerentes.

A contradição entre o desmonte das políticas sociais e propostas de emancipação social, por si só, grifa a importância da pesquisa, em torno da questão eleita para esta pesquisa: **Como ocorreu o processo de configuração da agenda e de [re]formulação da Política de Avaliação Institucional Participativa através do Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP-RS), na Secretaria de Estado da Educação (SEDUC-RS), no período de 2011 a 2014?**

A tese poderá ser relevante porque tem, em potência, a possibilidade de contribuir para [re]formulação de novos saberes e fazeres na política em educação. Corrobora para tal, descrever, analisar, explicar e interpretar o processo histórico de [re]formulação do SEAP-RS como política pública, com sua motivação, sua concepção e em seu contexto enquanto estratégia de governo, relacionando a teoria à prática, identificando [in]coerências e [des]alinhamentos nos conceitos e nas estratégias de implantação e implementação adotados como na compreensão da estrutura das relações de poder e interesses políticos construídos.

A tese retrata, então, a formulação de uma política, cujos fundamentos orientadores reconhecem que a decisão e a participação no avaliar o sistema e autoavaliar-se pertence aos coletivos da SEDUC, CRE e Escolas. Desta forma, as informações obtidas no processo fazem sentido e produzem ou deveriam produzir, novos sentidos para os mesmos. Os formuladores da política, por compreenderem que não havia acúmulo de experiências de avaliação institucional nesses grupos (SEDUC, CRE, Escolas) estruturaram uma metodologia de suporte teórico-metodológico, oferecendo-lhes subsídios para que se dispusessem ao movimento de [auto]conhecimento de forças e fragilidades, potencializando o processo de tomada de decisão que legitimamente lhes pertence. A estratégia utilizada na

concepção do processo de Avaliação Institucional, capaz de sustentar e direcionar as mudanças no cotidiano, foi transferir conhecimento sobre metodologia e tecnologia, através de ações de formação, no sentido de qualificar e aprofundar a investigação.

A compreensão dos mecanismos imbricados na formulação da política pública de Avaliação Institucional tornou-se neste trabalho o desafio presente, já que pesquisei um sistema inovador que se propõe a complementar os modelos de avaliação em larga escala. Compreender as escolhas metodológicas e os significados a ela atribuídos viabilizou questionar a concepção de Avaliação Institucional contida na proposta, bem como sua potência ou não, enquanto uma política de gestão político-pedagógica para a rede estadual de ensino.

2 PERCURSO METODOLÓGICO E SEUS FUNDAMENTOS

Neste Capítulo, faço uma breve apresentação do autor Carlos Matus, destacando alguns aspectos de sua biografia. Contextualizo sua obra e presença no Brasil. Apresento autores que o criticaram e outros em que o autor se referenciou para elaboração de alguns conceitos (Seção 2.1). De sua formulação teórica, apresento o que utilizarei para discussão e análise da tese, ou seja, o percurso metodológico (Seção 2.2). Finalizo com um relato sobre como ocorreu a “Travessia Metodológica” desta tese (seção 2.3).

2.1 CARLOS MATUS E SUA FORMULAÇÃO TEÓRICA

Na década de 70, segundo Testa (1991), surgiram três tendências de planejamento, a que nega sua existência, a que tenta aprofundá-lo e torná-lo sistemático e a que propõe que seja estratégico. Carlos Matus encontra sua autoria nesta última tendência, pelo menos no que se refere à América Latina, pois o pensamento estratégico, em si, é mais antigo. De sua biografia pessoal e acadêmica sabemos que

[...] Matus nasceu no Chile em 1931 e morreu na Venezuela em 1998, foi graduado em economia na Universidade do Chile com mestrado na Universidade de Harvard com pós-graduação em Planejamento na Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), em Santiago, Chile. Um autor que integrou a equipe de governo de Salvador Allende de 03 de novembro de 1970 a 11 de novembro de 1973, quando o trabalho foi interrompido por um golpe militar. (CARAZZATO, 2000, p. 41).

Conforme Bittar (1980 *apud* CARAZZATTO, 2000), Matus com outras lideranças políticas detidas nos campos de concentração de Dawson e Ritoque, no Chile, e vivendo no exílio em Caracas, Venezuela, compartilharam reflexões teóricas e experiências sobre o momento que viviam e relata:

[...] nas prisões em que nos atirou o golpe militar surgiram impetuosas as primeiras perguntas. Que ocorreu durante o processo, para que terminasse nesta derrota? Como se originaram tão graves desequilíbrios econômicos? Na prisão em Ilha Dawson, no Estreito Magalhães, tentamos encontrar as primeiras respostas para as interrogações que nos afligiam, e pensei que na ocasião excepcional de compartilhar do confinamento com um grupo de 35 pessoas – Ministros, Senadores, Deputados, Chefes de Partidos – era uma grande oportunidade para aprofundar estas matérias. Em maio de 1974,

fomos tirados de Dawson e distribuídos por diversos campos de concentração em Santiago e Valparaíso. No campo de Ritoque pudemos prosseguir o trabalho. Formamos uma equipe com o ex-chanceler Clodomiro Almeyda e com Carlos Matus, ex-Ministro da Economia, e diariamente prosseguimos e anotamos. O intercâmbio foi muito produtivo. Almeyda nos iluminou em matéria de ciência política e impôs seu rigor analítico [...] Matus aprofundou na metodologia, sua originalidade e sua acuidade analítica foram abrindo caminho para as novas ideias [...]. (BITTAR, 1980, *apud* CARAZZATTO 2000, p. 17).

Os estudos de Carlos Matus chegam ao Brasil nos anos 1980. O autor utiliza como analogia da ação social, a participação em um jogo e o foco central de suas análises é a formulação de uma teoria geral de estratégia política. Matus (1996a) apresenta a teoria de planejamento situacional e o método de planejamento situacional, como a operacionalização do planejamento, inspirado em alguns filósofos, ora para divergir, ora para concordar e ir além⁶.

No campo das políticas públicas, construiu um pensamento complexo que critica o viés economicista e a ênfase normativa dos métodos tradicionais de planejamento, descortinando uma inovadora perspectiva teórica que foi utilizada em práticas governamentais e sindicais de diversos países da América Latina. Segundo o eminente Raúl Prebisch, colega de Matus na CEPAL, conjugava uma “[...] extraordinária inquietude e um grande sentido pragmático” (MATUS, 1981, Prefácio).

Foi na década de 80 que Matus mais produziu e publicou livros. Sua presença no Brasil tornou-se mais regular no final dos anos 80, quando desenvolveu cursos vinculados a agências governamentais e para dirigentes do Ministério da Fazenda. “Através do ILDES ministrou cursos para [...] dirigentes sindicais ligados à CUT [...]” (CECILIO, 1993). Matus se dedicou à criação da Escola de Governo da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), do Governo Estadual de São Paulo. No Brasil foram publicados dois livros seus: em 1989, “Adeus senhor presidente: planejamento, anti-planejamento de governo”, reeditado em 1993 com alterações substantivas; e também, neste mesmo ano, “Política e Planejamento de Governo”, pelo IPEA.

⁶ Heidgger (1998), Weber (1963; 2003), Gadamer (1997), Ricoeur (1989), Marx (1979), Berger e Luckmann (1999) etc.

Além da experiência de aproximadamente 20 anos de aplicação de técnicas de planejamento na América Latina, Matus trouxe em sua bagagem intelectual o estudo das ciências políticas; teorias marxistas; teoria geral de sistemas, quando cita Ludwing Von Bertalanfly; cibernética, ao citar Wiener, Ashby, Acokoff e Beer; teoria da informação; do desenvolvimento da biologia teórica, citando, Maturana e Francisco Varela; e também, a criação de cálculos matemáticos, quando cita Francisco Varela (CARAZZATO, 2000). Foi influenciado por autores e concepções de Análise de Políticas como Dror e Lasswel; e viveu as crises pelas quais passou a segunda geração de autores que discutiam a necessidade de repensar os fundamentos da Análise de Políticas dos anos 50 e 60 (FRIEDMANN, 1991). Formado em economia, defendia que planejamento, gestão e política não poderiam estar desvinculados.

Não se fez acadêmico na academia, ainda que tenha sido pesquisador-docente, professor de política econômica nos cursos de pós-graduação em planejamento da CEPAL⁷ e do Instituto Latinoamericano de Planificación e Desarrollo - ILPES/ONU, e assessor destes organismos em Venezuela, Peru, Brasil e alguns países da América Central.

Carlos Matus construiu sua proposta teórico-metodológica de forma aberta, não abandonando totalmente as características do planejamento tradicional, mas avançando com o conceito de prática situacional. Defendeu que o planejamento não é exclusividade de uma força social dominante, propondo-o como ferramenta de transformação social (TESTA, 1991). Foi criticado por alguns autores por fazer releitura de si mesmo e não ter aprofundado a discussão sobre participação popular embora tenha centrado seu esforço na operacionalização de um Planejamento Situacional. Apresento no Quadro 1, alguns autores que criticaram a teoria de Carlos Matus.

⁷ A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi estabelecida pela Resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social da ONU, em 25 de fevereiro de 1948. Logo passou a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, sendo uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas. Tem sede em Santiago do Chile.

Quadro 1 - Exemplos de Críticas à Teoria de Carlos Matus

Crítica	Autor	Ano
O Planejamento Situacional de Matus deveria, enquanto estratégia de negociação e cooperação, assumir perspectiva mais descentralizada, valorizando o mundo social sobre o planejamento enquanto tecnologia.	Uribe Rivera	1985
Os conflitos e atores em conflito são subestimados por Matus, ao olhar apenas para dentro da instituição.	Cecílio	1993
As ideias trazidas por Matus são insuficientes para o modelo de gestão da administração pública.	Cecílio	1993
O uso quase exclusivo de “auto referência” para pensar o planejamento	Testa	1992
Questiona Matus quanto à espontaneidade organizacional quase autogestionária possível nas sociedades civis dos países periféricos e subdesenvolvidos.	Spinelli	1988
Desloca o método de ação da situação real dos sujeitos histórico-sociais, transformando o próprio método em sujeito. Subordina a Teoria da Ação Social a uma abordagem funcionalista da política.	Gallo	1995
Na teoria da produção social, Matus faz o esforço em buscar leis objetivas e processos criativos, no entanto esta busca aproxima o autor da concepção tradicional da ciência, embora defenda que o homem em ação tenha um atributo que falta ao cientista: a intuição totalizadora.	Mattos	2010

Fonte: Elaboração da Pesquisadora a partir da leitura de Carazzato (2000) e Mattos (2010).

O autor defendia que o Planejamento Estratégico Situacional (PES) é um método a ser utilizado para trabalhar realidades complexas, observando o jogo social. Na prática, todo ator social enfrenta problemas e para enfrentá-los as análises interdisciplinares não permitem uma visão situacional da realidade. Para Matus (1998) só seria possível enfrentar os problemas com uma ciência horizontal, por isso defendia a necessidade de criá-la para superar uma interdisciplinaridade que, para ele, se expressava em oferta de disciplinas/cursos justapostas, ao gosto do consumidor.

Matus (1997) afirmava que não seria possível um único diagnóstico da realidade e por isso buscava uma explicação situacional. Os outros atores podem ser amigos ou inimigos, mas é preciso reconhecer as variáveis políticas e que o plano não é monopólio do Estado. Podem existir vários planos em competição, em conflito e o final está aberto às possibilidades.

Nos anos 90, participei de cursos de formação na Escola Sul da CUT e do Instituto Cajamar, quando aprendi sobre o Método Altadir de Planejamento Popular (MAPP) e sobre o método PES. Compreendi então, a sua concepção de ator social. Este, quando planeja, está na realidade e coexiste com outros atores sociais. O ator não tem capacidade de controle sobre a realidade e há diferentes níveis de governabilidade. Para abranger tais questões, Matus buscou referências em outros autores, estruturando o conceito de situação (Quadro 2).

Quadro 2 - Referências de Matus sobre outros autores para elaboração do Conceito de Situação/ Situacional

CONCEITO	AUTORES	OBRA	ANO
SITUAÇÃO E OU SITUACIONAL	Gramsci	Antologia de Manoel Sacristán, Siglo XXI, p. 40	Não citado
	Heidegger	Ser tempo	1989
	Sartre	El ser y la nada	1943
	Gadamer	Verdade e método: trações fundamentais de uma hermenêutica filosófica	1997
	Ortega y Gasset	História como sistema	1982
	Mark Blaug	The methodology of economics	1980

Fonte: Elaboração da Pesquisadora a partir da leitura de Carazzato (2000).

Seu conceito de situação e de situacional implica que o ator social deve estar comprometido e pertencer à realidade. A teoria se aplica a qualquer campo social, desde as estratégias de cooperação até as de conflito.

Um outro tema abordado por Matus (1996a) é o da produção social através da qual o ator deve cumprir alguns requisitos:

[...] a) sua ação é criativa, não segue leis, é singular e único ente com sentidos, cognição, memória, motivações e força, é produtor e produto do sistema social; b) tem projeto que orienta sua ação, mesmo que seja inconsciente, errático ou parcial; c) controla uma parte relevante do vetor de recursos críticos do jogo [VRC], tem força e capacidade para acumular e desacumular forças, e, portanto, tem capacidade para produzir fatos no jogo social; d) participa de um jogo parcial ou grande jogo parcial social, não é um analista ou simples observador; e) tem organização estável, que lhe permite atuar com peso de um coletivo razoavelmente coerente, ou, tratando-se de exceção aplicável a uma personalidade, tem presença forte e

estável, o que lhe permite atrair , com suas ideias , uma coletividade social; f) pode ser um ator –pessoa ou um ator – grupo, no caso de que se trate de um líder ou de uma direção de uma organização. É um jogador real que acumula perícia e emite julgamentos, não uma ficção analítica. É um produtor atos de fala e de jogadas. (MATUS, 1996a, p. 204).

A produção social (MATUS, 1996b) traz em sua concepção uma extração marxista, do livro A ideologia Alemã (MARX, 1979), quando contesta os mitos do contratualismo para dizer que a sociedade produz ela mesma o homem como homem pela atividade humana, diferenciando-o dos animais, enquanto produtor do seu meio de vida. E é esta que se constitui em atividade social, portanto a consciência humana é um produto social. A produção social é, pois, realizada por um ator social em conexão com vários outros.

[...] toda produção social reverte ao ator-produtor com acumulação social (o desacumulação) de novos recursos de poder, reafirmação, questionamento ou surgimento de novos valores e acumulação de novos conhecimentos. Existe ainda neste circuito, um segundo fator unificador – um mesmo jogo de regras básicas determina o espaço de variedade possível dos processos de acumulação e desacumulação social. (MATUS, 1996b, p. 109 e 110)

Para explicar a produção social, Matus (1996b) faz analogia com o jogo. Assim como num jogo é impossível se adivinhar sua finalização, pois cada jogador possui sua estratégia, existindo possibilidade das 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. São estes recursos que alteram as acumulações dos jogadores da mesma maneira que são os atores sociais que modificam a situação através de sua ação humana. Os atores sociais podem ter recursos de diferentes dimensões poder econômico, político, acervo de valores, de conhecimento, recursos legais e ou recursos naturais, ecológico-espaciais incorporados assim como obedecem a determinadas regras. Toda produção social é multidimensional.

A definição de ator social não está relacionada com o centro de poder que controla, mas à capacidade e à ação do peso coletivo. O interesse do ator por certos jogos tem uma lógica e corresponde a uma estrutura ideológica. É a partir desta raiz lógica que se compreendem os interesses e afinidades conjunturais.

O conceito de um marco ético-ideológico de um ator é útil para distinguir valores, planos, ideias e ações que admite ou aceita, daquelas que ele

rejeita ou se encontram em zona difusa e sujeita a maiores considerações. (MATUS, 1996a, p. 212).

Para identificar as regras básicas e os fluxos dos jogos sociais, Matus (1996b) criou uma nomenclatura: genoestrutura e fenoestrutura. As genoestruturas dão identidade ao jogo e definem os jogadores; e as fenoestruturas referem-se às capacidades acumuladas de direção e de produção. Estas possibilitam a capacidade de produção de fatos políticos, econômicos, organizativos, cognitivos etc., gerando os fluxos de produção (MATUS, 1996b).

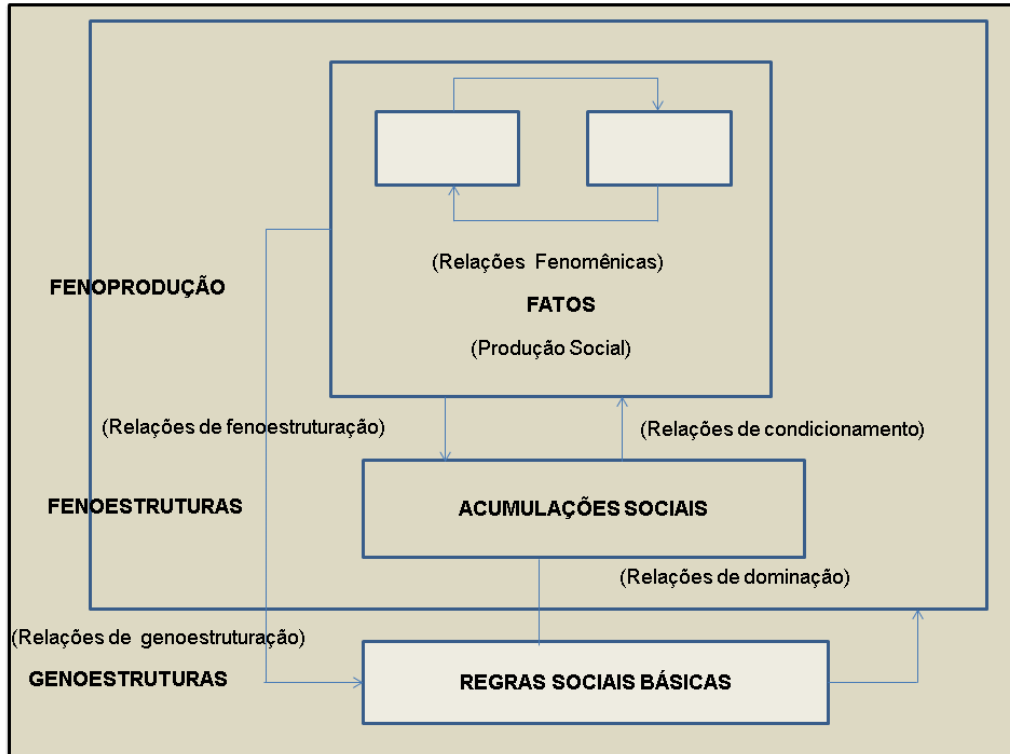
Os fluxos de produção social, tal como num jogo, permitem aos participantes acumular ou desacumular recursos em combinações infinitas, de toda ordem, que podem ocorrer no espaço permitido pelas regras. Segundo Matus (1996b), na realidade social podem ocorrer jogadas muito exigentes de recursos, capazes de mudar as regras estruturadas do jogo. Portanto, há possibilidade de uma sucessão criativa de jogos, distintos e desconhecidos, que se articulam no tempo. Assim, as acumulações - fenoestruturas - fluxos e produção - encontram-se dentro do tempo-espaço do jogo social. Já as genoestruturas - regras - geralmente permanecem estáveis, pois suas alterações demandam recursos de poder. Neste processo podem ocorrer dois tipos de conflitos: o de concorrência - acúmulo de recursos de poder, e o da simples mudança de jogo. A produção social é resultado de um constante fluxo.

Matus (1996b *apud* MISOCZKY, 2002) compreende que a realidade é mais complexa que a sua superfície de contato. No plano dos fluxos de produção social, fatos, eventos - jogadas, fluem. Todos os fluxos de produção provêm de capacidades acumuladas que não podem ser superadas. Contrariamente, uma parte dos fluxos não se consome na prática social, acumula-se como fenoestrutura, compondo novas capacidades de produção.

Os atores sociais podem produzir mudanças nos fluxos de produção que alteram as fenoestruturas, e estas últimas podem abrir o caminho para a produção de fatos que alterem as genoestruturas. A estratégia consiste em percorrer uma cadeia de eventos, que começa pela produção de fatos situados dentro do espaço de nossas capacidades atuais e que têm como efeito sua ampliação. (MATUS, 1996b, p.121).

A fenoestrutura é compreendida pela relação de forças que se estabelece entre os atores sociais e há uma relação de reforço mútuo entre fenoestruturas e genoestruturas, conforme sintetizo no Quadro 3:

Quadro 3 - Relações Fundamentais na Explicação da Realidade



Fonte: Matus (1996b, p.124).

Revisei estas bases teóricas porque sustentam alguns conceitos centrais explicativos do processo de produção social (MATUS, 1996c) que utilizei para compreender o processo de [re]formulação da política nesta tese. São eles:

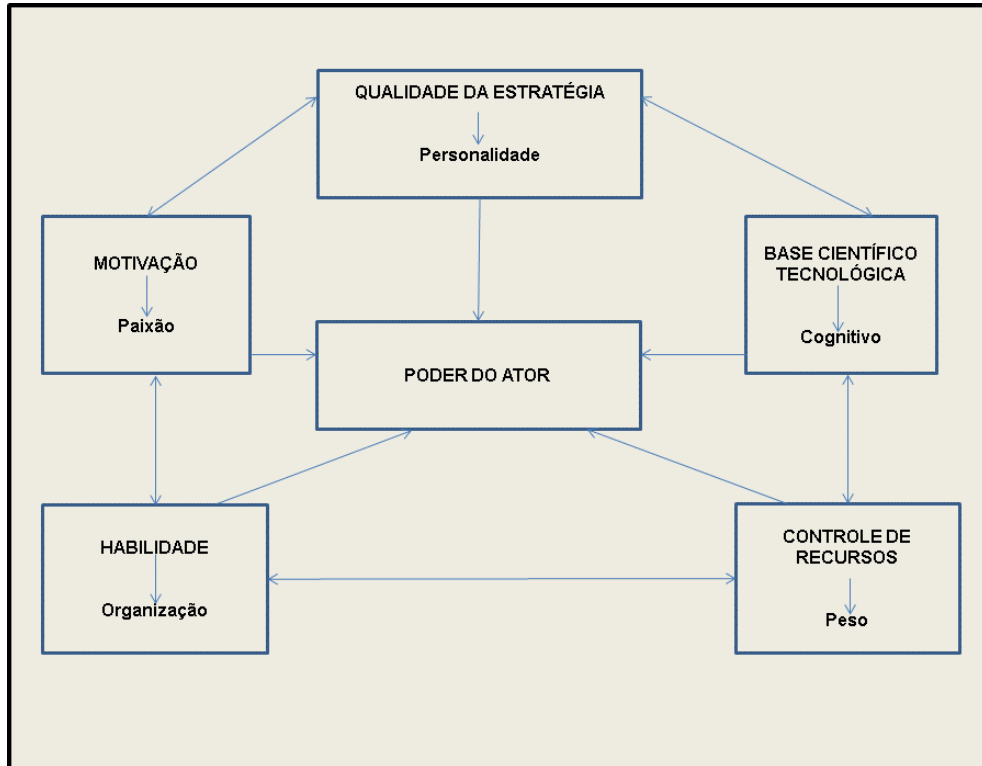
- a) **Situação.** Determina quem está explicando a realidade, posto que cada ator social avalia o jogo social de modo particular e age de acordo com a interpretação da sua realidade. Não existe significado fora da situação; uma afirmação sobre a realidade social não é independente de quem a expressa, para que e a partir de qual situação. "A situação é a explicação da realidade que realiza uma força social em função de sua ação e da luta contra outras forças sociais" (MATUS, 1984, p.19) e "a apreciação da realidade que enfrenta o ator a partir de sua visão do problema" (MATUS, 1984, p. 181).

- b)** Ator social situado. A ação não tem significado igual para todos os atores. Há uma interpretação situacional, por isso seu significado poderá ser ambíguo se não se explicita o contexto situacional e a intenção do ator. Sobre a teoria da ação diz que “as ações das pessoas ou dos atores sociais ultrapassam os limites daquilo que eles afirmam fazer. Em outras palavras, a ação é suscetível de várias interpretações situacionais” (MATUS, 1996c, p.158). Na explicação situacional, o ator social admite que existem outros atores quando também reconhece que seu modo de explicar não é único.
- c)** Força. Poder disponível para ser usado (HUERTAS, 1996). A força de um ator é uma capacidade de produção que lhe permite realizar ações, podendo ser uma força conflitiva ou cooperativa. Para Matus (1996a, p.124), “A força de um ator no jogo é a precisão do grau de controle direto e indireto que possui sobre os recursos e o grau de perícia com que é capaz de manejar cada recurso e o grau de desigualdade no domínio científico-tecnológico revelado para cada recurso”.
- d)** Poder. Recurso que permite ao ator social a produção de acontecimentos. “Ou seja, mesmo no pior dos casos, um ator fraco impõe a um ator forte a necessidade de que o forte use o seu poder” (MATUS, 1996a, p.111). O ator indica elementos de seu poder: 1) a personalidade - inteligência, criatividade, carisma, rebeldia, tenacidade, audácia etc.; 2) o controle de recursos disponíveis, podendo ampliar para a posse de recursos e sua utilização; 3) a organização que permite ao ator o controle de uma série de recursos; 4) a paixão, que inclui a avaliação situacional, a importância e os interesses, as afinidades e as disputas com outros atores; e, por fim, 5) as ciências e as tecnologias concebidas como ferramentas que potencializam a ação política. (MATUS 1996a; 1996c).

Ainda sobre a teoria da ação, Matus (1996c) afirma existir uma confluência entre interesse e valor na ação do ator social, sendo que o interesse indica a posição do ator social e o valor dependerá do impacto do tema na agenda política e da influência disso sobre a distribuição do poder político, econômico, cognitivo e organizativo do ator e de seus oponentes. O encorajamento da ação dependerá da

convergência destes dois fluxos interesse e valor, mas a coragem dada pela motivação tem relação direta com o poder, já que nele se expressa a capacidade de sustentar posições.

Quadro 4 - Os Cinco Elementos do Poder de um Ator Social



Fonte: Matus (1996a, p. 114), adaptado pela Pesquisadora.

Importa destacar que, para Matus (1996a), o poder é todo o recurso que permite ao jogador enfrentar outro jogador. Não é específico, só se torna específico em determinado contexto. É uma potencialidade que acumula força.

Quanto a esta teoria do jogo, para Matus (1996a; 1996c) um jogo tem história, quando os jogadores estabelecem regras que ora cumprem ou não, ora as alteram, e também possuem estratégias para enfrentar problemas que podem não estar bem estruturados. Ganhar o jogo não é o objetivo-fim para o jogador, mas sim, conquistar a possibilidade de consolidação de novos jogos, com a manutenção ou a criação de novas regras e ou situar-se no espaço de relações entre atores sociais possuidores de algum recurso de poder e ou compreender como estas relações são influenciadas pelo espaço social. Manter a dinâmica é fundamental.

2.2 UMA METODOLOGIA CONSISTENTE COM A TEORIA

Para a análise metodológica a ser usada na pesquisa sobre [re]formulação da Política de Avaliação Institucional Participativa (SEAP-RS) assumi, portanto, a obra de Carlos Matus, ciente das críticas feitas e dos limites de sua teoria. Assim, tenho um referencial teórico que é também método, pois seus conceitos possibilitam o reconhecimento da interação entre prática-reflexão-prática o que viabiliza o registro da dinâmica aplicada na pesquisa em que historicizo relações prática-teoria, em busca de uma tese.

Parto do princípio de que explico uma realidade a partir do **Processo em Narrativa**, que é elaborado a partir de um coletivo de pessoas (**conceito de ator social**). Esta narrativa tem o motivo que explico e discuto (o que está no **jogo social**) e a forma como explico e discuto, mostro o contexto (**situação/situacional**). Reconheço a **existência do outro** (e diversas explicações da realidade que interferem no jogo social, no qual vários atores coexistem). Para compreender e reconhecer os atores sociais fiquei atenta aos cinco (5) elementos de poder do ator registrados no Quadro 4, além da realidade de **incerteza** própria do jogo social, como preconiza o autor em tela.

Para discutir o tema da [re]formulação, além de Matus que sustenta o movimento da análise metodológica, trouxe outros autores reconhecidos no campo da análise de política, avaliação institucional, gestão democrática e participação, em auxílio de sustentação teórico-conceitual: Arretche (2001); Freitas (2013); Frey (2000); Afonso (2009); Leite (2005); Mainardes (2006); Paro (2000); Sobrinho (2000; 2015), entre outros.

A pesquisa foi realizada a partir de análise documental, com fontes na forma impressa e digital, disponibilizadas pela Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul (SEDUC-RS) aos avaliadores externos (UFRGS), no período 2012-2016, e mais os diários de campo da Pesquisadora e matérias publicadas no *site* da SEDUC-RS ou na imprensa local. No Quadro 5, estão indicados os documentos consultados.

Quadro 5 - Materiais Consultados na Pesquisa segundo a sua Natureza e Fontes

DOCUMENTOS CONSULTADOS	
Textos Legais da Política	Decretos; Ordens de Serviço; Publicações em Diários Oficiais; Convênios; Ofícios. Relatórios: Governo, Avaliação Externa UFRGS e Banco Mundial.
Textos do contexto da política	Cinco Cadernos Roteiros do SEAP (versões 2012 e 2014); Atas de Reuniões; Carta à Comunidade; Convites; Roteiros de Encontros de Formação; Planejamentos de Encontros de Formação; Notas Técnicas; Minutas; Apresentações (<i>power point</i>); <i>E-mails</i> ; Relatórios: Equipe SEAP; CRE; Sala de Gestão.
Textos sobre a política	Notícias publicadas no site da SEDUC e imprensa local
Arquivo de entrevistas	Registros de transcrições de entrevistas semiestruturadas realizadas pela Avaliação Externa, sub-grupo de “Análise de processos e de instrumentos da formulação e de reformulações do SEAP/RS” no ano de 2013 com alguns dos formuladores da política que estavam na SEDUC-RS à época: Secretário de Educação Jose Clovis Azevedo; Diretor Pedagógico Silvio Rocha e Assessora Técnica, posteriormente Diretora Adjunta Pedagógica Rosa Maria Mosna.
Vídeo	Vídeo institucional sobre o SEAP-RS
Texto Teórico	Textos utilizados pela equipe SEAP
Diário de Campo	Oito diários de campo da pesquisadora

Fonte: Elaborado pela Pesquisadora (2017).

Para a consideração das informações, atendi o alerta de Gomes *et al.* (2008) no sentido de que a organização e o processamento das informações são um dos aspectos mais complexos. No ordenamento das informações dos diários de campo e de outros documentos, observei detidamente a sua qualidade e a sua suficiência para a análise qualitativa. Segundo os referidos autores, para definir esses requisitos os mesmos devem atender o estudo, objetivos a alcançar e a análise que se pretende. Ratificam ao indicar: “é uma norma prática na abordagem qualitativa considerar que o material construído no campo está suficiente quando se percebe que as ideias acerca das questões da pesquisa começam a se repetir” (GOMES *et al.*, 2008, p. 189).

Além das fontes documentais, vali-me de entrevistas semiestruturadas realizadas pela equipe da Avaliação Externa, responsável pelo subprojeto Análise de

Processos e de Instrumentos da Formulação e de Reformulações do SEAP/RS (UFRGS, Documento 16/2014), em 2014, com atores-chave da formulação da política, mediante termo de consentimento informado. Selecionei trechos transcritos das entrevistas para compor o Processo em Narrativa. Conforme Vala (1986, p.104) no que concerne a permitirem “inferências sobre a fonte, a situação em que esta produziu o material de análise, ou até, por vezes, o receptor ou destinatários das mesmas”. Mas, em contraponto, dei também atenção a Richardson (2007) quando destaca que a entrevista sozinha está sujeita a problemas de imprecisão e que, portanto, é relevante articulá-la com outras fontes de coleta de dados.

Todo o material foi estudado e estruturado para consistir a análise, organizada em uma linha de tempo, não para estabelecer linearidade pois se trata de um processo não linear, mas para gerir e compor o Processo em Narrativa, sem dúvida temporal. Com o propósito de esclarecer a peculiar construção metodológica, consoante o referencial teórico-conceitual ora situado, trato a seguir dos dois artefatos que alicerçam estruturalmente esta tese, o Processo em Narrativa e os Diálogos Teórico-Práticos. Em seguida, dos atores sociais e das matrizes de análise do processo de [re]formulação do SEAP.

2.2.1 O que é o Processo em Narrativa?

O Processo em Narrativa, nesta pesquisa consiste numa historicização detalhada do período em que a [re]formulação do SEAP-RS aconteceu, ou seja, de 2011 a 2014. Gadamer (1997) diz que a historicidade se realiza desde um presente em virtude de uma atualidade que recupera o passado. Não se trata de reproduzir o passado, mas de ter a compreensão de que há uma atualização que cria possibilidades a partir de uma distância que é temporal, uma vez que o intérprete - a pesquisadora - ocupa posição central entre os textos da história passada e o momento presente. Este processo de recuperar o passado sem reproduzi-lo foi demorado e denso, exigiu atenção permanente ao distanciamento analítico necessário, do qual mantive compromisso ético em cumprir. Por isso, também, obviamente, tenso.

Inauguro o Processo em Narrativa com a eleição de 2010 para o governo do estado do Rio Grande do Sul e a apresentação da gestão 2011-2014 da SEDUC-RS; sigo a narrativa até o final desta gestão, sempre me atendo no foco que é a [re]formulação do SEAP-RS. Todos os documentos estudados foram organizados sob sete categorias (Quadro 5). Nem todos estão referidos nesta obra, porém os que o foram estão identificados com a respectiva referência bibliográfica ou por meio de um anexo, da melhor forma possível. Os diários de campo estão disponíveis para consulta com a pesquisadora, estando em estudo uma forma de torná-los mais acessíveis.

O Processo em Narrativa é a espinha dorsal da pesquisa, pelo qual defino a expressão do que acontece, tornando o conhecimento do coletivo e do mundo não apenas um problema teórico, mas também, político (PASSOS; BARROS, 2009). Saliento o entendimento de que, na pesquisa em educação, a dimensão subjetiva tem destaque, pois acontece no encontro de sujeitos, exigindo atenção metodológica, conforme cito e reafirmo:

Tomar os sujeitos e o encontro entre eles como objeto de pesquisa nos impõe um outro sentido para o rigor metodológico, aquele que nos força a pensar as condições de possibilidade para exercício crítico (PASSOS; BARROS, 2009, p. 151).

A expressão “entre [...]” o processo em narrativa e a discussão e análise, é pensada como um tipo de estética que se pode construir. [Para] conseguir pensar o que está aí, mas invisível, para pensar o que não se pensara antes, é necessário romper com a ideia que ao indivíduo é dado. Ao contrário, é necessário pensar que uma vida, um estilo de existência se constitui em um campo de práticas. (SALERNO, 2012 p. 32)

A prática aqui ganha destaque na forma de narrativa, pois esta não tem uma leitura individual, mas a força do coletivo. São as expressões e experiências deste coletivo que tive por desafio ler, historicizar, discutir e analisar como propostas políticas, teóricas e de possíveis transformações teórico-práticas. Com Ricoeur (1989) entendi que o que se faz para reconstruir um texto é combinar a coerência narrativa em conformidade aos documentos. Do mesmo autor destaco que, utilizando-se de Heidegger (1998) para entender o tempo como fusão do passado, presente e futuro, na forma que sempre produzimos narrativas do passado aparecem implicações para o presente e para o futuro.

Ao conjugar múltiplos pontos de vista, pela sua interação crítica de forma a emergir através análise, percebi movimentos, estruturas, ações dos atores sociais e os jogos estabelecidos nas relações entre eles e as diferentes realidades. No mesmo tempo, estabeleci a relação do texto com o contexto da política que, segundo Bowe e Ball (1992, *apud* MAINARDES, 2006), trata-se de um ciclo de políticas contínuo, constituído pelo contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática, inter-relacionados, não lineares, e que tampouco deixam de apresentarem-se em dimensão temporal ou sequencial. Cada etapa apresentou arenas, lugares e grupos com diferentes disputas e embates. Para o exercício dialético, optei por estabelecer os diálogos teórico-práticos.

2.2.2 O que são os Diálogos Teórico-Práticos?

Nesta Pesquisa são as discussões e as análises teóricas do Processo em Narrativa que tratam da [re]formulação da política de avaliação institucional participativa. São textos de exercício, em que dialogo com a prática e faço uma reflexão sobre ela, a partir de um referencial teórico. Para fins de uma organização metodológica, subdividi o Processo em Narrativa em três blocos, todos inter-relacionados pois compõem o processo de [re]formulação da política de avaliação institucional. Para cada bloco, estabeleci um diálogo teórico-prático. Em conjunto, os Diálogos Teórico-Práticos subtraem o tradicional capítulo de fundamentação teórica da tese. Para cada momento de análise destacado no Processo em Narrativa foram elencados os fluxos, acumulações e regras, considerando a dinâmica de independência de cada fluxo, compondo assim e metodicamente o contexto situacional. No Quadro 6, represento a disposição dos Diálogos Teórico-Práticos na estrutura textual da tese.

Quadro 6 - Localização dos Diálogos na Escrita

Processo em Narrativa	Páginas	Diálogos Teórico-Práticos (análises)
Seção 3.2 – A formação de agenda do SEAP-RS	73 - 79	3.3 Primeiro Diálogo: Estado Contemporâneo. Políticas Públicas. Definição de Agenda.
Seção 3.4 O processo de formulação do SEAP-RS; 3.4.1 BIRD- Âncora ou Âncorado do/no SEAP-RS e 3.5 Primeiro ciclo de aplicação do SEAP-RS	92 - 111	3.6 Segundo Diálogo: Avaliação Institucional. Gestão Democrática.
Seção: 3.7 [Re]formulações importantes do SEAP-RS e 3.8 Nova edição do SEAP-RS	139 - 153	3.9 Terceiro Diálogo: O Político. O Pedagógico. O Planejamento.

Fonte: Elaborado pela Pesquisadora (2017).

Destaco que esta metodologia oferece duas opções para leitura, que pretende ser uma vivência da dinâmica ocorrida tanto nos jogos sociais do processo de [re]formulação de política quanto da escrita e leitura desta tese.

Assim, a tese pode ser lida da seguinte forma: a) leitura de todo o Processo em Narrativa e posteriormente, os Diálogos; ou b) Leitura do Processo em Narrativa por blocos, intercalando com os respectivos Diálogos. Estes respondem à abordagem qualitativa, com descrição de experiência, cuja análise e discussão teórica aconteceu no “entre” o que foi cunhado de Processo em Narrativa e a explicação interpretativa; ou seja, a partir da narrativa, foram apresentadas a historização, descrição, explicação, discussão, interpretação e análise da [re]formulação da política de Avaliação Institucional, com inserções de diálogos que dizem do acontecimento e das relações que desenharam este processo.

Após o processo de [re]formulação ter sido historicizado, realizei a análise interpretativa do objeto de pesquisa, destacando os elementos que o constituem, apondo-lhe categorias para realizar a discussão do contexto, das ideias, dos atores etc. Os referenciais teóricos da pesquisa estiveram, necessariamente, sempre à vista. No “entre” a prática e a teoria, o Processo em Narrativa foi a potência para o Diálogo, apresentando os conceitos e concepções de avaliação institucional, os

objetivos, funções e desenhos da etapa de [re]formulação de políticas até às diferentes abordagens e tendências recentes.

2.2.3 Os Atores Sociais no Processo de [Re]Formulação do SEAP-RS

Nesta pesquisa há atores mais e menos visíveis. Os primeiros são aqueles com grande influência na definição de agenda e aqueles que receberam atenção da imprensa e do público. São atores que possuem poder político em destaque. Neste caso, governador e secretário de Estado têm visibilidade mas não possuem controle sobre os fluxos e jogos que se estabelecem. Os fluxos podem pertencer aos especialistas que, no caso aqui, são atores menos visíveis no jogo político. Embora tenham forte influência na definição de uma agenda, o governador e ou o secretário não determinam o resultado final de uma política em função dos diversos cenários e atores envolvidos. Desta forma, o alto escalão de um governo possui grande influência para geração da agenda governamental; mas possui pouca influência na formulação e controle sobre as ações de formulação e implementação.

Existem também os atores do legislativo que influenciam a agenda governamental, os quais podem contribuir para geração de ações, pois os parlamentares possuem autoridade legal para formulação de leis, não menos essenciais para as mudanças, e possuem acesso às informações normativas. Há também que considerar a maior estabilidade do quadro legislativo, que minimiza a rotatividade e garante forte incidência no processo de formulação de agenda. Sem dúvida, a coalizão construída durante as campanhas eleitorais são suas definidoras em muitos casos. Grupos de interesses econômicos, em geral, empresários, e grupos de interesse em políticas sociais podem afetar a agenda governamental em um ou noutro sentido, de forma positiva e ou negativa.

Outro ator importante no jogo político é a mídia. Esta 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. Geralmente, a mídia transmite informações somente depois da agenda ter sido formada, pois o processo pré-decisional não apresenta questões interessantes a ela. Todavia, de alguma forma, colabora na canalização da atenção de diversos atores,

permitindo reconhecer seu efeito na formação de opinião pública. A formulação da agenda é verticalizada, pois se origina na cúpula do governo e a imprensa apenas a noticia aos outros atores sociais; mas a cúpula do governo não possui, com isso, o poder de retirá-los do jogo decisório ou de implementação.

Os atores sociais considerados menos visíveis podem estar dentro ou fora do governo. São eles os servidores públicos, os analistas de grupos de interesse, os assessores parlamentares, os pesquisadores e os consultores, ou seja, os que possuem influência predominante sobre a elaboração de políticas, mas não aparecem como detentores de poder de decisão.

No processo de [re] formulação do SEAP-RS, os atores sociais em destaque em nível estadual foram: governador, secretários de governo, diretores, coordenadores, assessores e funcionários da SEDUC-RS, CEEed e CPERS Sindicato. Em nível regional: coordenadores, funcionários de CRE, representantes sindicais regionais. Em nível local: conselhos escolares, diretores, professores, funcionários, alunos e pais.

2.2.4 Matrizes de Análise do Processo de [re]Formulação da Política de Avaliação Institucional

Durante todo o processo de pesquisa e escrita desta tese, mantive atenção aos conceitos e teorizações escolhidos em Matus e em outros autores, como categorias de análise referenciadas, que deram consistência à análise interpretativa do Processo em Narrativa e aos dos Diálogos Teórico-práticos, em razão de buscar respostas à questão central de pesquisa: **Como ocorreu o processo de formulação e reformulação da política de avaliação institucional participativa, efetivada através do sistema estadual de avaliação participativa (SEAP-RS)?**

Esta questão central me permitiu a reflexão sobre dois processos mobilizadores na articulação do referencial teórico-prático à análise interpretativa: o processo histórico, incluindo princípios de historicidade e continuidade; e o processo metodológico, abrangendo os princípios de democracia, participação e legitimidade política.

A seguir, apresento as matrizes utilizadas para a leitura interpretativa do Processo em Narrativa e a escrita analítica dos Diálogos. As matrizes agrupam as categorias para análise: do jogo social (Quadro 7), da governabilidade (Quadro 8) e dos estilos e estratégias (Quadro 9).

Quadro 7 - Categorias Escolhidas para Análise do Jogo Social

JOGO SOCIAL	GRAU DE GOVERNABILIDADE	TRIÂNGULO DE GOVERNO	TIPO DE CAUSA
FLUXOS	Maior e menor complexidade	Espaços de atos de Gestão e do Projeto de Governo (operações simples e estratégias convencionais)	Jogadas, momentos, ações na conjuntura.
ACUMULAÇÕES	Intermediário	Espaços da capacidade de governar (processos)	Capacidades, processos mais consolidados.
REGRAS	Pouco ou insuficiente, Maior complexidade	Espaços da Governabilidade (operações complexas e estratégias sofisticadas)	Leis jurídicas, processos sociais históricos.

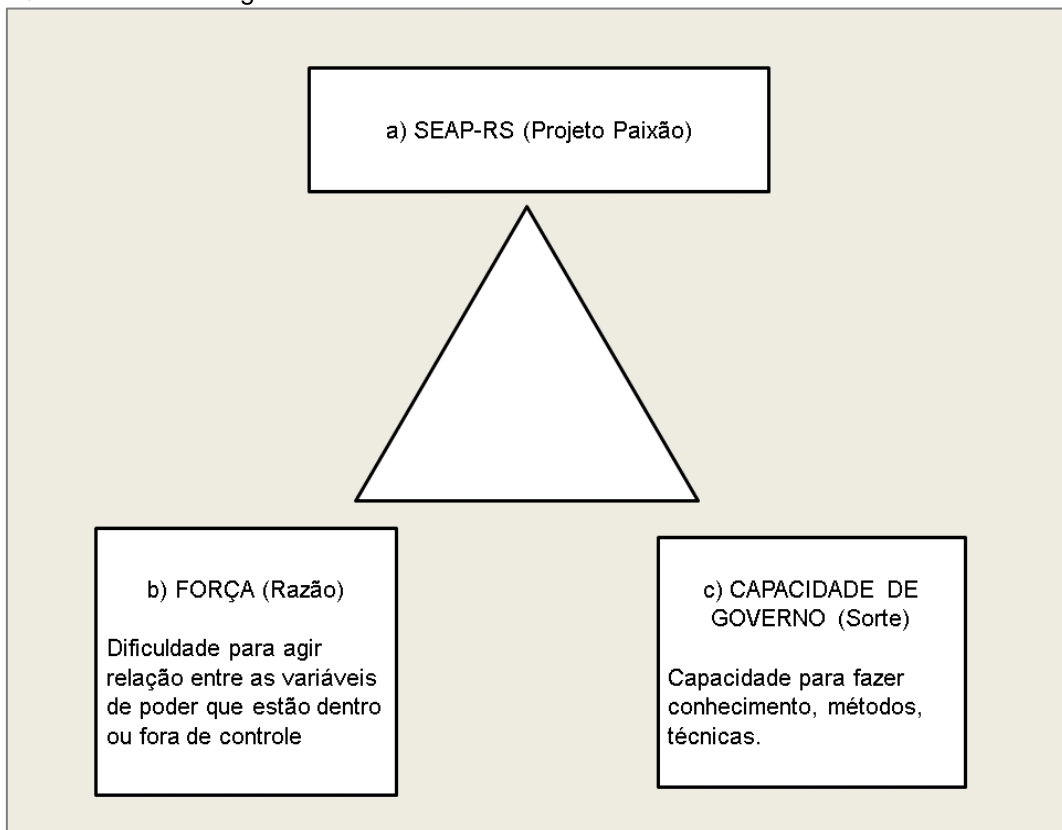
Fonte: Elaborado pela Pesquisadora com base em De Toni (2008).

O Quadro 7 - Categorias Escolhidas para Análise do Jogo Social foi composto para mostrar sinteticamente como os fluxos, acumulações e regras ocorrem de forma dinâmica e interferem no grau e capacidade de governabilidade.

O triângulo de governo mostra o peso da ação sobre os resultados e o quanto isso tem efeito na ação pública e pode ser previsível. O resultado não depende inteiramente de quem atua, mas também de outros participantes do jogo social. A previsão de resultados está relacionada com certas capacidades e propósitos do governo. Os resultados de um governo são mais previsíveis se cumprirem algumas condições, são elas: alta capacidade; bom desenho organizativo; projeto compatível com a capacidade pessoal e institucional; contexto situacional coerente com o projeto e, por último, mas não menos importante, sorte.

No Quadro 8 apresento o Triângulo de Governo para explicitar como ocorre a escolha de uma direção e sua capacidade de segui-la. Visualiza-se o projeto (paixão), a força que existe para vencer obstáculos (razão) e a capacidade (sorte) para driblar as dificuldades previsíveis do percurso. A direção pode ser acertada dependendo da capacidade que o governo possui de vislumbrar diferentes possibilidades de caminhos. Trata-se de uma previsão flexível já que o futuro e seus obstáculos são desconhecidos. Desta forma, o projeto de governo é a proposta composta de meios e objetivos para chegar à situação esperada. A governabilidade é o grau de dificuldade e ou facilidade do projeto somada a capacidade dos atores sociais de respaldar o projeto. Os três pontos do triângulo possuem uma inter-relação dinâmica e, a análise do equilíbrio destes três vértices, é o que permite avaliar as fragilidades ou potencialidades do projeto.

Quadro 8 - O Triângulo de Governo



Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir de Matus (1996c).

a) Projeto: Qual o problema, atores? Que valores condicionaram? Qual a representatividade e legitimidade? Qual estratégia adotada? Como enfrentar as dificuldades para a formulação da política? Quais fluxos? Em

que medida o Projeto impacta nos demais vértices do Triângulo de Governo?

b) Governabilidade: Qual a análise das variáveis controladas e não-controladas? Quem controla o que no jogo? Qual a capacidade do governo?

c) Capacidade do Governo: Qual o grau de maturidade institucional e pessoal? Que experiência possui? Que conhecimento tem sobre a agenda? Que método utiliza? Qual a relação com os outros atores sociais?

Na fase de formulação da política, o governo, exposto a múltiplas pressões, se utilizou de diferentes estratégias em busca de alternativas para a solução de problemas, usando de dispositivos legais como força impositiva ou posicionando-se mais indicativo e dependente da adesão dos demais atores sociais, adotou estratégias de cooperação, oposição ou confronto. De Toni (2016, p. 37) lembra que a formação de agenda “depende também da qualidade do processo de planejamento que o governo adota não só em relação às técnicas [...]”. Na verdade, a formação da agenda governamental é o primeiro problema, quando os demais são destacados da realidade e escolhidos como prioridade.

No Quadro 9, sintetizo os estilos de estratégia reconhecidos por De Toni (2008) no jogo social. São eles: a) cooperação - quando predomina a força do consenso e a luta se dá no campo da persuasão; b) oposição - quando o projeto é visto como fim e para alcançá-lo todos os meios são permitidos, a base social é dividida entre aliados e adversários; c) confronto violento - quando predomina individualismo e a rivalidade, se elege adversários, a necessidade está na conquista de poder, com relação de dominação, sujeição.

Quadro 9 - Análise dos Estilos de Estratégia

ESTILOS E ESTRATÉGIAS	COOPERAÇÃO	OPOSIÇÃO	CONFRONTO VIOLENTO
CONTEXTO	Confiança	Luta, desconfiança.	Violência e animosidade
ESTRATÉGIA	Persuasão, sedução, transparência.	Medição de forças, protestos, contradição, ocultamento.	Medição violenta de forças, ameaça intimidação e eliminação do outro.
OBJETIVO	Acordo	Imposição da maioria	Imposição da força.
MEIOS	Eu e o Outro	Amigo/adversário	Amigo/inimigo.
ATORES	Eu e o Outro	Amigo/adversário	Amigo/inimigo.
METÁFORA	<i>O baile</i>	<i>O xadrez</i>	<i>O boxe</i>

Fonte: Elaborado pela Pesquisadora com base em De Toni (2008).

2.3 TRAVESSIA METODOLÓGICA

Nesta perspectiva, penso a metodologia como o curso de um rio. Estão aqui suas margens que lhe possibilitam um caminho e, dependendo do que acontece com o pulsar da vida e da morte, em si e ao seu redor, o rio se redesenha. Segue, cria, amplia e estreita, ora turbulento, ora calmo, com muita vontade de não secar até o seu destino. Lembro, então, do lamento de Riobaldo⁸ (ROSA, 2015, p.26): “Ah, tem uma repetição, que sempre outras vezes em minha vida acontece. Eu atravesso as coisas - e no meio da travessia não vejo! - só estava era entretido nas ideias dos lugares de saída e de chegada”. Nesse sentido, quanto a mim, quis na vivência da escrita da tese, além de pesquisar, enfrentar e superar esse exercício tão preenchido de margens e de origens, viver a travessia, encontrar um destino.

Para a escrita da proposta metodológica fiz vários exercícios. Destaco Kingdon, autor inicialmente escolhido para sustentar a discussão e análise, com o modelo teórico de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*). Foi o autor que, na revisão bibliográfica inicialmente realizada, tratava do processo de formulação de política pública de um modo até certo ponto compatível com o processo em questão. Kingdon (2003) possibilitou-me compreender os dois primeiros processos de

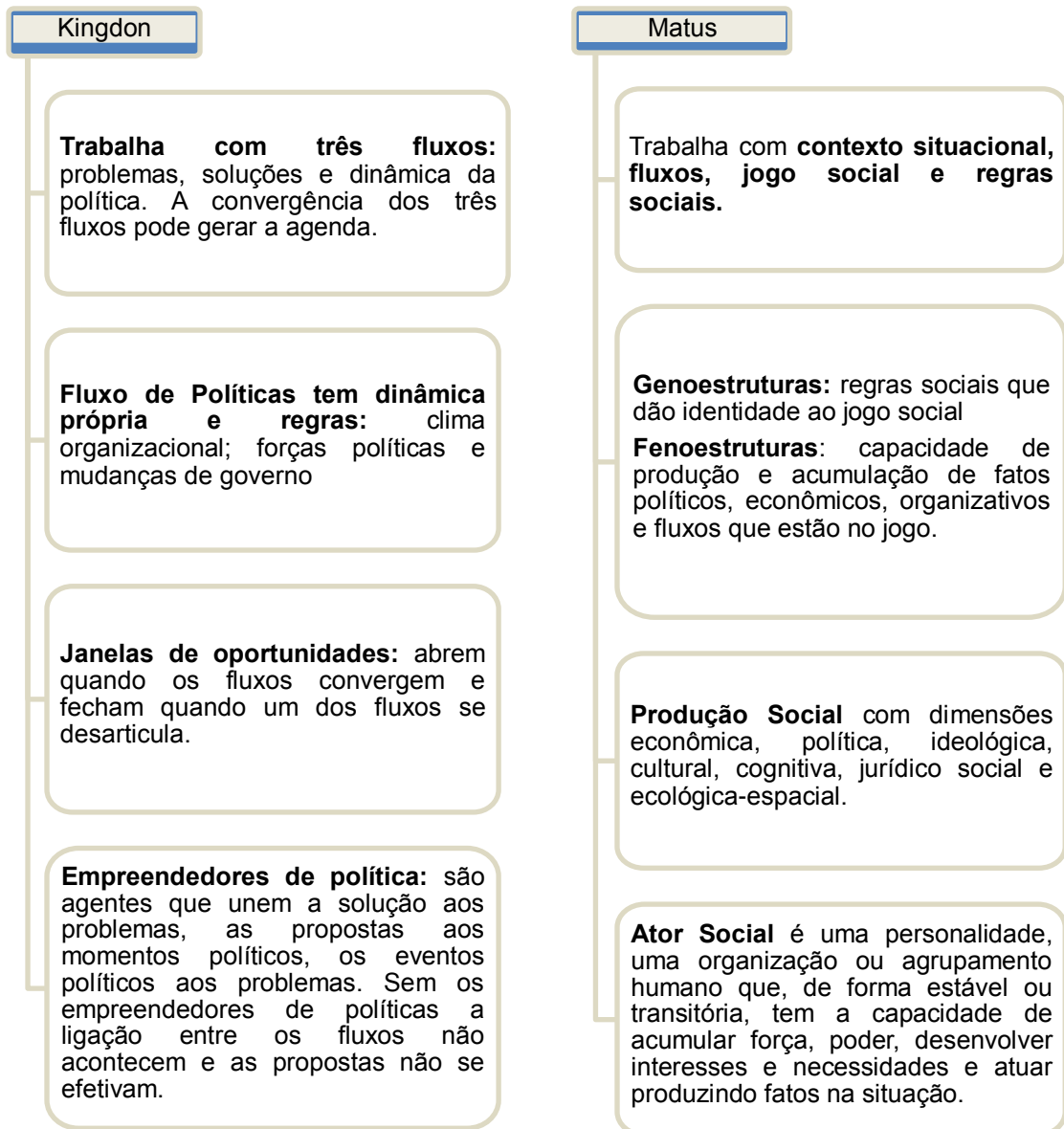
⁸ Personagem de Guimarães Rosa em Grande Sertão-Veredas.

construção de uma política pública que são os estágios pré-decisórios: os momentos da formação da agenda e a da formulação (ou configuração) de alternativas para a política. Trata-se de um modelo que foi originalmente concebido na área de comunicação, replicado, com sucesso, na área de políticas públicas. Este modelo se destaca por sua capacidade de explicar a formulação das agendas governamentais.

O autor desenvolveu sua teoria na situação norteamericana, portanto, distinta da brasileira, no entanto, reforço que há diversos trabalhos que aplicam sua teoria com pertinência. Em nosso país, encontrei algumas teses de doutorado⁹, uma em educação e também em outras áreas, que trabalharam com sucesso a metodologia de Múltiplos Fluxos, possibilitando melhor conhecimento das políticas públicas e ao mesmo tempo, minimizando a lacuna da tradução de literatura sobre a fase de formulação de política para língua portuguesa. A bibliografia sobre formulação de Políticas Públicas é rara no Brasil e são poucos os autores que discorrem sobre o tema.

Depois de estruturar e discutir o Processo em Narrativa com a referência de Kingdon (2003) me desafiei a criar outras possibilidades. Foi justamente a sua teoria que me encorajou a escolher Carlos Matus para análise. Este autor não trata de formulação de política, mas comunica melhor com os conceitos e discussões do SEAP-RS. Foi compreendendo um pouco mais o autor norteamericano que os conceitos de Matus me pareceram suficientes para uma análise da formulação de uma política pública. Cito alguns conceitos trabalhados pelos autores para exemplificar aproximações, não comparativas, no Quadro 10.

⁹ CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. São Carlos, UFSCar, 2006, 234p.; AQUINO, Líbia Maria O Serpa. **Formulação do plano nacional de educação 2014-2024: a gestão democrática da escola na política pública**. Porto Alegre, UFRGS, 2015. 251 p.

Quadro 10 - Conceitos Selecionados em Kingdon e Matus

Fonte: Elaborado pela Pesquisadora (2017).

Ao iniciar as análises crítico-interpretativas, i.e, os Diálogos Teórico-Práticos, quis propor uma estética diferenciada, aplicada em sua apresentação, conforme referido, com opção de leitura, buscando a superação do paradigma empiricista. O foco sistêmico cria áreas de opacidade também na escrita, impedindo que se enxergue o “entre”, o que está posto nas relações, na subjetividade do objeto investigado, a travessia do rio.

Portanto, encontrei-me frente a duas ousadias: o uso de um autor que não aborda específica e diretamente a questão da formulação de política, Carlos Matus,

e a adoção de uma estética particular de escrita, com os Diálogos entre os momentos do Processo em Narrativa. Ainda que entenda que planejar supõe formular uma política e que o foco de Matus seja o planejamento estratégico situacional, optei por articular conceitos da teoria matusiana com conhecimentos, clássicos e contemporâneos. Quanto à estética, desejei registrar o movimento. Caminhei entre o medo das perguntas sem respostas e o prazer de encontrá-las. Prefiro correr riscos a não experimentar. É Saramago quem me motiva.

Assim como não pude me separar das lembranças e vivências do processo político em questão, não pude ignorar os caminhos que percorri para chegar até aqui. É Saramago (2007), com sua escrita certa e poética, quem me ratifica, quando instrui que é no viver da democracia que começa a crescer a capacidade de intervenção no que é público. É preciso fazer de cada cidadão um político para que isso seja possível!

Parece que o esforço na contemporaneidade está em encontrarmos brechas, faltas, outras formas para preencher com o verdadeiro exercício da cidadania e da política, também, na academia. Um esforço individual e coletivo que se apressa frente à atual conjuntura de perda de direitos que vivemos.

3 PROCESSO EM NARRATIVA. DIÁLOGOS ENTRE TEORIA E PRÁTICA

Este capítulo está subdividido em seis subseções. Após apresentar uma visão geral do sistema de avaliação (3.1), descrevo a formação da agenda do SEAP-RS (3.2) e o primeiro Diálogo: Estado contemporâneo. Políticas Públicas. Definição de Agenda (3.3); prossigo com a descrição o processo de formulação do SEAP-RS e seu financiamento (3.4). Trato da primeira rodada de aplicação do SEAP-RS (3.5); em sequência, o segundo Diálogo teórico-prático sobre Avaliação Institucional e Gestão Democrática (3.6), finalizando, sigo a narrativa trazendo as [Re]formulações importantes do Sistema (3.7) e a nova e última edição do SEAP-RS (3.8). Para análise e discussão dos temas das subseções (3.7 e 3.8) apresento o terceiro Diálogo: O Político. O Pedagógico. O Planejamento (3.9).

É neste capítulo que historicizo, discuto e analiso o processo de formulação e reformulação da política de avaliação institucional da educação no estado do Rio Grande do Sul, entre análises de problemas e alternativas, de textos e contextos, construindo na escrita, o movimento e o caminho. Posso afirmar que este capítulo é a alma da tese, no sentido de ser o âmago, imo, centro.

É a partir deste capítulo que há liberdade de intercalar ou não, a leitura do Processo em Narrativa com as análises do processo de [re]formulação da política, Diálogos, por se tratarem do que há “entre”, na intersecção da prática-teoria-prática-teoria, conforme detalhadamente expus no Percurso Metodológico (seções 2.1 e 2.2). A escolha desta estética de apresentação acompanha tanto quanto possível, os movimentos e dinâmicas dos fluxos e processos que se evidenciaram no SEAP-RS quando nada foi estanque e sempre apresentou novos caminhos de análise.

3.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SEAP-RS. APRESENTAÇÃO GERAL DO SISTEMA

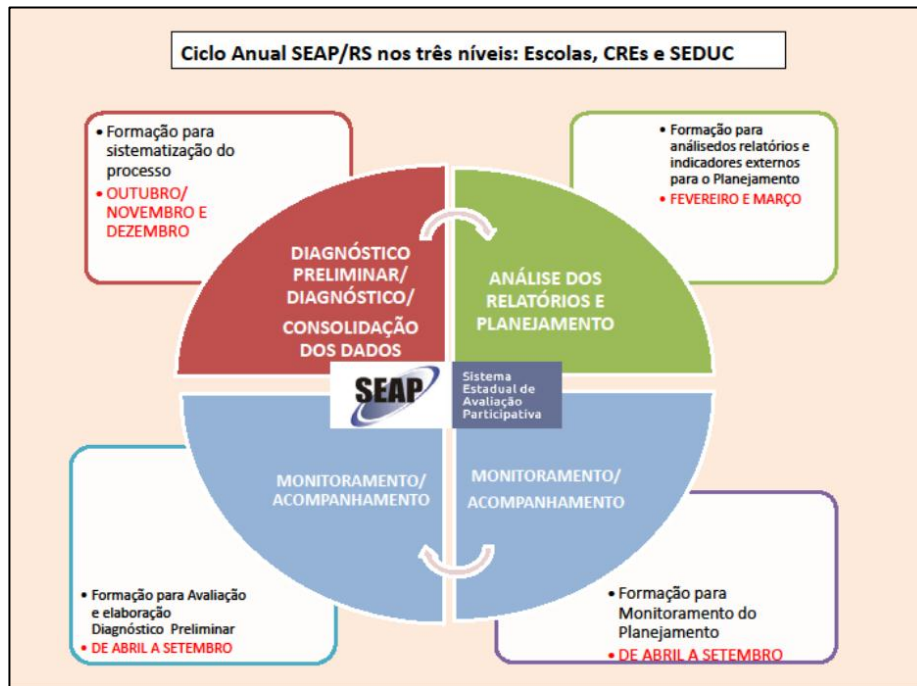
O Sistema Estadual Avaliação Participativa no Estado do Rio Grande do Sul (SEAP-RS) foi concebido para ser uma Política de Avaliação Institucional Participativa da Rede Estadual de Educação Estadual, incluindo a Secretaria de

Estado da Educação (SEDUC-RS), as 30 coordenadorias regionais (CRE) e as 2.570 escolas estaduais. O Sistema trouxe a proposta de um processo de autoavaliação de todas as instituições que compunham a rede estadual de ensino, envolvendo gestores, professores, funcionários, pais e alunos. A proposta da autoavaliação permitiria que a instituição verificasse criticamente suas debilidades, fundamentalmente suas decisões e melhorasse a qualidade do ensino, sem que alguém de fora dissesse o que era preciso melhorar. Um processo em que o coletivo pertencente ao espaço institucional avaliaria seu cotidiano a partir de várias dimensões e indicadores.

Também possibilitaria aos professores que participassem desse processo em sua instituição, através das assembleias gerais ou da comissão representativa, pontuassem no seu Plano de Carreira nas letras E2 e C2¹⁰. Este mecanismo valorizaria a prática da avaliação participativa para o desenvolvimento profissional e institucional; e, de certa forma, estimularia a participação de membros do magistério na Avaliação Institucional.

O Decreto nº 48.744 de 28 de dezembro de 2011, publicado no dia 29 de dezembro de 2011, no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, apresentou o marco legal do Sistema e instituiu o SEAP-RS. Em seu Artigo 1º, parágrafo único, firmou a adoção de medidas necessárias à sua efetiva implementação e compreendeu por Rede Estadual de Ensino: a Secretaria da Educação (SEDUC-RS), a Coordenadorias Regionais (CRE) e o conjunto de Escolas da Rede Pública Estadual. Em seu Artigo 2º, declarou o sistema como política pública de Estado, de caráter sistêmico, com foco nas instituições e nas pessoas que atuam nas escolas. Sua aplicação possibilitaria análises abrangentes das dimensões, estruturas, objetivos, relações, atividades, compromissos, responsabilidades sociais das diferentes instâncias públicas da educação estadual. Nos artigos que seguem, anunciou um ciclo anual para toda a Rede Estadual, podendo ser estendido às escolas municipais e particulares, desde que assinado um termo de adesão por suas respectivas mantenedoras.

¹⁰ A certificação ou atestado garantiu a comprovação da participação de membros do Magistério para fins de pontuação no percurso individual em duas letras do Plano de Carreira - na letra E2, quando estivesse presente às reuniões de discussão do Diagnóstico Institucional, e na C2 quando participasse da Comissão Representativa do SEAP.

Quadro 11 - Ciclo Anual do SEAP-RS

Fonte: Caderno SEAP N. 5 - PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NA EDUCAÇÃO (2014)

A principal finalidade do Sistema era a elaboração de diagnósticos qualitativos para compreender, com mais profundidade e extensão que as avaliações nacionais, a realidade educacional do Estado do Rio Grande do Sul e, assim, incidir na [re]formulação e/ou implementação das políticas educacionais nas três esferas institucionais.

Destacou então, que o Sistema fosse composto por processos institucionais e individuais de avaliação de desempenho dos órgãos e unidades escolares e dos alunos, sendo desenvolvido pelos professores e funcionários que atuassem nos órgãos da educação, com a comunidade escolar partícipe, cuja principal função seria analisar, verificar e aferir in loco a situação da SEDUC, das CRE e das Escolas.

No conjunto, a avaliação individual abrangeria o desempenho dos alunos, aferido por amostragem, nas quatro áreas de conhecimento: Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas, articuladas aos processos de avaliação nacional, desenvolvidos pelo Ministério no âmbito da Educação Básica, com a seleção de escolas típicas nas quais a aplicação das avaliações nacionais seria complementada por provas estaduais nas áreas do conhecimento de Ciências

da Natureza e Ciências Humanas. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) seria utilizado como critério para selecionar a amostra de CRE e escolas típicas, nas quais seriam aplicadas as provas complementares.

O SEAP-RS foi organizado para sua aplicação em três diferentes níveis institucionais reconhecendo a necessidade de articulação entre estes. O referido Decreto, em seu Artigo 7º, traz o detalhamento dessas fases:

I - Fase Local: realizada em cada estabelecimento de ensino da Rede Pública Estadual;

II - Fase Regional: realizada no âmbito de cada uma das CREs, com a elaboração do diagnóstico interno de cada Coordenadoria e a organização dos resultados regionais a serem encaminhados à SEDUC; e

III - Fase Estadual: realizada no âmbito da SEDUC com a finalidade de monitorar as avaliações institucionais elaboradas em cada um dos estabelecimentos de ensino e nas CREs, além de coordenar a avaliação dentro do órgão central, que serão enviados às instituições de ensino superior para a interpretação dos dados produzidos nas diferentes fases. (RIO GRANDE DO SUL, Caderno n. 1, 2012a, p. 24-26).

Para análise do processo foi proposto um Comitê de Acompanhamento e Análise, composto por especialistas designados por Instituições de Ensino Superior, devidamente conveniadas com a SEDUC. Por fim, o Artigo 10º destacava que o Decreto entraria em vigor na data de sua publicação, revogando o Decreto nº 45.300, de 30 de outubro de 2007. Durante o processo de formulação do SEAP-RS ocorreram algumas reformulações da política, que ensejam destacar ainda no Decreto, os Artigos 5º § 2º e 9º § 1º e 2º:

Art. 5º A composição do SEAP/RS envolverá processos institucionais e individuais de desempenho dos órgãos e unidades escolares que compõem a Rede Estadual de Ensino e dos alunos.

§ 2º A avaliação individual abrangerá o desempenho dos alunos.

Art. 9º A avaliação do percurso individual do aluno será aferida por amostragem nas quatro áreas de conhecimento – Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas, de forma articulada aos processos de avaliação nacional, desenvolvidos pelo Ministério da Educação no âmbito da Educação Básica.

§ 1º A articulação ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB compreende a seleção de escolas típicas onde a aplicação das avaliações nacionais será complementada por provas estaduais nas áreas do conhecimento de Ciências da Natureza e Ciências Humanas.

§ 2º O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB será utilizado como critério para selecionar as CREs e as escolas típicas onde na

amostragem serão aplicadas as provas complementares referidas no § 1º do art. 9º deste Decreto. (RIO GRANDE DO SUL, Caderno n. 1, 2012a, p. 24-26).

Nestes artigos e parágrafos houve modificações, tratadas a seguir na seção 3.8, quando constato não houve um novo decreto apesar da avaliação individual (provas dos alunos) não ter sido aplicada por que o Ministério da Educação (MEC) incluiu outras áreas de conhecimentos no SAEB.

O Sistema foi apresentado em 2012 à comunidade através de quatro cadernos: Caderno nº 1 - Orientações para elaboração da Avaliação Institucional (RIO GRANDE DO SUL, 2012a); Caderno nº 2 - Roteiro para Avaliação Coletiva das Dimensões Institucional da Escola (RIO GRANDE DO SUL, 2012b); Caderno nº 3 - Roteiro para Avaliação Coletiva das Dimensões Institucional da Coordenadoria Regional de Educação (RIO GRANDE DO SUL, 2012c); e Caderno nº 4 - Roteiro para Avaliação Coletiva das Dimensões Institucionais da SEDUC (RIO GRANDE DO SUL, 2012d). O esquema geral de avaliação institucional, presente no instrumento contido em cada um desses quatro cadernos e em uma plataforma digital, era composto de seis (06) dimensões, cinquenta (50) indicadores e uma escala com cinco (05) descritores. Havia também uma parte de orientações processuais para a realização das autoavaliações institucionais e o preenchimento dos instrumentos.

O Caderno nº 5, intitulado Planejamento Participativo na Educação - Reflexões e Orientações sobre o Processo de Planejamento Participativo à luz do SEAP-RS: SEDUC-CRE-ESCOLAS, foi elaborado somente dois anos após a publicação dos primeiros quatro Cadernos, em julho de 2014, período em que os Cadernos 1, 2, 3 e 4 foram reeditados com alterações. Portanto, em momento de reformulação.

O SEAP-RS contava com um portal operacional e de gestão *on-line* cujo endereço era o link: <https://eap.rs.gov.br>, recentemente desativado (em 2017). Nesta plataforma, todas as informações eram atualizadas e ficavam disponibilizadas a todos que possuíssem senha de leitura e/ou acesso. Assim, cada escola podia consultar suas avaliações anteriores, os relatórios de sistematização dos dados avaliativos e, também, os relatórios da avaliação externa. O Sistema dispunha,

portanto, de uma base de dados para consulta permanente, com indicadores qualitativos e quantitativos, visando planejamento institucional em todas as instâncias e transparência de informação.

Os indicadores quantitativos apresentavam um conjunto de informações extraídas do Censo Escolar com o objetivo de auxiliar os segmentos da comunidade escolar a conhecer melhor a escola como um todo. Os indicadores qualitativos consistiam nas seis dimensões e seus respectivos indicadores e descritores, apresentadas no instrumento padronizado, que conduzia a avaliação da respectiva unidade (Secretaria, CRE e Escola) de forma participativa pelos representantes escolhidos em cada fase do SEAP-RS, conforme orientações contidas no Caderno de Avaliação 1 (RIO GRANDE DO SUL, Caderno n.1, 2012a).

As seis dimensões que constam nos Cadernos n. 2, n. 3 e n. 4? são: Gestão Institucional; Ambiente Físico; Organização e Ambiente Educativo de Trabalho; Condições de Acesso, Permanência e Sucesso na Escola; Formação dos Profissionais da Educação; Práticas Pedagógicas e de Avaliação.

O Caderno n. 1 - Orientações para elaboração da Avaliação Institucional (RIO GRANDE DO SUL, 2012a), apresenta a estrutura do SEAP-RS (RIO GRANDE DO SUL, 2011e) com as dimensões, os indicadores e os descritores importantes para a elaboração diagnóstica da instituição.

O SEAP/RS, [...] possibilitará às escolas, às Coordenadorias Regionais (CRE) e ao órgão central da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) realizar uma reflexão sobre as ações e condições sob as quais está sendo desenvolvido o processo de ensino-aprendizagem na Rede Estadual de Ensino. (RIO GRANDE DO SUL, Caderno n. 1, 2012a).

Atingir uma educação de qualidade social com cidadania foi um dos objetivos motivadores para que as instituições educacionais elaborassem o planejamento de gestão participativa, articulado com o pedagógico e monitorassem a sua execução permanentemente (RIO GRANDE DO SUL, Caderno n. 1, 2012a). Segundo a política de avaliação institucional, estes procedimentos permitiriam a análise constante do processo de ensino-aprendizagem e dos seus resultados, pois estas informações obtidas viabilizariam a ressignificação da prática escolar.

No Caderno n. 1 de Orientações (RIO GRANDE DO SUL, 2012a) consta, ademais, a afirmativa de que o SEAP vai ao encontro das orientações contidas na Resolução nº 4/2010 do Conselho Nacional de Educação (CNE), que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, sendo que o inciso II do art. 46 trata da avaliação institucional interna e externa no ambiente educacional e o inciso III trata da avaliação de redes de Educação Básica, temas explicitados nos art. 52 e 53 da mesma Resolução.

Para cada etapa do processo, a metodologia do SEAP-RS previa tarefas e prazos a cumprir através de reuniões de cada segmento da comunidade, do departamento (na SEDUC), do setor (nas CRE), ou da escola, desde a elaboração do diagnóstico preliminar (1ª etapa) à discussão, posicionamento e escolha de representantes para compor a Comissão Representativa de Elaboração e Acompanhamento da Avaliação Institucional (2ª etapa) até a consolidação da avaliação institucional pela Comissão Representativa de Elaboração e Acompanhamento da Avaliação Institucional (3ª etapa). Para a primeira etapa, havia um roteiro de apoio à discussão com os indicadores tematizados para cada nível institucional, conforme o Quadro 12.

Quadro 12 - Roteiro para o Diagnóstico Preliminar.

(Continua)

ROTEIRO PARA DIAGNÓSTICO PRELIMINAR			
DIMENSÃO 1 - GESTÃO INSTITUCIONAL	INDICADOR TEMATIZADO		
	ESCOLA	CRE	SEDUC
	Planejamento e monitoramento de metas/ações; Socialização das informações para todos os segmentos do Conselho Escolar; Atuação efetiva do Conselho Escolar e participação nas redes de serviço de apoio existentes na comunidade; Mediação de conflitos que ocorrem no cotidiano da escola	Planejamento e monitoramento de metas/ações; Socialização das informações com assessores e servidores; Mediação de conflitos que ocorrem no cotidiano da escola; Agilidade e prontidão na tomada das decisões, nos fluxos de processos, na execução dos programas e projetos; Utilização e atualização de dados nos sistemas de informações; Acolhimento adequado e ágil ao público em geral, respeitando a diversidade.	Planejamento e monitoramento de metas/ações; Socialização das informações com assessores e servidores; Mediação de conflitos que ocorrem no cotidiano da escola; Agilidade e prontidão na tomada das decisões, nos fluxos de processos, na execução dos programas e projetos; Utilização e atualização de dados nos sistemas de informações; Acolhimento adequado e ágil ao público em geral, respeitando a diversidade.
DIMENSÃO 2 – ESPAÇO FÍSICO DA INSTITUIÇÃO	INDICADOR TEMATIZADO		
	ESCOLA	CRE	SEDUC
	Condições adequadas nas instalações gerais e dos espaços de convivência (salas de aula, salas dos setores, espaço cultural, sanitários, quadra de esporte, biblioteca, laboratórios, cozinha, refeitório, dentre outros) com espaço físico que atenda às necessidades de acesso; Manutenção predial; Condições adequadas do espaço para prática de esporte e lazer; Acessibilidade.	Condições adequadas de trabalho; Manutenção predial; Acessibilidade.	Condições adequadas de trabalho; Manutenção predial; Acessibilidade.

(Continua)

ROTEIRO PARA DIAGNÓSTICO PRELIMINAR			
DIMENSÃO 3 – ORGANIZAÇÃO E AMBIENTE DE TRABALHO	INDICADOR TEMATIZADO		
	ESCOLA	CRE	SEDUC
	Suficiência, estabilidade e assiduidade dos professores e funcionários; Utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs); Clima favorável no coletivo de trabalho; Práticas de separação de lixo na escola e em sala de aula.	Suficiência, estabilidade e assiduidade dos assessores e servidores; Condições adequadas dos equipamentos de trabalho; Clima favorável no coletivo de trabalho; Práticas de separação de lixo...	Suficiência, estabilidade e assiduidade dos assessores e servidores; Condições adequadas dos equipamentos de trabalho; Clima favorável no coletivo de trabalho; Práticas de separação de lixo.
DIMENSÃO 4 – CONDIÇÕES DE ACESSO, PERMANÊNCIA E SUCESSO NA ESCOLA	INDICADOR TEMATIZADO		
	ESCOLA	CRE	SEDUC
	Discussão e encaminhamentos na comunidade escolar para reduzir a reprovação e melhorar a taxa de permanência dos alunos; Atendimento especializado a alunos com deficiência; Condições adequadas da alimentação e de transporte escolar.	Diagnóstico atualizado das escolas da Rede Estadual de Ensino; Assessoramento e monitoramento às políticas de acesso às vagas e de expansão das vagas no Ensino Médio; Monitoramento às políticas de manutenção e qualificação da infraestrutura e modernização tecnológica das escolas; Assessoramento e monitoramento à política de gestão de pessoas; Política de formação continuada para os professores e servidores da CRE;	Diagnóstico atualizado das escolas da Rede Estadual de Ensino; Assessoramento e monitoramento às políticas de acesso às vagas e de expansão das vagas no ensino médio; Monitoramento às políticas de manutenção e qualificação da infraestrutura e modernização tecnológica das escolas; Política de gestão de pessoas; Política de formação continuada para os professores e servidores da SEDUC; Políticas que visam aumentar as taxas de permanência e de aprovação e o nível de proficiência dos alunos;

(Continua)

ROTEIRO PARA DIAGNÓSTICO PRELIMINAR			
DIMENSÃO 4 – CONDIÇÕES DE ACESSO, PERMANÊNCIA E SUCESSO NA ESCOLA	INDICADOR TEMATIZADO		
	ESCOLA	CRE	SEDUC
		<p>Assessoramento e monitoramento às políticas que visam aumentar as taxas de permanência e de aprovação e o nível de proficiência dos alunos;</p> <p>Assessoramento e monitoramento às ações de apoio aos alunos com defasagem de aprendizagem e distorção idade/série;</p> <p>Assessoramento e monitoramento aos Programas de Alimentação Escolar, de Transporte Escolar, Ensino Médio Inovador, Mais Educação, PDE-Interativo, Ensino Médio Politécnico, Escola de Tempo Integral, dentre outros;</p> <p>Assessoramento e monitoramento à política de inclusão e ao Atendimento Educacional Especializado (AEE);</p> <p>Assessoramento e monitoramento à política para mediação de conflitos; autonomia financeira;</p> <p>Assessoramento e monitoramento.</p>	<p>Políticas voltadas aos alunos com defasagem de aprendizagem e distorção idade/série;</p> <p>Monitoramento aos Programas de Alimentação Escolar, de Transporte Escolar, Ensino Médio Inovador, Mais Educação, PDE-Interativo, Ensino Médio Politécnico, Escola de Tempo Integral, dentre outros;</p> <p>Monitoramento à política de inclusão e ao Atendimento Educacional Especializado (AEE);</p> <p>Política para mediação de conflitos; autonomia financeira.</p>

(Conclusão)

ROTEIRO PARA DIAGNÓSTICO PRELIMINAR			
DIMENSÃO 5 – FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	INDICADOR TEMATIZADO		
	ESCOLA	CRE	SEDUC
	Formação inicial e continuada dos professores; Participação dos profissionais nas ações de formação promovidas pela SEDUC e Coordenadoria Regional de Educação (CRE).	Formação inicial e continuada dos professores; Participação dos profissionais em encontros de formação continuada com utilização dos aportes teóricos e metodológicos na prática profissional.	Formação inicial e continuada dos professores; Participação dos profissionais em encontros de formação continuada com utilização dos aportes teóricos e metodológicos na prática profissional.
DIMENSÃO 6 – PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E DE AVALIAÇÃO	INDICADOR TEMATIZADO		
	ESCOLA	CRE	SEDUC
	Projeto Político Pedagógico (PPP) construído e conhecido por toda a comunidade escolar; Plano de Trabalho e de Aula articulados ao Plano de Estudos e ao Projeto Político Pedagógico; Clima favorável à aprendizagem em sala de aula; Material didático-pedagógico para o trabalho em sala de aula; Apoio a alunos com defasagem de aprendizagem e proposta de correção de fluxo; Práticas pedagógicas interdisciplinares, inovadoras e criativas voltadas à investigação e à pesquisa, à inclusão das diversidades, de estímulo à leitura e à escrita e atividades cultural e desportiva; Estímulo à participação dos alunos nos fóruns da escola; Plano de trabalho específico e estratégias diferenciadas para os estudos de recuperação; Estímulo à prática da autoavaliação e participação dos alunos na avaliação da aprendizagem	Suficiência de equipamentos e materiais para desenvolver o trabalho de assessoria; Assessoramento e monitoramento às questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras às escolas; Prática de interpretação e de uso dos indicadores oficiais de avaliação e resultados específicos das escolas.	Suficiência de equipamentos e materiais para desenvolver o trabalho de assessoria; Assessoramento às questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras às escolas; Prática de interpretação e de uso dos indicadores oficiais de avaliação e resultados específicos das escolas.

Fonte: Rio Grande do Sul, Caderno 1, (2012a, p. 11; 15; 16; 19).

Após a discussão do diagnóstico preliminar, conforme proposto pelo Caderno orientador do SEAP-RS, deveriam ocorrer reuniões no horário de trabalho. Nas escolas, quando havia participação do segmento alunos, a reunião computava como horário letivo. Participavam na SEDUC: os diretores, coordenadores, cargos de confiança e servidores; nas CRE: os coordenadores, cargos de confiança e servidores; e, nas escolas: professores, alunos, funcionários, todos com participação direta. Todos os envolvidos, após realização do diagnóstico preliminar, faziam a escolha das Comissões representativas que deveriam elaborar o diagnóstico à luz do diagnóstico preliminar e acompanhar o processo da Avaliação Institucional. Na terceira etapa do SEAP deveria ser realizada a consolidação da avaliação institucional, com reuniões agendadas fora do horário letivo e/ou de trabalho, pois eram as reuniões com as Comissões Representativas. Nas Escolas, as Comissões Representativas deveriam respeitar uma proporcionalidade:

Escolas com até 100 alunos: no máximo de dezoito (18) membros, resguardando a proporcionalidade de 1/3 (um terço) para cada segmento.

Escolas com 101 a 500 alunos: no mínimo dezoito (18) e no máximo trinta (30) membros, resguardando a proporcionalidade de 1/3 de professores e funcionários, 1/3 de alunos e 1/3 de pais de alunos da escola.

Escolas com 501 a 1.000 alunos: no mínimo trinta (30) e no máximo quarenta e cinco (45) membros, resguardando a proporcionalidade de 1/3 de professores e funcionários, 1/3 de alunos e 1/3 de pais de alunos da escola.

Escolas com mais de 1.001 alunos: no mínimo quarenta e cinco (45) e no máximo sessenta (60) membros, resguardando a proporcionalidade de 1/3 de professores e funcionários, 1/3 de alunos e 1/3 de pais de alunos da escola. (RIO GRANDE DO SUL, Caderno n. 1, 2012a, p. 13).

Em 27 de julho de 2012 foi assinado o Convênio nº 028/2012 da Secretaria Estadual de Planejamento Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG¹¹) com a SEDUC-RS, prevendo empréstimo do Banco Mundial para implantação do Programa de Apoio à retomada do desenvolvimento do estado do Rio Grande do Sul – PROREDES - Banco Mundial, sob responsabilidade da SEDUC-RS. Neste foram previstos quatro projetos do governo para a gestão 2011/2014:

- 1) Qualificação do Espaço Escolar,
- 2) Modernização Tecnológica;

¹¹ Contrato com a Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. ANEXO D.

- 3) **Sistema Estadual Articulado de Avaliação Participativa (SEAAP)**¹²;
- 4) Gerenciando RH. (Convênio SEPLAG nº 028/2012, Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria do Planejamento e Gestão, 2012, p. 08). [*Grifo meu*].

Este Convênio teve início em 27 de julho de 2012 e foi finalizado em 30 de junho de 2016, portanto tendo vigência em dois anos do subseqüente período de governo (2015-2018). Parte deste financiamento possibilitou um contrato para a Avaliação Externa, com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que, mantinha reuniões de acompanhamento e entregava relatórios conforme calendário proposto no plano de trabalho à SEDUC-RS, repassados ao Banco Mundial.

A contratação da UFRGS foi efetivada em novembro de 2013 com o escopo de realizar a Avaliação Externa do SEAP-RS, através de serviços especializados a serem executados de 2013 a 2016, mediante o desenvolvimento de uma pesquisa, compreendendo análise e avaliação de processos e de resultados atinentes à avaliação institucional participativa do SEAP/RS. A Avaliação Externa foi integralmente realizada, conforme o Plano de Trabalho contratado.

Conforme já observado, o ciclo do SEAP-RS era anual, iniciou em 2012 e finalizou em 2014, nesta configuração. Neste mesmo ano, ainda na Gestão 2011-2014, ocorreram algumas alterações de atualização, revisão e complementação, nos Cadernos e nos indicadores, quando, então, foi elaborada uma nova edição. De acordo com Relatório de Alterações dos Cadernos do SEAP (2014):

Após as rodadas do SEAP 2012 e 2013 a Equipe SEAP/SEDUC realizou algumas análises e percebeu que eram necessárias modificações na escrita dos indicadores e descritores. Esta observação foi reforçada pela equipe da Avaliação Externa que no Relatório Parcial nº 03 sugeriu alterações. Todas as modificações sugeridas pela Avaliação Externa foram acatadas e algumas foram acrescidas pela equipe SEAP/SEDUC. (RELATÓRIO DE ALTERAÇÕES DOS CADERNOS DO SEAP-RS, 2014, p. 1).¹³

Segundo os documentos institucionais, o SEAP-RS teria como um de seus principais objetivos: estimular a reflexão e análise do fazer pedagógico para

¹² Esta foi a primeira versão do nome do Sistema, levava o termo “articulado” em função da articulação entre os três níveis institucionais, SEDUC, CRE e Escola.

¹³ Doc. 06/2014 – Análise dos Cadernos Roteiros (2012) do SEAP RS em versão preliminar” (UFRGS, 2014) e Relatório de Alterações dos Cadernos do SEAP-RS 2014, p. 1.

reorganizar e ressignificar a prática escolar, estabelecendo novas ações que promovessem uma cultura pedagógica comprometida com a aprendizagem de todos e a qualidade social. Como já expus anteriormente, este “objeto de estudo” será descrito detalhadamente em sua fase de [re]formulação, na seção 3.5 desta tese: Reformulações do SEAP-RS.

3.2 A FORMAÇÃO DE AGENDA DO SEAP-RS

O sentido de uma história depende do ponto a partir do qual começamos a contá-la. (SOARES, 2017)¹⁴

Esta narrativa situa o processo de formação de agenda, [re]formulação da Política de Avaliação Institucional Participativa no estado do Rio Grande do Sul através do (SEAP-RS), entre 2011 e 2014. Reforçando informações contidas na sessão 2.2.1, apresenta o contexto histórico e considera para análise, os documentos e matérias disponibilizados no site da SEDUC-RS, jornais externos e entrevistas realizadas pela equipe de pesquisadores da Avaliação Externa, no Subprojeto: Análise de Processos e de Instrumentos da Formulação e de Reformulações do SEAP-RS, textos de relatórios parciais da Avaliação Externa entregues à SEDUC-RS nos anos de 2013 e 2014, além de materiais disponibilizados pelos gestores da SEDUC-RS à época do período analisado e diário de campo da pesquisadora.

No ano de 2010, no cenário estadual, houve eleição para o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, quando Tarso Genro, candidato do Partido dos Trabalhadores em coligação com Partido Socialista Brasileiro, consolida a Unidade Popular do Rio Grande do Sul e vence o processo eleitoral, assumindo o Governo do Estado em 1º de janeiro de 2011. Em seu programa para a Educação apresentou oito eixos prioritários

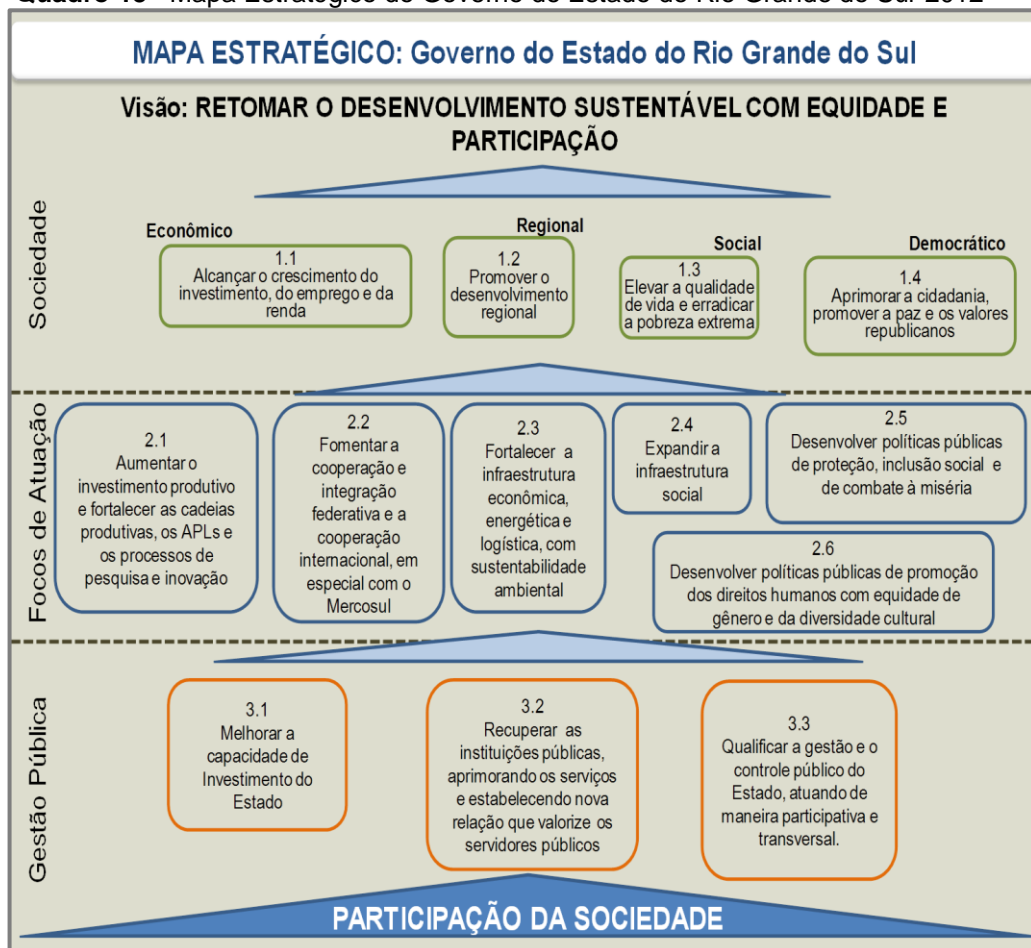
1 - Assegurar uma Educação de Qualidade; 2 - Democratizar a Educação para construção da Qualidade na Educação Básica; 3 - Valorizar os trabalhadores em educação e manter relação de respeito e diálogo com o Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS-Sindicato); 4 - Qualificar os espaços físicos, com segurança nas escolas e criar políticas que valorizem o esporte; 5 - Dar acesso da comunidade escolar à

¹⁴ Canal Fio Cruz. Diálogo sobre o livro Pensando alto sobre violência crime e castigo – Justiça.

tecnologia e à cultura; 6 - Dar acesso, suporte à permanência e qualificação do Ensino Médio e Profissional; 7 - Resgatar, revitalizar e consolidar a Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS) e 8 - Criar o Programa Universidade Para Todos (PROUNI/RS). (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Após a eleição, o Governo se propôs quatro grandes objetivos: aumentar a taxa de crescimento de investimento, emprego e renda; promover o desenvolvimento regional; eliminar a pobreza extrema; e fortalecer a participação cidadã. Para tanto, realizou um planejamento estratégico, com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV), resultando num mapa que explicitava a visão para a retomada do desenvolvimento sustentável com equidade e participação. Estruturou a Sala de Gestão, localizada no Palácio Piratini e caracterizada como espaço de encontro e monitoramento mensal dos projetos estratégicos com a presença do Governador e dos Secretários.

Quadro 13 - Mapa Estratégico do Governo do Estado do Rio Grande do Sul-2012



Fonte: Apresentação no Seminário de Capacitação Metodológica. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2012.

O mapa estratégico do governo foi estruturado, explicitando sua proposta em relação à gestão pública, aos focos de atuação e à sociedade, contemplando quatro dimensões: econômica, regional, social e democrática com seus respectivos objetivos estratégicos.

Após o trabalho com a equipe de governo, a FGV realizou reuniões com todas as secretarias e órgãos do governo do Estado, para que cada estrutura elaborasse o seu próprio mapa estratégico. Este trabalho desencadeou planejamento detalhado e articulado com o centro de governo, tendo como consequência a organização e o fortalecimento do foco da Sala de Gestão do Governador. A seguir, apresento o mapa estratégico da SEDUC-RS, sendo o SEAP-RS, conectado ao eixo da Gestão Pública no item 3.6 do mapa.

Quadro 14 - Mapa Estratégico SEDUC -RS



Fonte: SEDUC-RS, 2014.

O desafio de assegurar uma Educação de Qualidade aparece no Programa de Governo e esta seria a base para a política de avaliação institucional participativa que estava por vir. Os aspectos relativos à gestão democrática foram assim explicitados:

Estimular e garantir suporte à promoção de uma profunda Reestruturação Curricular nas escolas, com ampla **participação da comunidade escolar e apoio das Instituições de Ensino Superior**, visando a garantia do acesso ao conhecimento-aprendizagem para todos os que estão na escola, a partir da realidade contextualizada historicamente; da articulação do saber popular ao saber científico; da superação da fragmentação do currículo através da integração das áreas do conhecimento (interdisciplinaridade); do respeito às questões culturais e sócioantropológicas; do incentivo à pesquisa da realidade e da dialogicidade, como método de construção social do conhecimento; **repensando a reorganização dos espaços e tempos da escola, as relações de convivência, o planejamento da ação coletiva do trabalho docente; aprofundando os processos de avaliação diagnóstica, sistemática, investigativa e emancipatória**, respeitando os tempos e ritmos de aprendizagem dos educandos, diagnosticando avanços e dificuldades, capaz de apontar todas as possibilidades de intervenção, de provocação, de desafio intelectual necessários ao avanço e a construção do conhecimento. (RIO GRANDE DO SUL, 2015b, p.14) *[Grifo meu]*.

Até então, as escolas estaduais do Rio Grande do Sul estavam submetidas a dois sistemas de avaliação de desempenho dos alunos: um nacional, o Sistema Avaliação da Educação Básica (SAEB), e o outro estadual, o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (SAERS). Este aplicava provas de proficiência nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. Não havia no estado uma política própria de avaliação institucional, ainda que as Diretrizes Nacionais Curriculares da Educação Básica (CNE/CEB, 2010) já determinassem a prática de avaliação institucional.

O SAEB, desde 1990, aplicava três modalidades de avaliação: a Nacional da Educação (ANEB), a Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC/Prova Brasil) e a Nacional da Alfabetização (ANA), todas elas com aplicação individual e abrangência censitária de larga escala. A ANEB, para alunos de quarta e oitava série do ensino fundamental de escolas públicas e de terceira série do ensino médio das escolas públicas e particulares, localizadas na zona rural e urbana. A ANRESC/Prova Brasil, aplicada nas escolas públicas de toda a rede de ensino, envolve, alunos de quarta, quinta, oitava e nona série do ensino fundamental, em escolas com, no mínimo 20 alunos matriculados nas séries referidas. Os dois sistemas descritos tem ciclo

bianual de aplicação. A ANA é aplicada anualmente, entre alunos da terceira série do ensino fundamental das escolas públicas com ênfase no ciclo de alfabetização.

As avaliações de proficiência do SAERS e do SAEB (ANEB, ANRESC/Prova Brasil e ANA) têm seus processos, realizados por instituições externas, públicas e/ou privadas. Ainda que o SAEB tenha seus processos coordenados pelo INEP, instituição governamental federal, suas avaliações são de larga escala e retratam a realidade por amostragem, sem aprofundamento dos contextos locais, embora suas informações produzidas com séries históricas corroborem com a formulação de políticas educacionais. O SEAP-RS com as informações locais obtidas por processos autoavaliativos propunha consolidar seus propósitos institucionais e pedagógicos com as avaliações de proficiência realizadas pelo SAEB. Esta intencionalidade, no entanto, não foi efetivada na gestão 2011-2014.

O SEAP-RS veio para ocupar a lacuna de avaliação institucional na política de educação, com um diagnóstico mais abrangente da situação educacional no RS, não restrito às provas de proficiência dos alunos. Procurou investigar e discutir, de forma participativa e autoavaliativa, outras dimensões da realidade situacional do conjunto das instituições e órgãos da rede estadual de ensino, e em consequência, a elaboração de planos de ação para a melhoria da educação.

Explicito as diferenças entre os Sistemas, desde a situação existente à época até a proposta pretendida, a partir de documento formulado pela equipe gestora do SEAP-RS:

Quadro 15 - Ações pretendidas e metodologia proposta

(Continua)

Situação Precedente	Proposta do Novo Sistema
Política do “gerenciamento” do Estado através da contratação de instituições que elaboravam e realizavam <i>pelo</i> Estado, que se omitia na intervenção e monitoramento direto.	O SEAP-RS está sendo pensado como uma política de Estado, verdadeiramente sistêmico, e com foco na instituição e nos indivíduos, fornecendo análises abrangentes das dimensões, estruturas, objetivos, relações, atividades, compromissos e responsabilidade sociais das diferentes instâncias e equipamentos públicos da educação estadual.

(Conclusão)

Situação Precedente	Proposta do Novo Sistema
<p>Existência de dois sistemas independentes e desconectados: O SAERS (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do RS) realizado com a aplicação de testes de proficiência aferindo o desempenho dos alunos e o processo de Avaliação dos Membros do Magistério do Quadro de Carreira.</p>	<p>Proposta de composição de um único Sistema Estadual de Avaliação envolvendo processos Institucionais e Individuais - de desempenho tanto dos alunos quanto do magistério, avaliados anualmente. Assim, o novo Sistema abrange dois processos vinculados – Avaliação Institucional e Avaliação Individual – alicerçados no mesmo conjunto de princípios, diretrizes e objetivos.</p>
<p>A avaliação externa contratada apenas para acompanhar o SAERS dando peso às questões quantitativas, e estatísticas, mas não expressando o processo qualitativo, e sem dar consequência tanto aos resultados das provas quanto aos dados interpretados.</p>	<p>Caracterizado pela existência da combinação entre avaliação interna e externa como partes integrantes do processo. Concebendo e instituindo a avaliação externa como uma instância horizontal, existente no processo, legitimadora e com função de acompanhamento, mobilização e análise (demonstrativo-interpretativa) dos resultados do SEAP-RS, que por sua vez tornam-se informações diagnósticas confiáveis para prestar contas a sociedade e propor melhoria do percurso escolar.</p>
<p>O SAERS estruturava-se a partir de uma matriz curricular permanente, conhecida por “Lições do Rio Grande”, que na prática não trazia consequências significativas para a escola reverter seus resultados.</p>	<p>Baseia-se na análise e verificação <i>in situ</i> de Dimensões, Indicadores e descritores, individuais e institucionais, articulados à prova de proficiência, aplicada em um conjunto de escolas típicas de cada região, aferindo o desempenho dos alunos, e aplicação dos critérios para promoção por merecimento prevista na carreira dos membros do magistério.</p>
<p>O SAERS - voltava-se a replicar as avaliações nacionais (Provinha Brasil e Prova Brasil), e aplicava anualmente provas de Português e Matemática no 3º e 6º ano do ensino fundamental e no 1º ano do ensino médio.</p>	<p>A proposição do SEAP-RS, no que se refere à “Avaliação do Percurso Individual do aluno”, é de que será aferida prova anualmente estruturada a partir da Matriz Curricular do SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e das Diretrizes e Parâmetros Curriculares estabelecidas nacionalmente, considerando quatro áreas do conhecimento (Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas), sendo necessário, portanto, que em todas as situações onde há previsão da utilização das avaliações nacionais, estas sejam complementadas por provas estaduais.</p>
<p>Já o processo de Avaliação dos Membros do Magistério do Quadro de Carreira transformou-se em um procedimento burocrático anual, com preenchimento de formalidades, sem avaliação externa, que ficava restrito apenas a Comissão de Avaliação Escolar, o indivíduo avaliado e a Comissão de Promoções do Magistério (COPROMAG - Estadual) e que em muitas escolas ficou comprometida pela desorganização e autoritarismo de direções.</p>	<p>A proposição do SEAP-RS, no que se refere à “Avaliação do Percurso Individual dos Membros do Magistério” é de que os resultados dos indicadores avaliados possibilitem uma ação de valorização do profissional e da carreira do magistério, como chave na qualificação da rede de ensino, com oferta de formação continuada apropriada e repercussão nas promoções por merecimento, e aprimoramento da Comissão de Avaliação Escolar e a Comissão de Promoções do Magistério (COPROMAG - Estadual).</p>

Fonte: Documento digitalizado, “Guia Interno” para o debate – SEAP -RS.[s.d]

Conforme explicitado no Percurso Metodológico (seção 2.2.2), nesse momento está posta a escolha entre seguir a leitura contínua do Processo em Narrativa (3.4, 3.5, 3.7 e 3.8) e ou realizar a leitura do primeiro Diálogo (3.3) que discute a seção 3.2.

3.3 PRIMEIRO DIÁLOGO¹⁵: ESTADO CONTEMPORÂNEO. POLÍTICAS PÚBLICAS. DEFINIÇÃO DE AGENDA

O objetivo principal deste primeiro diálogo é conversar com o contexto do Processo em Narrativa referente à formação da agenda do Sistema Estadual de Avaliação Participativa no Governo do Estado do Rio Grande do Sul (SEAP-RS), gestão 2011-2014. O processo decisório para definição de agenda mostrou peculiaridades emprestadas pela organização de temas que ocuparam um lugar de destaque para os governantes e se constituíram em alternativa viável a ser implementada pelo poder público. Considero, assim, as **dimensões de produção social**, os **atores sociais**, os **fluxos iniciais** e o **jogo político** que estiveram presentes no surgimento do SEAP-RS, no contexto do Estado contemporâneo e das Políticas Públicas.

O Processo em Narrativa está situado neste Diálogo no ano de 2010, tempo do acontecimento das eleições nacional e estadual, quando o candidato eleito para o Governo do Estado pertencia ao Partido dos Trabalhadores (PT), em coligação com o Partido Socialista Brasileiro (PSB). Contextualizo o tempo do acontecimento; trato da singularidade do processo decisório, isto é, do **tempo histórico** em que foi feita a escolha do tema na agenda pública; e, busco compreender qual a **dinâmica do jogo social**.

Em 2010, vivíamos uma intensa democracia participativa, evidenciada pela realização de oitenta conferências nacionais de políticas de saúde, de igualdade racial, diversidade sexual, de políticas para pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, jovens e idosos, do meio ambiente, cidades, economia e desenvolvimento, educação, cultura, assistência social, esporte e direitos humanos. Ainda “que o início tenha sido em 1988, a maior parte da trajetória febril para a

¹⁵ Corresponde à análise da seção 3.2.da página 64-70.

aparição das conferências foi, [...] realizada no período [...] dos dois mandatos do governo Lula (2003-2009), com aproximadamente 68% do total” (IPEA, 2010, p.86). Podemos dizer que a democracia participativa estava em pleno curso no país, considerando a realização dessas conferências e a criação de conselhos representativos das políticas em discussão.

O ano de 2010 trouxe, por um lado, o desafio de dar continuidade à descentralização da administração pública e, por outro, de articular ações e produzir serviços e políticas públicas sob maior coordenação do Governo Federal. Na esteira dos princípios constitucionais da redemocratização

Ocorre que municípios, estados e o próprio governo federal já não tomam suas decisões sob o arranjo no qual o Poder Executivo e, dentro dele, seus tecnocratas possuem significativa autonomia. Por força da busca de aprofundamento democrático, cada uma destas instâncias do Estado apresenta-se condicionada por novas arenas decisórias, nas quais não apenas o setor público está representado, mas também setores da sociedade civil. (IPEA, 2010, p.88-89).

As novas institucionalidades políticas tinham o desafio de sustentar e ampliar a democratização das ações do Estado, uma vez que os estados e o próprio governo federal estavam pressionados a novas arenas decisórias e jogos sociais compostos pelo poder público e setores da sociedade civil, ainda que a demanda gerencialista também estivesse posta e sua superação se constituía em si noutro desafio. O discurso da modernização da educação, entre outras áreas, exigia novas técnicas para impor desperdício zero, eficiência e eficácia com foco econômico, mais produtivista e menos analítico, enlaçando a descentralização com a modernização, usando a descentralização com uma pseudodemocracia.

O Governo Federal, através das novas tecnologias, passou a ter maior exigência no retorno de informações de programas e projetos para efetivar a liberação de recursos, ou seja, mesmo descentralizando acabou por centralizar ainda mais, para ter mais controle do gasto público. Na área da Educação, sistemas de informação foram estabelecidos para a recepção de projetos e propostas e o acesso de cada comunidade escolar aos editais de programas foi ampliado, assim como a assistência técnica e financeira a cada escola. Os projetos de cada comunidade escolar brasileira tornaram-se visíveis ao Ministério da Educação (ME)

e o processo de descentralização estava posto, podendo ser utilizado para maior controle e ou para garantir a qualidade social desejada na educação.

A eleição estadual no Rio Grande do Sul teve alinhamento próximo aos rumos dos avanços federais. De acordo com Barbosa e Souza (2010), a política nacional teve uma proposta desenvolvimentista, com três linhas de atuação do governo federal: adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e aumento no investimento público e na recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo, em consequência, maior controle dos programas e projetos propostos.

O mapa estratégico desenvolvido no planejamento coordenado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para o estado do RS apresentou paridade com o foco nacional: aumentar o investimento produtivo e fortalecer as cadeias produtivas, os arranjos produtivos locais e os processos de pesquisa e inovação; fomentar a cooperação e a integração federativa, a cooperação internacional, em especial, o Mercosul; fortalecer a infraestrutura econômica, energética e a logística, com sustentabilidade ambiental; expandir a infraestrutura social; combater a miséria e desenvolver políticas públicas de promoção dos direitos humanos com equidade de gênero e da diversidade cultural. Na Educação, a missão definida foi assegurar educação pública, gratuita, democrática, laica, inclusiva e de qualidade social, como um direito inalienável dos cidadãos e um dever do Estado.

Após a avalanche neoliberal das décadas de 1980 e 1990 e suas propostas em torno de uma concepção minimalista de Estado, a conjuntura apontava a necessidade crucial de se voltar a discutir sua natureza, seus alcances e seus limites, do planejamento e da gestão das políticas públicas no capitalismo contemporâneo. O estado do Rio Grande do Sul era um campo aberto de possibilidades para realizações, mas também, para incertezas sobre seus efeitos.

A análise da gênese do SEAP trouxe consigo reflexões sobre o processo de formulação de políticas, arcabouço teórico dos cientistas políticos a respeito do

Estado. A área de políticas públicas constitui produção de conhecimento sobre a relação entre o Estado e a sociedade. Compreendo as políticas públicas enquanto processo, para além das particularidades do processo decisório. Deixo de lado, pensamentos e análises clássicos sobre a teoria do Estado, apenas destaco algumas referências necessárias para o presente estudo.

O pensamento neoliberal questiona a educação como política pública, de total responsabilidade do Estado, impondo categorias próprias de análise marcadamente segundo seus interesses, orientados pelas leis do mercado e da iniciativa privada. Nesse contexto, a respeito da política educacional, Azevedo (1997, p. 15) afirma que o vírus “[...] neoliberalizante não contagia na mesma proporção em que atinge as outras políticas sociais”, pois não é questionada a responsabilidade do governo em garantir acesso ao nível básico de ensino, mas propõe a divisão de responsabilidades com o setor privado, como uma forma de estímulo a competição e ao mercado. Oferta a livre escolha com relação ao tipo de educação que as famílias pretenderiam aos seus filhos. Desta forma, segundo a autora, o monopólio estatal é colocado em xeque e a política educacional será bem sucedida se for orientada pelo setor privado e pelo capital.

A esta influência do mercado na educação, que Azevedo (1997) afirma como ação neoliberal, Santos (2016) considera como sendo um amplo processo de desorganização do Estado democrático, onde cinco transições são propostas: a) da responsabilidade coletiva para responsabilidade individual; b) da ação do Estado baseada na tributação para ação baseada no crédito; c) do reconhecimento da existência de bens públicos (saúde e educação) e interesses estratégicos (água, telecomunicações e correios); d) do princípio da primazia do estado, para primazia da sociedade civil e do mercado; e) dos direitos sociais para apoio em situações de extrema pobreza. São estas transições neoliberais que constroem o Estado mínimo. O SEAP-RS na contramão destas transições, associado com outras políticas sociais, propõe 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.

Castro e Oliveira (2014) abordam a perspectiva da legitimação da política pública nas sociedades contemporâneas a partir da existência de pactuações e do estabelecimento de metas em sua formulação e implementação, envolvendo a sociedade:

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).

Para Souza (2006 p. 26), 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 política pública decorre, então, de um processo político no qual estão em disputa diversas concepções do problema e mesmo, do modelo a ser implementado. Estes são sempre oriundos de uma demanda complexa, contando com apoio e/ou resistência interna como da própria sociedade. Daí a diferença entre uma decisão política e uma política pública, conforme formulada por Rua (2009).

Este processo de formulação da política pública envolve estratégias e ações que provém 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. Sobre o processo de formulação do SEAP-RS, em entrevista com equipe da Avaliação Externa, em 13/10/2014, o Secretário informou:

Na realidade foi uma coisa muito particularizada [...] chamei nosso diretor pedagógico e tivemos uma conversa sobre o conteúdo da revista e a necessidade de assuntos sobre sistema de avaliação [...] então ele saiu a pesquisar outras contribuições e junto com a Assessora Pedagógica e com algumas pessoas da equipe eles foram construindo a proposta [...] foi uma proposta construída por um pequeno grupo... [...] não foi alguma coisa que se configurasse no grande debate na rede até porque a gente não tinha [tempo] para isso [...] estávamos em discussão de uma coisa importante quando o governador se elegeu havia uma expectativa da mídia principalmente do grupo da RBS e de um grupo grande de empresários que tinha apoiado o Governador... ou pelo menos estavam no início do Governo, muito

próximos... eles tinham uma expectativa e faziam uma pressão no sentido da implantação da meritocracia [...] tinha dentro do próprio governo setores que tencionavam nessa direção também... e isso foi muito grave porque nós tivemos um momento que inclusive a nossa permanência [...] ficou em xeque... por que essa questão foi discutida pela mídia e a mídia dizia [...] não dizia por acaso que a Secretaria de Educação e eu particularmente estávamos em choque... colisão com o governador e na realidade não era (diretamente) com o governador um núcleo que estava próximo ao governador e essa discussão [...] ficou muito complicada [...] eles também nos tencionavam a ter uma alternativa... nós apresentamos essa alternativa para o Governador na época[...] a alternativa do SEAP ele gostou porque achou parecido com o SINAES que era um método de avaliação do ensino superior construído na gestão dele como ministro. ele gostou achou que era uma coisa próxima...e inclusive a gente teve que ter uma conversa assim do tipo se nós estamos em conflito nós temos que definir as coisas porque a gente sabe que nós temos a secretaria como um cargo político de confiança [...] a conversa teve esse tom quando ele disse que [...] gostava do nosso trabalho e que achava a alternativa que nós estávamos apresentando como uma alternativa coerente e nós começamos a trabalhar com o SEAP... então nós consideramos o SEAP como uma contribuição de uma vertente de concepção de auto avaliação institucional contra hegemônica e a gente acha que as avaliações de larga escala e essas avaliações meritocráticas elas já são praticamente hegemônicas no país a maioria desses casos estão estruturando e moldando de roldão pela influência do setor produtivo que quer implementar econometria na educação de qualquer jeito. (Registro da transcrição da entrevista realizada pelo subprojeto de pesquisa Análise de Processos e de Instrumentos da Formulação e de Reformulações do SEAP/RS - UFRGS. Doc. 16/2014).

A discussão do conceito geral de políticas públicas em suas características essenciais afirma que seu formato, sua arte final, depende de cada governo e do grau de participação da sociedade. Em cada política pública, os atores, as coalizões e os processos são diferentes. Noutra perspectiva, as políticas públicas estruturam o sistema político, definindo espaços, desafios e atores. No caso do SEAP-RS, o Secretário estava ciente do diferencial proposto para a autoavaliação institucional e da aceitação integral por parte do Poder Executivo, tanto a proposta teórica quanto a possibilidade de implementação convergiam. Era o início de um processo.

Segundo, Carlos Matus (2005), a reflexão teórica é a ponte que deveria existir entre a ciência e a reflexão da ação prática no âmbito público, para a compreensão e atuação em uma realidade complexa que não existe independentemente do sujeito. Na construção da Teoria do Jogo Social, o autor identifica um divórcio entre política e ciência, entre teoria e prática, entre capacidade de governo e

complexidade dos processos sociais. O exercício que faço na análise desta tese é uma tentativa de construção dessa ponte.

Com a proposta de aproximar a teoria à prática, Matus (2005) traça uma horizontalidade que poderia também ser chamada de ciência e técnica de governo. Em sua avaliação, aproxima 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.

A teoria de Carlos Matus (2005) indica que o processo decisório se constitui de coalizões criadas por atores políticos. Por isso, a partir de uma leitura situacional, não é possível prever o futuro, pois não existem ações lineares em que uma causa leva a uma consequência. Ele afirma 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: dificuldade de enumerar possibilidades e dificuldade de enumerar probabilidades. É no cruzamento destas variáveis que ocorre a prática social, entre possibilidades bem e mal definidas e probabilidades bem e mal conhecidas, quando se pode escolher a ação a ser tomada, mas nunca a circunstância em que se realizará.

Considerando a definição de política pública apresentada por Souza (2006) e a teoria do jogo social de Matus (2005), pode-se dizer que o Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul foi um campo de conhecimento que colocou o governo em ação e trouxe possibilidades, mesmo que incertas, no campo da Avaliação Institucional. Os atores políticos envolvidos nesta passagem da narrativa eram o governador, assessores, secretário de educação, consultores da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e sociedade civil. Estes, segundo Matus (1996b) controlam recursos econômicos, políticos e cognitivos, possuíam força ou poder relativo e posição frente ao problema.

No planejamento do governo, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi o ator social que coordenou tecnicamente este processo. Existente desde 1944, tinha como objetivo inicial preparar pessoal qualificado para a administração pública e privada do país, expandindo depois seu foco de atuação do campo restrito da

administração ao mais amplo das ciências sociais e econômicas e avançou pelas áreas da pesquisa e da informação. Em seu sítio eletrônico, a instituição se caracteriza como “inovadora e dinâmica, uma instituição apartidária, mas com uma forte ideologia do interesse nacional; preocupada em gerar oportunidades iguais, defende o direito à desigualdade pelo mérito” (FGV, 2017).

A primeira reunião entre a Secretaria de Educação (SEDUC-RS) e a FGV, conforme diário de campo da pesquisadora, ocorreu em maio de 2011, quando teve início o planejamento setorial da educação, que na SEDUC-RS ficou sob responsabilidade da Assessoria Técnica do Gabinete e da Diretoria do Planejamento (DEPLAN). Foram alguns meses de discussões que resultaram no Mapa Estratégico da Secretaria de Estado da Educação (Processo em Narrativa, p. 66), contendo “o item 3.6 - Implantar o Sistema Estadual de Avaliação Institucional Participativo (SEAP-RS) que permitisse construir uma leitura sociológica da realidade e uma análise microssociológica da escola-CRE-SEDUC” (Processo em Narrativa, p. 66), em correspondência com o eixo da Gestão Pública no Mapa Estratégico do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e o “item 3.3 - Qualificar a gestão e o controle público, atuando de maneira participativa e transversal” (Processo em Narrativa, 3.6 p. 66), nos respectivos Mapas Estratégicos (SEDUC e Governo).

Gestão democrática e participação eram conceitos fundantes da gestão, mas não houve a participação de muitos diretores e funcionários da SEDUC-RS no planejamento desenvolvido. Da mesma forma, dificuldades com relação ao desenho da estrutura e ao fluxo existente na instituição frente ao seu tamanho e demanda de trabalho foram explicitadas nas reuniões, mas não chegaram a ser elencadas pela FGV como problemas a resolver, apesar de constar esta situação em relatório¹⁶.

O contrato com a FGV não tratava das particularidades de cada órgão, mas exigia resultados que necessariamente requeriam uma organização da estrutura institucional que naquele momento inexistia. Este planejamento setorial cumpriu as exigências do núcleo central de governo sem tratar das questões específicas da

¹⁶ O relatório da pesquisa Governança das Secretarias Estaduais de Educação (2013), realizado pelo Instituto Natura, FGV e CONSED, informa que o núcleo Administrativo (SEDUC-RS) envolve 934 trabalhadores, e, na rede estadual de ensino, 53.974 professores, 7.645 diretores, 6.460 coordenadores pedagógicos e 27.351 funcionários nas escolas, 1.712 nas CRE.

educação, com metas fixadas levando em conta o critério econômico e a racionalidade técnica. Um fluxo inverso ao que propunha a concepção de formulação de diagnósticos e planejamento participativos do SEAP-RS.

O poder político foi determinante para a definição das prioridades. Nesta decisão, as dimensões políticas, ideológica e cultural predominaram na produção social e permitiram acumulação e força, modificando em parte o predomínio da racionalidade, pois o que estava posto no Programa de Governo foi retomado, adotando-se os oito eixos construídos anteriormente em reuniões pré-eleitorais, a partir de forças políticas que convergiam. Predominou, desta forma, a formulação política que deu base ao governo, para além da indicação técnica, apesar de fundamentada, articulando-se, neste jogo social, as forças políticas existentes. Foram definidos os eixos já indicados no Processo em Narrativa (p. 73).

Em toda política pública, as instituições possuem papel decisivo e as educacionais dependem, e interferem em sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional, diretamente, em várias ações do governo. Estes eram elementos que configuravam a política e compreender como a instituição funcionava era essencial para depreender como a política deveria ser desenhada. Lembrando que para compreender a instituição é preciso considerar a sua estrutura social e o seu funcionamento interno.

No processo de planejamento houve conexão com a SEDUC-RS no que diz respeito à política, mas não houve conexão entre a SEDUC-RS e o centro de governo no que se refere às necessárias ações de redesenho de fluxos e processos da Secretaria de Educação. Mesmo assim, a Secretaria apontou, entre outros, a necessidade de criação do SEAP-RS, pois demonstrou a existência de uma lacuna no que se referia a avaliação institucional e à inexistência de um sistema próprio de avaliação institucional, já prevista nas Diretrizes Nacionais Curriculares da Educação Básica. (BRASIL, 2013).

Uma questão para se pensar, tanto no que se refere à metodologia de planejamento utilizada pelo governo, como no sistema de avaliação proposto para o Governo do Estado, é que ambas as metodologias inicialmente tiveram seu

planejamento executado por atores políticos visíveis e propuseram instrumentalização e suporte metodológico para a continuidade do processo. Embora neste Primeiro Diálogo não sejam aprofundados os conceitos de Gestão Democrática e Participação, ecoa uma contradição a respeito da autonomia. Instrumentalizar e dar autonomia parece também um enlace que camufla os processos democráticos, assim como descentralizar e modernizar.

Lima (2012) coloca que a autonomia e descentralização (para mim um terceiro enlace) revelam-se compatíveis com a centralização das decisões político-estratégicas. Portanto, as plataformas *online* que são alimentadas com as informações para o planejamento ou monitoramento de programas e projetos simplificam a realidade (o contexto situacional) e controlam o andamento dos processos. Se as tecnologias estiverem a serviço do poder, se o cálculo for puramente racional, nos afastamos dos erros, emoções e paixões, o que para Matus (1993) é o que move o jogo social, e, portanto, nos afastamos do próprio jogo, recaindo em falta de estratégia, em afastamento do cálculo situacional necessário.

Este governo, apesar de possibilitar em seu planejamento uma lógica de racionalidade técnica, também ensejou a disputa entre os atores do jogo social, quando propôs algo que se apresentava metodologicamente instrumentalizado mas com um suspiro de liberdade – aliás, eu diria que esta liberdade parecia brotar na brecha da possibilidade de reinvenção. Nesta diferença, despontou uma possibilidade, que no jogo político demonstrou aos demais atores a importância de determinado problema e, para isso, a visibilidade pública da falta de uma avaliação institucional na rede estadual de educação (problema) se apresentou como ferramenta eficaz.

O fato do SEAP-RS compor o Mapa Estratégico do Governo é uma pista de que houve um jogo político, a partir da ausência da Avaliação Institucional. Na gestão 2011-2014 do governo do estado do RS, o Secretário de Educação e a Diretoria Pedagógica apresentaram o problema, disputaram conceitualmente e incidiram sobre a formação da agenda.

Houve confluência (interesse) entre a posição social do ator SEDUC (Secretário, Diretor Pedagógico e Assessores) e o valor da ação social (impacto do tema na agenda política). Esta confluência de fluxos (problema, solução e dinâmica política), encorajou os atores a acumular técnica e politicamente, colocando o SEAP no triângulo de governo com forte impacto, pois se tratava de um projeto em que os resultados eram previsíveis, já que a princípio cumpria três condições: a) alta capacidade de governo, bom desenho organizativo; b) projeto de governo compatível com a capacidade pessoal e institucional de governo c) contexto situacional coerente com o projeto de governo.

Previsão, aqui, não deve ser confundida com predição de resultados; significa delimitação do espaço dos resultados possíveis conforme sejam as circunstâncias que abrigam a ação. É inerente ao governo a capacidade de antecipar resultados, pois é o contexto situacional que sintetiza os principais fatores determinantes da governabilidade de um projeto, um programa, uma política pública.

O triângulo de governo proposto por Matus (1996c) seria a articulação de três variáveis relacionadas às três condições citadas acima: a) o projeto de governo, entendido como a proposta de meios e objetivos que compromete uma mudança para a situação esperada; b) a capacidade de governo, que expressa a perícia para conduzir, manobrar e superar as dificuldades da mudança proposta, e c) a governabilidade do sistema, que sintetiza o grau de dificuldade da proposta e do caminho que deve percorrer. Esta última verificável pelo grau de aceitação ou rechaço do projeto e a capacidade dos atores sociais para respaldar suas motivações favoráveis, adversas ou indiferentes.

O problema que se apresentou para gestão 2011-2014 foi a inexistência de um sistema de avaliação institucional que possibilitasse a leitura de dados complexos do contexto escolar, já que os únicos índices considerados até o momento eram os standardizados, que classificavam as escolas e o estado do Rio Grande do Sul insatisfatoriamente. A inexistência de uma Avaliação Institucional própria do estado impedia qualquer contraponto às análises de larga escala, em âmbito nacional e regional. Pode-se supor que os critérios de seleção do problema, considerando Matus (1996a) foram os seguintes, na minha interpretação.

Quadro 16 - Critérios de Seleção de Problemas

Problema	Valor político	Tempo	Recursos Exigidos	Governabilidade
Ausência de um sistema de Avaliação Institucional Próprio	Alto	Gestão	Econômico. Cognitivo Técnico	Alta
Resposta Atores	Custo	Inovação	Impacto	Balanco Político
Alta possibilidade de ser positiva	Alto	Interna e Externa	Alto	Positivo

Fonte: Elaborado pela Pesquisadora em Carlos Matus (1996a).

Em síntese, o governo do Estado do RS, a partir de seu planejamento estratégico, apontou o problema e, no fluxo político, apontou soluções, elevando o problema à agenda, cujos detalhes seguiremos tratando no Segundo Diálogo. Cabe destacar que neste trecho do Processo em Narrativa a política de avaliação institucional se configurou como agenda especializada através do planejamento setorial do governo, sendo que o problema apresentado até o momento foi a inexistência da política de avaliação institucional. Foram identificados três atores visíveis: o Governador, o Secretário de Educação e um Diretor de Departamento. Desta forma, neste “primeiro Diálogo”, podemos considerar como Problema: a inexistência de Política de Avaliação Institucional; como Alternativa: a criação de um sistema de avaliação e como Política: a definição de agenda.

Neste momento, apenas os atores visíveis ficaram explícitos, por se tratar de momento pré-decisional, já que ainda não havia interesse da imprensa sobre a pauta. O contexto para inclusão de agenda é propício, oriundo de consenso e sem disputas aparentes. Frey (2000) nos diz que programas e compromissos negociados antecipadamente entre atores políticos mais relevantes, dificilmente se dão com várias alternativas de ação na fase da formulação. Aspecto a ser verificado na continuidade da análise.

O breve relato sobre o planejamento explicitou que a definição do problema e a solução se estabeleceram pela democracia delegativa, o que reforça a importância de que a análise enfoque a dimensão processual, a fim de fazer jus à realidade

empírica complexa e dinâmica que compõe este campo de investigação. Mais do que dizer do lugar, dizer da função e do que ainda não existe, a análise observará o que está a se criar. O SEAP conforme documentos analisados foi algo diferente do que já existia. Perguntar-se-á, então: - Foi necessário? E sua potência, colocada no lugar da diferença, surtiu algum efeito para além do problema e solução?

O centro do debate sobre planejamento governamental estava na Sala de Gestão¹⁷, sendo importante atentar como se estabeleceram as relações entre Estado, sociedade civil e esfera pública, nos dilemas entre política e análise de políticas; e nos fluxos que decorrem destas relações.

A sala de gestão institucionalizada fazia o acompanhamento do governo e abriu espaço para esta agenda com a uniformização e disseminação de vários processos e procedimentos úteis para avaliação e aferição de resultados. Quando se pensa que boa parte das informações são publicizadas por meio dos relatórios de avaliação, parte da estratégia deve-se ao fato do resultado que o modelo produziu. Nesse sentido, a transparência, sob essa ótica, aumentou. Apesar disso, a função de publicização dos resultados já era cumprida por outros instrumentos tais como relatórios de gestão e prestação de contas do governo. Desenvolveu-se assim mais alguma massa crítica sobre o processo de formulação, reformulação e implantação das políticas. A Sala de Gestão do Governador passou a ser o espaço institucional de monitoramento das políticas por ele implementadas.

O conhecimento sobre a realidade, a tomada de decisão, a formulação da política valorizando a criatividade, os métodos qualitativos, a flexibilidade e a rigidez, mostram o quão complexo são a interdependência dos fluxos e a multiplicidade dos critérios relevantes de decisão e a natureza parcial de cada análise. Entre os requisitos da análise de políticas, podemos afirmar que a mesma está na fronteira da arte com a ciência, tendo em vista a criatividade necessária para produzir uma intervenção capaz de promover mudanças sociais (WILDAVSKY, 1982).

¹⁷ Estrutura político administrativa e decisória do governo localizada no Palácio Piratini, compartilhada pelo Governador com as Secretarias. Funciona com reuniões ordinárias para acompanhamento e execução de projetos de governo. Também participam da sala membros do “Conselhão”, instância criada com representantes da sociedade civil organizada. (FGV, 2017b).

3.4 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO SEAP-RS

Esta subseção abrange a constituição do SEAP-RS desde o início de sua formulação: concepção, conceitos, eixo de governo a que pertence, situações de conflito entre atores, elaboração dos textos legais e técnicos, convênios, financiamento e a metodologia utilizada pelo sistema.

No contexto de reconstrução de canais de decisão em que o Partido dos Trabalhadores (PT), representado pelo governador Tarso Genro, costura a composição do Secretariado, o mesmo foi estruturado com representantes de diversos partidos: Partido dos Trabalhadores (PT); Partidos Independentes; Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Esta composição estabeleceu um jogo de forças para viabilizar a governabilidade e o fortalecimento dos setores de esquerda, centro-esquerda e centro da política gaúcha, à parte do campo conservador. Garantia assim maioria na Assembleia Legislativa, ofertando estabilidade política nas relações de poder no estado.

Outro aspecto importante a ser lembrado é que esse governo esteve alinhado nacionalmente com o Governo Federal em toda a sua gestão, com expectativas de avanços na vivência democrática com inúmeros desafios e empenho nas ações promotoras do acesso, da permanência e do sucesso na educação de qualidade social.

Com a composição de Governo, o Secretário de Estado da Educação, Jose Clovis Azevedo permaneceu durante os quatro anos de gestão na mesma pasta pública. É pertinente lembrar esta rara continuidade no cargo de Secretário de Estado da Educação, quando vários representantes foram alterados em diferentes pastas, sendo que no penúltimo ano de gestão (2013) houve alteração da coordenação de oito estruturas públicas em função do período eleitoral. Tão logo assumiu sua função, o Secretário organizou sua equipe e estabeleceu os eixos estratégicos da SEDUC-RS para referenciar o trabalho. Os eixos construídos foram:

Políticas de Formação Permanente dos Professores; Recuperação Física dos Espaços Escolares, incluindo a modernização tecnológica; Valorização e diálogo permanente com os educadores. Ao comentar esses eixos da SEDUC-RS, o Secretário em entrevista publicada no site da Secretaria, comunica o foco da instituição para o quadriênio:

[...] sobre os três eixos que irão nortear o seu trabalho: políticas de formação permanente dos professores, recuperação física dos espaços escolares, incluindo a modernização tecnológica, a valorização e o diálogo permanente com os educadores. Assumiu o compromisso de **fortalecer os avanços, implantar inovações, e reformular os sistemas de avaliação escolar, centralizando o trabalho no eixo pedagógico**. Azevedo ressaltou também a importância da realização de concurso público para o magistério estadual. “Precisamos de professores nomeados, concursados. Precisamos criar dentro de cada escola núcleos de reflexão”, disse. Ciente do grande desafio, o novo secretário da Educação defendeu ações práticas para o setor. “Não basta que os palanques eleitorais digam que a educação é prioridade. É preciso que isso se transforme de fato na melhoria da educação, que nossas crianças sejam cuidadas, acolhidas, estimuladas e respeitadas.”¹⁸ *[Grifo meu]*.

Na primeira reunião com os diretores de departamentos da SEDUC-RS o Secretário apontou suas prioridades, conforme completa a matéria publicada no site da SEDUC:

De acordo com Azevedo, priorizar a recuperação física escolar, estabelecer uma política de modernização tecnológica com o objetivo de ampliar a alfabetização digital e utilizar a informática como instrumento pedagógico estão entre as prioridades. Além disso, também estão previstas a recuperação das bibliotecas e a formação permanente dos professores em serviço, numa parceria com universidades comunitárias e públicas¹⁹.

De outra forma, reafirmou esses compromissos anunciados, na primeira reunião com as Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), dando início ao diálogo numa relação contínua de trabalho entre a SEDUC e seus órgãos de representação:

[...] acesso irrestrito à educação, democratização do espaço escolar, valorização dos trabalhadores em educação, apropriação do conhecimento acadêmico nas práticas diárias do aprendizado e a humanização dos

¹⁸ Disponível: < http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=747&ID=5818 >
Publicação: 03/01/2011, 13:00. Acesso em: 04 jun. 2016.

¹⁹ Publicação: 05/01/2011 – 16:00, matéria: SEC realiza primeira reunião com diretores.
<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=747&ID=5820> Acesso em: 04 jun. 2016.

relacionamentos. Estes são os principais eixos da nova gestão da Secretaria de Estado da Educação²⁰.

Em fevereiro de 2011, o Secretário anunciou a intenção de criar o Sistema Estadual de Avaliação Participativa para as 30 Coordenadorias Regionais de Educação, com uma proposta de avaliação externa pelas universidades públicas do estado, garantindo aperfeiçoamento do próprio sistema:

[...] Além disso, Azevedo informou a substituição do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar no Rio Grande do Sul (SAERS) por um novo modelo que será construído em conjunto com as CRE. De acordo com o secretário não é possível falar em avaliação da educação integral apenas com avaliações nas disciplinas de matemática e português. ‘Queremos fazer uma avaliação qualitativa, em que os sujeitos envolvidos sejam avaliados. Podemos fazer uma avaliação institucional tão bem feita que poderemos interpretar os dados do IDEB²¹. [...] Vamos aprender a trabalhar com a diversidade e fazer a transversalidade proposta pelo governador [...]’²². Grifo meu.

Neste momento, um quarto eixo estratégico - Qualificação do Sistema e Democratização da Gestão - foi acrescentado, consolidando os eixos de Gestão que assumem um ordenamento, embora articulados entre si:

- 1) Reestruturação Física nas Escolas e Modernização Tecnológica;
- 2) Reestruturação Curricular e Formação Continuada;
- 3) Qualificação do Sistema e Democratização da Gestão;
- 4) Valorização Profissional (SEDUC, 2014, p. 40)

Para a SEDUC-RS, conforme documentos analisados, o processo de democratização da gestão era um elemento fundamental para qualificar a rede estadual de educação. O 9º Relatório da Avaliação Externa (UFRGS, 2015) confirmava os eixos e fazia referência aos princípios de democratização; esferas do público e privado; da participação; e a construção da política pública de educação.

²⁰ Publicação: 19/01/2011 – 13:00, matéria: Novos parâmetros na educação pública gaúcha <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=745&ID=5849> Acesso em: 04 jun. 2016.

²¹ IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. É um indicador de qualidade educacional com pontuação em escala de zero a dez, combinando informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou SAEB) de alunos das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio) com informações sobre o rendimento escolar (aprovação), calculado a partir dos dados obtidos no Censo Escolar.

²² Disponível <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=742&ID=5884> Publicação: 04/02/2011– 18h – Manchete: Novos parâmetros na educação pública gaúcha. Acesso em: 04 jun. 2016.

Para o governo, a política educacional proposta, naquele período, apresentava a base da democratização da educação em três dimensões: da gestão; do acesso à escola; do acesso ao conhecimento com qualidade social.

A rede estadual de ensino do RS seria conduzida pela Secretaria da Educação, com sede na cidade de Porto Alegre. A extensão de sua ação abrangia 488 municípios, 2.570 escolas, conforme dados do Censo Escolar de 2013, representando 34% da rede pública e 26% do total de estabelecimentos de educação básica no estado.

Eram atribuições da SEDUC-RS: organizar, executar, manter, administrar, coordenar e controlar o Sistema Estadual de Ensino, zelar pela observância da legislação nacional e estadual e pela aplicação das orientações e normas do Conselho Estadual de Educação e do Conselho Nacional de Educação. Conforme a Lei Estadual de Gestão Democrática do Ensino Público (Lei nº 10.576/95 alterada pela Lei nº 13.990/2012), à Secretaria cabia garantir a eleição direta por chapa tanto da direção da escola quanto do Conselho Escolar. A formação contínua dos educadores e demais sujeitos ficavam também sob sua responsabilidade.

A eleição democrática dessas instâncias (Direção e Conselho Escolar) fomentava o funcionamento da escola como coletivo, viabilizava a autonomia da comunidade para definição do seu Projeto Político-Pedagógico, da sua gestão financeira, da abertura dos seus espaços à comunidade.

Para concretizar a democratização, os dirigentes da SEDUC-RS entendiam que não bastava produzir avaliações externas de proficiências dos alunos, mas que seria importante investigar o contexto (social, institucional e cultural) no qual estava sendo desenvolvido o ensino e a aprendizagem e assim estabelecer ações que viessem ao encontro da melhoria da educação. Contudo, reconhecia, em documentos diagnósticos (RIO GRANDE DO SUL, 2014a), da situação educacional da rede estadual, a dificuldade de planejamento e tomada de decisão para o alcance de uma educação com qualidade, de fato.

Em documento inicial do SEAP (RIO GRANDE DO SUL, 2011), a gestão discutia a concepção do sistema, que fosse coerente com as premissas da gestão democrática.

O Sistema de Avaliação Institucional Participativo possibilitará ao mesmo tempo uma leitura sociológica da localidade e uma análise microsociológica da escola-CRE-SEDUC, já que essas instâncias educacionais se constituem, precisamente, nos lugares que são geradas as políticas educacionais, organizam-se a vida concreta dos indivíduos e onde se manifestam os contrastes da sociedade. A análise se faz com os indivíduos envolvidos no processo, já que os sujeitos do contexto são os melhores conhecedores da realidade. Em suas experiências cotidianas eles explicitam conceitos que permitem teorizar sobre aquela realidade e suas produções. Nessa direção: “[...] a avaliação democrática implica a utilização de indicadores, meios de coleta de informação, mensuração e atribuição de valor que sejam compreensíveis e reconhecidos como relevantes pelo conjunto de pessoas que se quer envolver, métodos e instrumentos que apoiem o diálogo e a participação.” (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005, p. 233).

Assim, [...] permite um percurso de análise que visa “desnudar” o que está por de trás dos dados camuflados por percentuais que banalizam a complexidade do trabalho educativo de quem “professa”, cotidianamente, na escola. (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 2)

Os sistemas de avaliação de desempenho existentes, do modo como eram organizados e divulgados seus dados, não favoreciam uma análise que sustentasse propostas efetivas de melhoria dos índices educacionais da Rede Estadual de Ensino, por serem aplicadas em larga escala, desconsiderando peculiaridades locais. Os índices de desempenho nas séries iniciais e nas finais do ensino fundamental eram insatisfatórios (9º lugar no IDEB) e a imprensa divulgava os altos índices de reprovação do Ensino Médio, constrangendo o poder público. A situação, conforme documentos analisados explicitava a necessidade de inovação do sistema de avaliação para que houvesse nos resultados obtidos uma qualificação implícita que corroborasse com a formulação de uma política inclusiva de ensino.

A ideia inicial dos gestores foi de estruturar um sistema articulado com dados quantitativos e qualitativos e uma avaliação institucional conectada com avaliação dos membros do magistério apenas no quesito participação, ou seja, todo membro do magistério que comprovasse a participação na avaliação institucional pontuaria na progressão funcional, da mesma forma como pontuava ao participar de um congresso, seminário e /ou curso etc.

O Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS Sindicato) teve uma compreensão diferente desta proposta e, em notícia veiculada pelo jornal Correio do Povo (NUNES, 2011), a presidente, à época, afirmou que o SEAP-RS seria uma tentativa de repassar aos trabalhadores a responsabilidade do Estado. Os sindicalistas exclamaram que os problemas de desempenho e a evasão escolar ocorriam em função da falta de investimento na escola pública e a avaliação do Magistério teria características meritocráticas nesta proposta de Sistema. O Governo do Estado reagiu por resposta impressa. Este documento, intitulado “Proposta ao CPERS Sindicato” (16.03.2011), foi entregue com 17 itens para análise dos sindicalistas, sendo no item 3: “Não à implementação da meritocracia e não à avaliação externa” em que o governo explicava a avaliação pretendida:

[...] 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, tanto 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 e levantamento de práticas educativas positivas e bem sucedidas, assim como possibilitará a interpretação do IDEB das escolas. Não vinculando a nenhuma punição ou premiação por desempenho. (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 01).

A SEDUC-RS através do Secretário prestou esclarecimentos tanto para o sindicato quanto para a sociedade sobre sua intenção de elaboração diagnóstico abrangente da educação estadual, demonstrando sua preocupação com o envolvimento das instituições e a proposição conjunta de planos de ação. Só a partir do sistema proposto, com os dados sistematizados, seria possível obter uma radiografia da realidade com vistas à real superação dos problemas na educação. Em entrevista à coordenação de um dos subgrupos da Avaliação Externa ²³, o Secretário de Educação reafirmava que a proposta “seria uma ruptura com a nossa história e visão sobre esses conceitos e práticas”.

A proposta do SEAP-RS estava embasada em autoavaliação participativa e articulada entre as instâncias que compunham a rede estadual de educação:

²³ Registro da entrevista transcrita pelos Avaliadores Externos do subprojeto Análise de Processos e de Instrumentos da Formulação e de Reformulações do SEAP/RS.UFRGS. Documento nº 16/2014).

O sistema [...] proposto aparece então como uma aproximação diagnóstica partilhada, parte do desenvolvimento educacional resultante de um processo de planejamento, ação, acompanhamento, monitoramento e qualificação da realidade avaliada, o que faz do sistema de avaliação uma estratégia inteligente de produção de conhecimento sobre a educação pública do Estado. Evidentemente, essa produção reconhece que todos têm o direito de aprender, não para aprender fixado no passado, mas em um mundo aberto e dinâmico, de possibilidades, de caminhos não tão lineares e reforçando que o futuro está em construção. Propor a organização de um Sistema de Avaliação Institucional Participativo é pensar um “sistema de problematização” do sentido da Instituição (seu trabalho, suas referenciais, suas relações, sua gestão), de relativizar suas certezas e promover possibilidades. É programar um movimento contínuo e concentrado dos sujeitos no que tange as análises e apreciações em torno da realização dos objetivos educacionais das diferentes instâncias da rede estadual, para reorganizar as decisões, as práticas e prestar contas à sociedade (RIO GRANDE DO SUL, 2011f, p.3)

No sítio da SEDUC-RS, através da manchete: “Diálogo e investimentos marcam nova política educacional gaúcha”, o governador explicitava sua compreensão sobre mérito e meritocracia:

Uma questão de interesse público desta natureza deve ser tratada com muito cuidado, muita sobriedade para que não se caia em posições provocativas. O mérito é a metodologia por meio da qual você estimula e qualifica o servidor público, passando de nível, melhorando sua remuneração, para que ele cumpra adequadamente as suas funções. A diferença radical para a "meritocracia" é que ela pode ser imposta pelo patrão. Se o trabalhador não cumpre o que está previsto na meritocracia, ele é despedido, o patrão tem o direito de rescindir o contrato, inclusive sem justa causa. A "meritocracia" é uma instituição de qualificação do serviço empresarial, típico das estruturas privadas, e o mérito é típico do serviço público. Então temos que discutir com o CPERS e também com a sociedade civil, para que ela acompanhe a discussão e opine sobre ela. É como transformar este mérito que já existe em uma instituição funcional, estimulante, qualificadora, que tenha transparência. Isso não pode ser feito contrariando os professores. Se você faz isso contrariando os professores, de maneira autoritária, não dá certo, porque no serviço público não se tem os mesmos métodos de qualificação do trabalho que se tem em uma empresa privada.²⁴

Com esta compreensão do governo e com a clareza de que o percurso a seguir na Educação estava projetado, o Secretário de Educação apresentou a proposta do Sistema Estadual de Avaliação Participativa –RS para o Governador. O Diretor Pedagógico da SEDUC²⁵ assumiu a responsabilidade pelo desenvolvimento

²⁴ Data da notícia: 18 abr. 2011. Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=1&ID=6278>. Acesso em: 31 maio 2015.

²⁵ Silvio Rocha, Professor Rede Municipal de Porto Alegre, foi Diretor Pedagógico da SEDUC-RS nos anos de 2011 a 2013.

da estrutura do Sistema, que, em 2011, passou a contar com uma Assessoria Técnica de suporte à formulação do conteúdo a ser avaliado.

Foram criadas, inicialmente, oito (08) dimensões, reduzidas a seis (06) na validação, para que o instrumento de avaliação não fosse tão extenso. Após a organização das seis dimensões, a Assessora Técnica, Rosa Mosna²⁶ assumiu a coordenação do processo de elaboração dos indicadores. Estes eram oitenta (80) e também foram reduzidos para cinquenta (50). Na justificativa das dimensões, indicadores e descritores consta que em sua formulação foram aproveitadas orientações e experiências já vivenciadas por várias organizações governamentais e não governamentais²⁷, comprometidas com melhoria contínua da qualidade social da educação. (RIO GRANDE DO SUL, Caderno n. 2, 2012b, p.10).

Para elaboração dos indicadores e descritores do SEAP-RS, os responsáveis buscaram, ainda, dialogar com representação de diretores, professores, funcionários e alunos de escolas, coordenadores da SEDUC e CRE, para que o instrumento pudesse captar a radiografia das escolas, CRE e órgão central, tornando a avaliação mais fiel à realidade vivenciada.

Com a compreensão de que seria necessária uma plataforma informatizada para a operacionalização do Sistema, simultaneamente ao processo de formulação dos indicadores e descritores, a SEDUC-RS procurou subsídios junto ao governo federal, mais especificamente, ao Ministério de Educação e ao FNDE que disponibilizou, após algumas reuniões de negociação, o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC). Esta plataforma foi, então, customizada pela Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS), originando o SEAP-RS *online*. Todo esse trabalho de articulação política com o governo federal e customização da Plataforma com a

²⁶ Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, professora do Município de Porto Alegre, assessora técnica e Diretora Adjunta do Departamento Pedagógico da SEDUC-RS. Gestão 2011-2014.

²⁷ Indicadas na Lista de Siglas

PROCERGS foi de responsabilidade da Diretora de Logística da SEDUC Ana Claudia Figueroa²⁸.

Para inserção das dimensões, indicadores e descritores na plataforma *online* os mesmos passaram por um processo de aprovação pelo Secretário e Secretária Adjunta²⁹ da Educação. Em seguida, foram estruturados os cinco Cadernos do Sistema pela Assessoria Técnica do Departamento Pedagógico com apoio da Assessoria Técnica do Gabinete do Secretário: Caderno 1 - Orientações para a elaboração da Avaliação Institucional; Caderno 2 - Roteiro para Avaliação Coletiva das Dimensões Institucional da ESCOLA; Caderno 3 - Roteiro para Avaliação Coletiva das Dimensões Institucional da Coordenadoria Regional de Educação; Caderno 4 - Roteiro para Avaliação Coletiva das Dimensões Institucionais da SEDUC-RS e Caderno 5 - Avaliação Individual do Estudante³⁰. O Caderno 1 apresentou o Sistema, sua constituição, conceitos de indicadores (quantitativo e qualitativo), orientações para elaboração do diagnóstico institucional, orientações para fase local (Escola), fase regional (CRE) e fase estadual (SEDUC-RS) e trouxe em Anexo, o decreto de criação e o manual de navegação no sistema. Os cadernos 2, 3 e 4 apresentaram as dimensões, os respectivos indicadores e descritores de acordo com cada instituição (SEDUC-RS, CRE, Escola).

O Decreto nº 48.744 publicado no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul no dia 29 de dezembro de 2011³¹, instituiu o Sistema Estadual de Avaliação

²⁸ Doutora em Teologia pela Escola Superior de Teologia (2008), Pós-Doutoranda em Comunicação e Informação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, atuou como Diretora de Logística nos anos de 2011-2013 e Coordenadora de Planejamento e Gestão estratégica no Gabinete do Secretário 2013 – 2014.

²⁹ Maria Eulalia Pereira Nascimento. Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Secretária Adjunta da SEDUC-RS. Gestão 2011-2014

³⁰ Além dos cadernos do SEAP-RS, foram elaborados três cadernos de avaliação referentes à integração do Sistema Estadual de Avaliação dos Membros do Magistério Público Estadual - RS ao Sistema de Ensino Gaúcho: avaliação de docentes, professores e especialistas, diretores e vice-diretores de escolas. Este vinculado à progressão funcional só dialogava com o SEAP-RS no quesito participação.

³¹ A publicação deste decreto estava prevista para 15 de outubro de 2011 para viabilizar a avaliação do período 15 de outubro de 2011 a 14 de outubro de 2012. Foi adiada em função das discussões e negociações com CPERS/Sindicato. Havia necessidade de maiores entendimentos já que a proposta do SEAP-RS não deixava clara a vinculação ou não dos critérios de avaliação por merecimento para avanços no magistério no plano de carreira. A posição de adiamento da publicação do Decreto pela SEDUC-RS foi firmada em ofício enviado ao CPERS/Sindicato, em 29 de setembro de 2011. O Decreto foi elaborado pela Direção e Assessoria Pedagógica com apoio da Assessoria Jurídica, sendo aprovado pelo Secretário.

Participativa, fortalecendo o SEAP-RS como política pública a ser implementada e determinou as providências para tal. A partir desse mesmo ano, o SEAP-RS foi incluído ao Gabinete Digital pelo Sistema de Monitoramento Estratégico do Governador (SME)³². Este sistema envolvia todo o secretariado e assessorias diretas, considerando os mapas estratégicos do governo e da SEDUC-RS. A evolução do SEAP-RS seguiu durante o ano de 2011 até meados de 2012, marcada pela construção dos indicadores e descritores do sistema, elaboração e proposição dos mecanismos legais (decreto e portaria), bem como, a customização da plataforma *online*.

É importante destacar que o Sistema de Avaliação recebeu designações diferentes até a publicação do decreto. Em documentos da SEDUC-RS, o Sistema aparece com diferentes nomenclaturas, como SEAIP-RS - Sistema Estadual de Avaliação Institucional Participativa; SEAAP-RS - Sistema Estadual de Avaliação Articulada Participativa e, por fim, SEAP-RS - Sistema Estadual de Avaliação Participativa, conforme publicado no Decreto.

3.4.1 BIRD - Âncora ou Ancorado do/no SEAP-RS

Foi ainda em 2011 que tiveram início as tratativas, através das Secretarias de Estado do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã e da Educação com o Banco Mundial, visando ao estabelecimento das competências e procedimentos para implementação do “Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul - PROREDES - Banco Mundial” com a finalidade obtenção de financiamento dos diferentes projetos das secretarias de governo. Este financiamento iniciou em 17 de agosto de 2012, estando em vigor neste junho de 2017, pelas possibilidades de prorrogação.

³² O Gabinete Digital do Sistema de Monitoramento Estratégico do Governo foi uma ferramenta gerencial que através do uso de tecnologia da informação (TI) e redes sociais, viabilizou ao governador acompanhamento e divulgação das ações estratégicas.

Quadro 17 - Identificação do Objeto PROREDES-BIRD

PROGRAMA DE APOIO À RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – PROREDES BIRD		
Título do Projeto Qualificação do ensino público – PROREDES BIRD	Período de Execução	
	Início Assinatura/contrato BIRD e publicação no DOE	Término 30/06/2017
Identificação do Objeto		
Na área de qualificação do ensino público os projetos apoiados pelo PROREDES BIRD são:		
(1) Qualificação do Espaço Escolar: tem por objetivo qualificar os espaços físicos escolares, buscando estabelecer condições mais propícias ao processo de ensino e aprendizagem nos estabelecimentos que compõem a rede estadual.		
(2) Modernização tecnológica: visa propiciar aos alunos e professores acesso de qualidade às novas formas de comunicação, informação e produção, buscando oferecer-lhes condições para a efetivação do processo de ensino e aprendizagem.		
(3) Sistema Estadual Articulado de Avaliação Participativa (SEAAP): tem por objetivo apoiar a realização de diagnósticos qualitativos e quantitativos da rede estadual de ensino, constituindo-se num único sistema de avaliação com foco na instituição e nos indivíduos, envolvendo os processos institucionais e individuais de desempenho, tanto dos alunos quanto do magistério, que contará com a participação de toda a comunidade escolar.		
(4) Gerenciando RH: visa o aprimoramento da gestão de recursos humanos da SEDUC por meio da qualificação de sistemas e do redesenho de processos, buscando aperfeiçoar as políticas públicas de gestão de recursos humanos.		

Fonte: Convênio SEPLAG n. 028/2012, Porto Alegre RS.

Os principais componentes do programa PROREDES-BIRD tinham por objetivo apoiar a retomada do desenvolvimento no Rio Grande do Sul por meio de execução de políticas públicas voltadas à melhoria da gestão pública e à modernização da infraestrutura econômica e social, previstas no Plano Plurianual do Estado (PPA 2012-2015). O SWAp³³ do Rio Grande do Sul possuía dois componentes: um transversal de gestão do setor público, que compreendia Assistência Técnica de aproximadamente US\$ 55,3 milhões, e outro de Programas de Despesas Elegíveis (EEP) de aproximadamente US\$ 423,5 milhões. O objetivo da assistência técnica era fortalecer a capacidade do governo de planejar e executar os programas de despesas elegíveis. O Componente Assistência Técnica teria função de fortalecer a capacidade do governo de elaborar, implementar, monitorar e avaliar os investimentos públicos.

O Componente de Despesas Elegíveis financiaria programas que englobassem investimentos na gestão do setor público (transportes, educação e desenvolvimento do setor privado para pequenas e médias empresas), identificados pelo governo como críticos para a retomada do crescimento econômico. Este

³³ O SWAp (Sectorwide Approach) do Rio Grande do Sul segue o modelo utilizado inicialmente no Ceará e reproduzido em Minas Gerais, no Distrito Federal, em Pernambuco, combinando apoio à gestão do setor público com financiamento de determinados programas setoriais. Maiores detalhes: The World Bank (2017).

componente apoiou a modernização tecnológica, incluindo a modernização dos laboratórios de informática (Programa piloto de um computador por aluno); a construção e a reforma de instalações físicas das escolas e a avaliação participativa do sistema educacional do estado.

O PROREDES BIRD Rio Grande do Sul financiou as áreas de desenvolvimento do setor privado e governamental organizados conforme diferentes projetos: Polos, Parques Tecnológicos e Redes de Inovação e Tecnologia; Conservação e Manutenção de Rodovias; Melhoria da Qualidade da Educação Básica; Modernização da Gestão Ambiental em relação ao Licenciamento Ambiental e à Gestão de Riscos de Desastres

Cabe destacar que foram realizadas muitas reuniões com o governo e os representantes técnicos do Banco. Inicialmente, a SEDUC-RS não tinha interesse em receber financiamento, mas o governo estadual necessitava de recursos para inúmeros outros projetos. A Secretaria deveria compor um dos pilares estruturantes do Convênio, colaborando com a Avaliação Social do Programa SWAp. A Missão de Preparação do Banco Mundial foi desenvolvida de 05 a 16 de setembro de 2011, quando estabeleceu os elementos orientadores para a avaliação social.

Para atender à avaliação social do BIRD foram estabelecidos projetos com incidência sobre áreas de povos indígenas ou onde havia necessidade de reassentamento dessa população, conforme documento Ajuda-Memória (Período de 05 a 16 de setembro de 2011). Para a preparação desta avaliação, foram constituídos dois grupos específicos de discussão sob a coordenação da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG) com Indígenas e com Rodovias. O primeiro grupo foi composto por representantes de cada um dos seguintes órgãos e entidades envolvidos nesse processo: Secretaria Estadual da Educação, Secretaria Estadual de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano, Coordenação Executiva do Conselho Estadual dos Povos Indígenas, vinculada à Secretaria Estadual da Justiça e dos Direitos Humanos. Especificamente, por ser responsabilidade da SEDUC-RS, é importante destacar que o Grupo de Trabalho relacionado à educação indígena, além da definição do Marco dos Povos Indígenas, também se ocupou das formas de implementação de

melhorias em suas escolas. Ao grupo Rodovias integraram representantes dos diversos setores do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER): Superintendência de Programas Especiais Superintendência de Estudos e Projetos e Superintendência de Faixa Domínio. A partir das definições desses GT foram pensados modos de integrar outros fóruns de representação para possibilitar avaliação geral da operação SWAp.

O financiamento SEDUC-RS/BIRD subvencionou quatro projetos: o de reestruturação física das escolas, o da modernização tecnológica das escolas, o de “gerenciando RH” e do SEAP-RS, para além da exigência de avaliação social. A opção prioritária para o projeto de qualificação da educação pública no RS foi recuperação física das escolas. Não seriam possíveis avanços significativos no desempenho de alunos e de professores caso o espaço escolar não estivesse em condições de atender às necessidades apontadas pela comunidade escolar. Recuperá-las e adequá-las para atender projetos inovadores e para sustentar o uso de novas tecnologias, foram necessidades identificadas no patamar emergencial. No Plano de Necessidade de Obras (PNO) foram priorizadas 1521 escolas no total de 2570, à época.

Com intuito de absorver a tecnologia a serviço da educação, o projeto de modernização tecnológica teve a intenção de superar a frágil situação de equipamentos, salas e formação de professores nesse quesito. A gestão 2011-2014, encontrou um parque tecnológico escolar desatualizado que abrangia 71,89% das escolas estaduais, sem condições de oferecer aos estudantes o necessário aporte pedagógico inserido na cultura digital dos novos tempos. Estas informações estão disponíveis em diversos documentos analisados e são confirmadas no 9º Relatório:

(1) Diagnóstico das condições dos laboratórios nas escolas da rede, (2) recuperação de laboratórios, ampliação e reposição de equipamentos pelo menos 560 escolas, (3) implementação de projeto-piloto prevendo um computador para todos os 160 mil alunos, do 1º ao 5º ano do ensino fundamental em 270 escolas, (4) criação de laboratórios itinerantes que cubram pelo menos 580 escolas de ensino médio visando estratégias de acompanhamento da alteração curricular no ensino médio, (5) montagem de equipes preparadas para atuar em salas multifuncionais fazendo uso das tecnologias no trabalho pedagógico com alunos especiais, e (6) o estabelecimento de convênios com universidades e institutos técnicos para formação de professores. (UFRGS, 2015, p. 50-51).

Para atender a modernização do departamento de recursos humanos da SEDUC-RS que atendia um contingente de, aproximadamente, 100.000 professores e funcionários (CENSO, 2013), foi financiado o projeto “Gerenciando RH”. Este projeto teve intenção de realizar um diagnóstico para propor ferramentas gerenciais que qualificassem os fluxos e os processos da sua administração, prevendo ampliação de equipes e desenvolvimento de um sistema para obter melhores e mais confiáveis resultados na administração.

Especificamente, no Plano de Aplicação do BIRD, foi incluído o Convênio com a UFRGS para análise e avaliação externa de processos e resultados atinentes à avaliação institucional participativa do SEAP-RS, em todas as instâncias: SEDUC, CRE e Escolas, conforme Contrato Nº174/2013 SEDUC-RS (Anexo A). Todas as tratativas com SEPLAG, BIRD foram negociadas pela Diretora de Planejamento da SEDUC, Doloris Teresinha Gassen de Ocampos³⁴.

Descrito o processo de constituição do SEAP-RS, gestão 2011-2014, em seus aspectos políticos, legais, institucionais internos e externos, pedagógicos, sociais e o conveniamento externo, prossigo a narrativa com o detalhamento do primeiro ciclo de aplicação do sistema.

3.5 PRIMEIRO CICLO DE APLICAÇÃO DO SEAP-RS

O ano de 2012 teve como destaque a finalização da formulação dos materiais impressos; a formação de diretores da SEDUC, CRE, Escolas sobre a concepção e os princípios do Sistema; o lançamento do SEAP-RS como política pública e a primeiro ciclo de aplicação ou rodada do Sistema.

Para colaborar com o sucesso desta política foi realizado o I Encontro Estadual do SEAP-RS com representantes de todas as 30 Coordenadorias Regionais, sendo oferecido, nesta ocasião, um ambiente para o exercício do uso da

³⁴ Doutora em Sociologia, Universidade de Salamanca/Espanha. Pesquisadora em Sociologia do Desenvolvimento, Instituto de Sociologia e Desenvolvimento Ibero Americano – ISDIBER/ Madrid/Espanha. Especialização em Sociologia Urbana, Ministério de la Vivenda, Madrid/Espanha. Graduada em Ciências Sociais pela PUCRS, Diretora do Departamento de Planejamento da Secretaria Estadual de Educação / SEDUC-RS (2011-2014).

plataforma, uma vez que teriam responsabilidade de replicar este processo para as escolas pertencentes a sua região. A formação propiciou a compreensão detalhada do ciclo anual do SEAP-RS, composto pelo diagnóstico preliminar, diagnóstico propriamente dito e a avaliação e sua homologação.

Neste ano também teve início o processo de contratação da Avaliação Externa, com a elaboração do Termo de Referência, visando a contratação de serviços especializados para realizar a pesquisa, compreendendo análise e avaliação de processos e de resultados atinentes ao SEAP-RS. Apesar do Decreto nº 48.744 ter sido publicado em dezembro de 2011, somente no dia 25 de setembro de 2012, que o Governador apresentou o SEAP-RS como política pública, com seus três pilares: diagnóstico institucional, análise institucional e avaliação do percurso individual³⁵. O evento público aconteceu no Palácio de Governo, conforme matéria publicada no *site* da SEDUC-RS e convite (Anexo B).

Foi lançado pelo Governo do Estado nesta terça-feira (25), o novo Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP), em solenidade no Palácio Piratini, com a participação do governador Tarso Genro e do secretário estadual da Educação, Jose Clovis de Azevedo. Pelo SEAP, todo o conjunto da rede de educação pública estadual – escolas, Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) e órgão central da Secretaria de Estado da Educação (Seduc) será avaliado institucionalmente a partir deste ano por todos os membros que as compõem (alunos, professores, equipes diretivas, pais e responsáveis, servidores, gestores). A avaliação institucional se articula com a trajetória dos alunos, por meio da avaliação do seu rendimento, e com a avaliação de professores. “A educação é um processo complexo, e sua avaliação também. Não podemos avaliar somente o produto, e sim todo o processo que envolve a aprendizagem e a prática pedagógica”, frisou o secretário da Educação. Para o governador, o SEAP será um instrumento de uma revolução na educação gaúcha. “A decisão de avaliar o percurso da aprendizagem e da prática pedagógica seja nas escolas, nas CREs ou na secretaria, e não o produto, vai possibilitar uma profunda revolução na base da educação e na construção da qualidade da educação nas escolas estaduais”, enfatizou Tarso Genro, ilustrando: “A nota final é um elemento

³⁵ Alteração do Decreto 34.823/93, no que se refere à promoção de professores e especialistas educação por merecimento. A pontuação passa a ter centralidade na formação inicial e continuada. A análise do percurso individual conta com 20 indicadores, com 05 descritores cada com critérios de avaliação objetivos. O sistema de avaliação do magistério dialoga com a responsabilidade social dos profissionais, garante mais peso (64,88%) à formação continuada que aos aspectos disciplinares. Avaliação coletiva, percurso individual e aumento da taxa de permanência na escola também são aspectos valorizados.

importante, mas não é a nota absoluta". [...] Participaram da solenidade desta tarde representantes do governo estadual, das CRE, do Conselho Estadual de Educação, de equipes diretivas de escolas e de entidades da sociedade civil e sindicais³⁶.

No início, o sistema contava com oito Cadernos-Roteiros, cinco deles dirigidos às instâncias da SEDUC, três relacionados à política de recursos humanos para avaliação de docentes, de professores e especialistas e de diretores e vice-diretores de Escolas.

Com relação aos estudantes, haveria provas complementares às realizadas pelo SAEB, em âmbito nacional e que compunham o IDEB. Portanto, uma amostra de alunos da rede estadual realizaria, a cada dois anos, no mesmo período da Prova Brasil, exames nas áreas de Ciências Humanas e Ciências da Natureza, a partir de 2013. As provas seriam realizadas em todas as regiões do estado em escolas que obtivessem diferentes níveis de desempenho no IDEB (baixo, médio e alto).

Na prática, os estudantes que fariam os exames eram os mesmos considerados na composição do IDEB. Realizariam provas de Português e Matemática todos os alunos do 5º ano (4ª série) e do 9º ano (8ª série) do Ensino Fundamental e uma parte dos alunos do 3º ano do Ensino Médio. Pelo SEAP-RS, as provas seriam feitas por amostragem, nos mesmos anos, mas o conteúdo das disciplinas seria das Ciências Humanas e da Natureza. Todavia, neste ínterim, o Ministério da Educação ampliou as provas aplicadas pelo SAEB, incluindo essas mesmas áreas, o que levou a SEDUC-RS a optar por aplicar aquelas provas específicas e complementares ao SAEB, para não duplicar a ação federal em nível estadual.

Ainda em 2012 foi publicada a Ordem de Serviço nº 02 (2012) que dispunha sobre o processo do SEAP-RS:

[...] visando consolidar a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. O SECRETÁRIO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso das atribuições legais que lhe confere o artigo 90, inciso I da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e, considerando:

³⁶ Notícia publicada em 25 set. 2012 na página da SEDUC. Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=11&ID=9952>. Acesso em: 02 jun. 2015.

- a responsabilidade de a mantenedora organizar, coordenar e acompanhar processo de avaliação da sua rede;
- a necessidade de garantir a plena participação de todos os segmentos da comunidade escolar no processo do SEAP - Sistema Estadual de Avaliação Participativa; a atribuição das Coordenadorias Regionais de Educação - CRE de acompanhar e monitorar o processo; e,
- o dever da gestão escolar em informar o cronograma desenvolvido, bem como documentar, comprovar e coordenar as etapas constituintes do SEAP [...]. (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

A partir do seu lançamento, a SEDUC-RS fez muitos movimentos a fim de apresentar o SEAP-RS para as organizações educacionais e a opinião pública; e buscou, ainda, contribuições para qualificar o seu processo de [re]formulação e reconhecimento. Destaco como um dos espaços de apresentação a reunião ordinária do Fórum Estadual de Formação Docente, realizada pelo Secretário de Educação.

Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente realizou reunião ordinária na manhã desta terça-feira (9), na Capital. Na pauta: apresentação do Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP), calendário da CAPES, auxílio permanência e demandas gerais. O secretário de Estado da Educação, prof. Dr. Jose Clovis de Azevedo, presidente do Fórum, apresentou aos representantes das instituições componentes o SEAP. Informou que o Sistema está inserido dentro dos eixos estratégicos da Pasta e que visa uma avaliação global e qualitativa do sistema de ensino estadual. 'O grande diferencial do SEAP é que ele envolverá a comunidade escolar na produção de diagnóstico e de alternativas para qualificar a educação pública do Rio Grande do Sul', disse. [...] O Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente é composto por representantes do governo do Estado, por meio da Secretaria da Educação (SEC), do MEC, da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime/RS), de instituições de Ensino Superior públicas e comunitárias, do Conselho Estadual de Educação (CEEd), da Associação de Escolas Superiores de Formação de Profissionais do Ensino (AESUFOPE) e do Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul. (CPERS/Sindicato).³⁷

A SEDUC-RS também apresentou o SEAP-RS ao Conselho Nacional de Secretarias de Educação (CONSED), mais tarde foi chamada para reapresentação do sistema em um seminário de "Boas Práticas", junto com a experiência da Reestruturação do Ensino Médio. Foi pauta no Conselho da Transparência do Governo do Estado e em reunião da Secretaria de Relações Internacionais nos anos que seguiram.

³⁷ Site SEDUC-RS em 09/10/2012. Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=10&ID=10085>. Acesso em: 04 jun. 2015.

A primeira rodada do sistema poderia ser considerada um “laboratório”, pois mostrou para equipe coordenadora do SEAP-RS e para as CRE muitos problemas que precisavam ser resolvidos. Dentre eles, cito dificuldades de acesso à *internet* para algumas escolas e com isso dificuldades de conclusão do processo de preenchimento do diagnóstico do SEAP, até porquê algumas escolas não conseguiram acionar o botão “concluir”; problemas referentes à programação eletrônica, com mensagens de erro durante preenchimento e com identificação incorreta de documentos; dificuldade de inserção das evidências (fotografias e atas); cadastramento das comissões de avaliação nas escolas; cadastramento de alguns representantes discentes sem a inclusão do CPF no campo obrigatório sem outra alternativa. Ademais, o suporte tecnológico previsto não conseguiu atender a todas as CRE e Escolas de forma efetiva. Todas essas dificuldades acrescidas da análise dos resultados inseridos na plataforma do SEAP-RS exigiram da equipe resolução dos problemas para realização do ciclo seguinte. Mesmo assim, 86% das escolas participaram da avaliação institucional em 2012 conforme síntese representada no Quadro 18.

Quadro 18 - Levantamento do Número Total de Escolas Participantes do SEAP-RS - 2012.

SEAP												
CRE	Sede da CRE	Nº de Escolas	Ambiente de Produção (acima de 40)	%	Ambiente de Homologação		Total de escolas que fizeram o SEAP	% Geral	Não fizeram	Justificaram	Excepcionalizados	Justificaram
					40 a 50 indicadores	40 a 50 indicadores						
1ª	Porto Alegre	255	208	82%	1	1	210	82%	45	38	7	23
2ª	São Leopoldo	174	138	79%	4	6	148	85%	25	24	1	2
3ª	Estrela	91	86	95%	2	0	88	97%	2	2	0	0
4ª	Caxias do Sul	124	112	90%	4	3	119	96%	5	5	0	5
5ª	Pelotas	127	68	54%	3	4	75	59%	52	52	0	6
6ª	Sta Cruz do Sul	109	27	25%	4	38	69	63%	40	40	0	1
7ª	Passo Fundo	124	109	88%	0	10	119	96%	5	1	4	1
8ª	Sta Maria	107	43	40%	3	45	91	85%	15	11	4	11
9ª	Cruz Alta	45	44	98%	0	0	44	98%	1	1	0	1
10ª	Uruguaiana	63	48	76%	4	1	53	84%	10	10	0	0
11ª	Osório	107	64	60%	3	18	85	79%	22	17	5	15
12ª	Guaíba	90	67	74%	9	6	82	91%	8	3	5	3
13ª	Bagé	73	39	53%	3	9	51	70%	22	20	2	12
14ª	Sto Angelo	39	39	100%	0	0	39	100%	0	0	0	0
15ª	Erechim	116	70	60%	10	27	107	92%	9	6	3	6
16ª	Bento Gonçalves	77	68	88%	4	0	72	94%	5	3	2	3
17ª	Sta Rosa	79	76	96%	1	0	77	97%	2	2	0	1
18ª	Rio Grande	41	36	88%	1	2	39	95%	2	2	0	0
19ª	Livramento	56	40	71%	2	3	45	80%	11	11	0	6
20ª	Palmeira das Miss	92	73	79%	6	3	82	89%	10	4	6	4
21ª	Três Passos	78	61	78%	1	4	66	85%	12	6	6	3
23ª	Vacaria	31	24	77%	0	3	27	87%	4	4	0	4
24ª	Cachoeira do Sul	51	32	63%	4	13	49	96%	2	1	1	1
25ª	Soledade	50	10	20%	27	12	49	98%	1	1	0	1
27ª	Canoas	79	65	82%	1	5	71	88%	8	8	0	7
28ª	Gravataí	90	69	77%	3	0	72	80%	18	16	2	16
32ª	São Luiz Gonzaga	56	55	98%	0	0	55	98%	1	1	0	0
35ª	São Borja	35	31	89%	0	4	35	100%	0	0	0	0
36ª	Ijuí	61	58	95%	2	0	60	98%	1	1	0	1
39ª	Carazinho	62	53	85%	1	0	54	87%	8	5	3	
Total		2582	1913	74%	103	217	2233	86%	346	295	51	133

Fonte: Diário de Campo da Pesquisadora (2012).

Das 2.582 Escolas participantes do SEAP-RS, 2.233 efetivamente completaram o primeiro ciclo de avaliação institucional participativa. Conforme o Quadro 17, a 14ª CRE foi a única em que 100% de suas escolas preencheram e 25ª CRE foi a que apresentou menor percentual de participação. Estes percentuais mostram o envolvimento maior ou menor da Coordenadoria no processo, pois, todas enfrentaram dificuldades de toda ordem. Muitas buscaram estratégias de superação com ou sem apoio do núcleo central da SEDUC-RS

Conforme a opção de leitura realizada, se em sequência todo o Processo em Narrativa (3.4, 3.5, 3.7 e 3.8), intercalado com os Diálogos, apresento aqui o segundo Diálogo que discute as seções 3.4 e 3.5.

3.6 SEGUNDO DIÁLOGO: AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL. GESTÃO DEMOCRÁTICA.

O trecho do Processo em Narrativa que considero neste segundo Diálogo inicia com a descrição da composição estabelecida no jogo de forças de manutenção do governo e do fortalecimento dos setores de esquerda, centro-esquerda e centro da política gaúcha. Analiso as [in]coerências dos fundamentos teóricos utilizados na concepção do SEAP-RS, considerando os conceitos de Avaliação Institucional, Gestão Democrática. Abordo o jogo social e político e os atores envolvidos neste momento do processo, o financiamento do sistema em estudo e as forças implícitas nesse jogo. Ademais, observo os diferentes nomes recebidos pelo SEAP até ser reconhecida sua “identidade”, seu lugar no organograma da SEDUC-RS e seu destaque estratégico no Governo, sua primeira rodada e propostas de mudanças e sua voz na fala dos gestores.

A gestão 2011-2014 obteve a maioria de representantes políticos na Assembleia Legislativa, possibilitando estabilidade nas relações de poder. Também fez parte do contexto, o alinhamento entre o governo estadual e federal, durante toda a gestão. Faço este destaque porque no jogo político tanto o poder legislativo quanto o governo federal são atores que poderiam facilitar e ou obstaculizar as ações públicas do executivo do estado. Neste caso, o alinhamento político fortaleceu o campo de forças para a origem de uma política que pretendia desvincular a avaliação institucional da ideologia neoliberal, da adesão à forma de avaliação de larga escala e às formas de avaliações internacionais.

A coalizão de forças foi importante no enfrentamento das tensões que se colocaram. Saber quem eram os atores presentes no jogo político tinha importância na medida em que estes influenciavam as discussões e os debates durante a [re]formulação de alternativas para a política pública. Assim concordo com Muller e Surel (2002, p. 79) quando afirma que:

[...] a construção das políticas públicas não é um processo abstrato. Ela é, ao contrário, indissociável da ação dos indivíduos ou dos grupos envolvidos, de sua capacidade de produzir discursos concorrentes, de seus modos de mobilização. Ela depende, também, da estrutura mais ou menos flutuante de suas relações e das estratégias elaboradas nos contextos de ação

definidos em especial pelas estruturas institucionais, no interior das quais tomam lugar as políticas públicas.

No início, na dinâmica da construção de alternativas do programa de governo, houve um jogo entre os atores do poder executivo, legislativo estadual e governo federal após o resultado eleitoral. Segundo Rua (1997), são três os padrões dessas dinâmicas: lutas, jogos e debates. Nas lutas há necessariamente vitórias e derrotas de um dos atores. Nos jogos, há busca da derrota do adversário, sem eliminá-lo do processo e no debate estão postos o convencimento, a persuasão, sendo vitorioso aquele que transforma o adversário em aliado. Considerando a definição da autora, podemos afirmar que houve, eleitoralmente, uma luta para isolar o campo político conservador; na elaboração do programa de governo; um debate que buscou convencimentos de vários atores; e no jogo pós-eleitoral entre os poderes em nível estadual e nacional foi definido alinhamento político cooperativo, que sofreu alterações durante a gestão do governo estadual.

Para Matus (2005), na dinâmica do jogo social, a questão central está em como apoiar o homem de ação na ampliação de sua capacidade de intervenção numa realidade na qual a produção social se concretiza a partir de jogos interativos, indeterminados e de alta complexidade. É um processo dialético de retroalimentação contínua entre reflexões sobre ciência e técnica de governo e reflexões sobre uma teoria da ação social. Sobre a ciência, Matus (2005) se refere à compreensão e à atuação numa realidade complexa que só existe a partir do sujeito, portanto, em suas técnicas de intervenção. O autor propõe que exista uma ponte entre ciência e ações práticas no âmbito público, assumindo uma perspectiva situacional, participando da horizontalidade do processo social.

No Sistema Estadual de Avaliação Participativa as questões discutidas foram de ordem histórica, econômica, política e metodológica. Também apresentou um corte vertical, ainda que se propondo ser horizontal em sua metodologia participativa. Propunha ruptura com as orientações da tradição, inovando a prática de avaliação institucional no contexto estadual.

Em janeiro de 2011, o Secretário de Educação fez a primeira manifestação pública de que algo estava por vir no que se refere ao sistema de avaliação, quando

disse do compromisso de “fortalecer os avanços, implantar inovações, e reformular os sistemas de avaliação escolar, centralizando o trabalho no eixo pedagógico” (Processo em Narrativa, p.93), anunciando também a democratização do espaço escolar. Em fevereiro de 2011, informa a substituição do SAERS³⁸ pelo SEAP-RS para as trinta (30) Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), com a possibilidade de interpretar os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e constituído o eixo estratégico “Qualificação do Sistema e Democratização da Gestão”. Para Matus (2005), este seria um momento em que o ator escolhe seu plano, mas não escolhe as circunstâncias de realização. Aqui se explicita o tempo da criatividade e da incerteza do jogo social, pois tudo é produto de uma interação entre “um eu e um outro”, ou seja, a ação do governo estava condicionada à ação das Coordenadorias e o sucesso dessa ação dependeria da ação das Escolas, inclusive da ação ou omissão de outros atores. A incerteza é contraditoriamente, a única certeza no jogo social.

Farenzena, Cardoso e Schuch (2015) destacaram da entrevista com o diretor pedagógico da SEDUC-RS as discussões sobre políticas de avaliação da educação que iniciaram na transição do governo em 2010, quando a equipe que assumiria a Secretaria percebe que o SAERS-RS estava basicamente voltado para o aluno e havia a lacuna referente à avaliação institucional. Ou seja, os gestores já demonstravam preocupação com essa situação, mas, no programa de governo, a avaliação institucional não foi incluída explicitamente, senão de modo subliminar.

Quando em entrevista realizada pela equipe da Avaliação Externa, em 13/10/2014, o Secretário é perguntado sobre à sua motivação em relação a elaboração do SEAP-RS e explica:

A questão principal é que eu pertenço ao campo do debate tanto acadêmico, quanto gestor e também, de militante político,[...] sempre fui muito crítico das avaliações externas em larga escala e também das avaliações que reduzem a sua (definição) aos resultados dos desempenhos individuais preestabelecidos, normalmente vinculados a determinados conteúdos também preestabelecidos que é uma forma muito mecânica de avaliação e que também perde no conjunto das dimensões dos contextos, tanto individuais quanto coletivos. Como a gente tem esse DNA, digamos

³⁸ Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul, até o início de 2011.

assim: crítico. Nós sempre nos preocupamos com qual alternativa... em como seria uma avaliação que pudesse de fato trabalhar com os processos e pelo menos, com as dimensões fundamentais que compõem as escolas e o sistema educacional e, quando chegamos aqui na secretaria em 2011, nós chegamos com esse desafio. Além do IDEB que é uma avaliação de ponta de chegada e resultados. nós tínhamos aqui o SAERS que era quase que uma repetição do IDEB, [...] apesar de haver alguma diferença mas é uma avaliação de resultados [...] então o debate surge [...] além de tudo a contribuição do debate e das leituras dos textos que cada um de nós tinha lido alguma coisa diferente, mas quem tinha uma proposta esquematizada era o (ministro) que fez uma proposta para Pernambuco e nunca chegou a ser utilizada, não tenho certeza se era para o município de Recife ou se para o estado de Pernambuco. Tinha essa linha de avaliar as dimensões e avaliar num processo participativo, quando os diferentes sujeitos que compõem a comunidade escolar pudessem ter voz e participar efetivamente da avaliação e a partir dessas contribuições e de outras também que foram consultadas, surgiu a proposta que basicamente a gente sintetizou. Assim já que temos o IDEB que é o resultado e o SEAP [...] vai nos ajudar a identificar os processos, os bons e os maus processos que levam a um bom ou mal resultado do IDEB, ao mesmo tempo, essa identificação do processo vai servir como uma mobilização da comunidade escolar para discutir e enxergar o seu trabalho e as possibilidades de melhoria de (avanço), [...] tanto para os professores em geral, mas principalmente para os gestores, então, resumindo, seria [...] a primeira síntese que eu tenho a fazer das motivações. (Registro da transcrição da entrevista pelo subprojeto de pesquisa Análise de Processos e de Instrumentos da Formulação e de Reformulações do SEAP/RS-UFRGS. Doc. 16/2014).

O eixo estratégico: Qualificação do Sistema e Democratização da Gestão, determinado pela Secretaria, abriu espaço para uma proposta potente e proativa de formulação do SEAP-RS. Trazia conceitos importantes a serem assumidos como o de Avaliação Institucional Participativa (AIP), com possibilidade de uma prática agregadora, que tinha por propósito garantir a qualidade social associada ao direito de acesso a um conjunto de saberes e fazeres que não se esgotavam nos exames standardizados.

a) Avaliação Institucional Participativa

Quanto aos conceitos que estruturam o SEAP-RS, o de avaliação institucional participativa é fundante. Dias Sobrinho (2000a), em 1995, junto com Balzan, reuniu diversos trabalhos com foco na qualidade do ensino superior no Brasil, desvelando a avaliação institucional como um campo de estudo relevante e que é na metade dos anos 90 que os estudos da avaliação institucional surgem com novas contribuições.

Em 2004, foi criada a Lei nº 10.861, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), baseado em avaliação institucional participativa. Mais tarde, a Resolução nº 4/2010 do Conselho Nacional de Educação (CNE), que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, exibe no inciso II do art. 46 a avaliação institucional interna e externa no ambiente educacional e, no inciso III, a avaliação de redes de Educação Básica, que são também, temas explicitados nos art. 52 e 53 da mesma Resolução.

Segundo o Art. 52, a avaliação institucional interna deve estar prevista no projeto político-pedagógico e detalhada no plano de gestão da escola. Anualmente, deve ser revisado o conjunto de objetivos e metas com os segmentos da comunidade educativa. Este processo organizaria indicadores compatíveis com a missão da Escola, além de introduzir a necessária qualidade social da mesma e da aprendizagem. Na sequência, o Art. 53 apresenta a avaliação de redes de Educação Básica, também com realização periódica por órgãos externos à escola, englobando os resultados da avaliação institucional. Os resultados desse processo de avaliação sinalizariam para a sociedade a qualidade da aprendizagem na escola. Faz vinte e cinco anos que a Avaliação de Sistemas Educacionais está na pauta brasileira e, mesmo existindo em normativa do CNE, muitas instituições educacionais ainda não a adotaram na prática.

No Ensino Superior, esse processo existiu com mais organicidade. Para Dias Sobrinho (2000b), a avaliação institucional afirmava os valores da instituição quando caracterizava as relações entre os indivíduos. O autor compreende como produção social, resultante de um curso participativo e democrático, que não é neutro e associa a introdução da qualidade e da equidade social como salto importante a ser dado nos processos de avaliação.

Se para Matus (2005) a produção social é resultante de constantes fluxos e abrange as dimensões econômica, política, ideológica cultural, cognitiva, jurídico social e ecológico espacial, para Dias Sobrinho (2000b) a avaliação institucional retrata os valores dominantes da instituição daquelas diversas dimensões por ser uma produção social, autônoma e pública resultante de um processo participativo e democrático, da qual todos atores são protagonistas. Envolve, pois, fluxos inseridos

em determinado contexto, ainda mais não devendo ter função fiscalizadora e punitiva, por ser um “[...] mecanismo de compreensão da função pública da educação e construção de melhora da sua qualidade” (DIAS SOBRINHO, 2000b, p.16). Este autor destaca que as avaliações institucionais devem ser um “balanço complexo, em que intervêm os recursos da análise, mas, também, os valores pedagógicos e educativos, o sentido proativo, o envolvimento democrático da comunidade” (DIAS SOBRINHO, 2000a, p. 96).

Se Matus (2005) cria categorias para caracterizar produção social, Dias Sobrinho (2000a) cria categorias para tratar de verdade social. Este autor defende que a avaliação institucional referencia-se a esse critério, considerando: globalidade, integração, participação e negociação, contextualização, formatividade, operacionalidade e estruturação, voluntarismo, legitimidade, permanência e adaptação de cada instituição. Esses autores com estudos sobre focos distintos planejamento e avaliação institucional se aproximam nos conceitos de produção social e verdade social, respectivamente.

Considerando Matus (2005) em sua teoria sobre jogo social e Dias Sobrinho (2000b) sobre avaliação institucional, posso afirmar que ambos destacam as relações e a subjetividade como indispensáveis nos processos participativos, sendo que fluxos e/ou mediações se constroem e se dissolvem permanentemente. Tanto nos jogos sociais quanto nas interações sociais, a produção social e a verdade social são imprevisíveis, sempre exigindo negociações.

Na lógica proposta por Dias Sobrinho (2000a), a avaliação não deve ocorrer de forma fragmentada e precisa considerar o contexto complexo da instituição escolar, os valores pedagógicos e o sentido proativo com envolvimento democrático da comunidade. O Secretário de Educação, no início de sua gestão, em fevereiro de 2011, conforme o texto do Processo em Narrativa (p. 94), anunciou uma avaliação qualitativa que intencionava outra forma de interpretação dos dados do IDEB. Segundo relatório da Avaliação Externa (2015), o eixo da gestão democrática, junto com os de Reestruturação Física nas Escolas e Modernização Tecnológica, de Reestruturação Curricular e Formação Continuada e de Valorização Profissional, tinham em sua origem a proposta de democratização da gestão, do acesso à escola

e do acesso ao conhecimento com qualidade social. Portanto, para alcançar o processo de democratização, o conceito de avaliação deveria ser amplamente revisto, em todos os níveis e áreas de atuação da rede estadual de ensino.

Nas primeiras versões do SEAP-RS, o documento do Caderno 1 (RIO GRANDE DO SUL, 2012a) destacava a importância de uma leitura sociológica da localidade e uma análise microsociológica da SEDUC, CRE e Escolas, considerando os sujeitos no contexto, com a utilização de indicadores compreensíveis e reconhecidos como relevantes pelas pessoas envolvidas, utilizando métodos que produzissem diálogo e participação, com análises que desnudassem os dados percentuais até então prevalentes.

A proposta do SEAP-RS já nasceu num tempo de questionamentos sobre as avaliações em larga escala. Freitas (2013) comenta que a cultura da avaliação introduziu a sua prática em larga escala no Brasil, sustentada pela teoria da medição, com modelos estatísticos e econométricos, modelos de auditoria e estruturando as práticas anteriores de avaliação em sistemas de regulação. Nesses, a qualidade é subordinada à logística da administração em que a auditoria se torna meta-regulação, cujo foco está no controle do controle. As técnicas de medição davam suporte para promoção da responsabilização dos atores da escola, impulsionando a meritocracia, e o que sustentava todo este processo eram os resultados divulgados pelas avaliações em larga escala. Este era o contexto situacional.

Nesse jogo de regulação, o objetivo-fim da avaliação institucional não era mais o apoio às políticas públicas, mas a necessidade de justificar uma visão de educação baseada no controle, associada a premiações e castigos. O controle passou a ser dos atores sociais da escola e não das variáveis sociais produtoras de desigualdade; o ranqueamento e o controle exigiam medições individuais, para que fosse implementada a responsabilização e a meritocracia.

Este movimento tem um braço legislativo que [...] que promove a Lei de Responsabilidade Educacional PL 7420; a PEC 82 que institui a meritocracia como princípio orientador do serviço público de educação; os arranjos de desenvolvimento educacional aprovado pelo CNE em 2011 e homologado pelo MEC; variados aspectos incluídos dentro do PNE em

tramitação, entre outros. O cérebro desta ideologia é o Movimento Todos pela Educação que é uma agremiação constituída e financiada por grandes empresários destinada a criar uma legislação favorável as suas teses e a afetar a política pública. Declara-se apartidário ou suprapartidário, mas sempre que pode colocar seus seguidores em postos chaves do governo. (FREITAS, 2013, p. 152).

Em meio a este contexto a SEDUC-RS, ao retirar o SAERS e propor o SEAP-RS, aposta na inversão desta lógica: sair do monitoramento a que estavam submetidos os atores sociais na ponta do sistema educacional e propor algo que servisse de base para avaliação de políticas, destacando o processo da avaliação e não seus resultados. Visou romper com a cultura da responsabilização e da meritocracia, e assim também, mudar o foco que a imprensa que enfatizava, de forma intermitente, o 9º lugar obtido pelo Rio Grande do Sul no IDEB e as reprovações do Ensino Médio.

O governo propõe um sistema inovador e articulado, com informações qualitativas e quantitativas, contando com envolvimento dos atores pertencentes à SEDUC, CRE e Escolas. Houve uma disputa acirrada. No jogo estavam os atores educadores e os identificados por Diane Ravitch (2011) como reformadores empresariais da educação. Estes pertenciam à coalisão entre políticos, mídia, empresários, institutos e fundações educacionais de origem privada, alinhados à lógica de organização da iniciativa privada. Eram numerosos, com poder e pertencentes a diferentes contextos. Reafirmo que era um jogo complexo não só porque as regras modificavam-se a cada passo, mas por envolver atores com uma visão de mundo distinta da proposta do SEAP-RS.

Analisando segundo Carlos Matus, a situação apresentava alto grau de complexidade no jogo social. Estavam envolvidos diferentes atores sociais, inclusive o movimento “Todos pela Educação”, como também atores do legislativo e da sociedade civil e atores internos do governo que reivindicavam esclarecimentos sobre a proposta de avaliação em formulação, mesmo com a governabilidade positivada pelo poder conquistado nas eleições. Considerando a Teoria da Ação, havia confluência entre interesse e valor na ação social, associada tanto à posição do proponente do SEAP-RS (Secretário de Educação) quanto ao grande impacto com relação ao tema proposto. Ambos impulsionavam a convergência desses dois

fluxos (interesse e valor na ação social) para o encorajamento da ação e sua realização; no entanto, a força contrária às mudanças propostas interferiam na criação de agenda de política pública.

Ainda no que se refere à avaliação institucional, duas questões estavam em disputa: o conceito de qualidade social da educação e o de democratização da gestão. Para os gestores da SEDUC-RS, por exemplo, uma nota alta resultante de processo avaliativo em larga escala, necessariamente, não era sinônimo de qualidade; e quanto à gestão, teriam que, necessariamente, revisar os princípios da participação, pois a regra do jogo democrático convoca a participação nas decisões para instituir a efetiva autonomia.

b) Qualidade Social da Educação

Assim, a apresentação de uma perspectiva diferenciada sobre o sistema deveria trazer alternativas para uma avaliação participativa na formulação da política e não restringir-se à prestação de contas. Agravava a situação, o fato de que o conceito de qualidade social da educação não era explicitado claramente nos Cadernos do SEAP-RS. Os textos anunciavam a qualidade sem no entanto defini-la.

Compreendo que a qualidade é negociada, é dinâmica, é transitória e contém marcas que estimulam o ato comparativo. Como afirma 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.

Na relação mercantil, a participação de técnicos de organismos financeiros internacionais na definição de políticas sociais e em sua implementação preconiza a qualidade da lógica gerencialista, com o pretexto de garantir desenvolvimento econômico e social. Quando se priorizam os critérios econômicos para atribuir qualidade à educação, são atendidos os interesses do capital financeiro.

Reforço que a qualidade social da educação não se restringe aos números ou aos resultados obtidos em avaliações de larga escala, mas é reconhecida ao responder às necessidades sociais. Silva (2009) considera quatro determinantes

externos que contribuem para a qualidade na educação, a saber: fatores socioeconômicos, fatores socioculturais, financiamento público adequado e compromissos dos gestores centrais.

Ainda que o conceito de qualidade da educação seja polissêmico e em razão de sua complexidade inclua diferentes dimensões, inclusive e necessariamente, as econômica e social, é preciso relativizar sua avaliação num sistema não restringindo ao campo econômico, para que não se tenha apenas “[...] parâmetros de utilidade, praticidade e comparabilidade, utilizando medidas e níveis mensuráveis, padrões, *rankings*, testes comparativos, hierarquização e standardização próprias do âmbito mercantil” (SILVA, 2009, p. 219). No interior da escola, a qualidade da educação se apresenta a partir de alguns elementos que Silva (2009, p.224) elenca:

[...] 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 efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares.

Esses elementos constituintes da qualidade social na escola, apresentados na citação anterior, envolvem um grau de subjetividade e de complexidade em sua medição que implicam na forma de operar a política na escola, podendo esta ser democrática e participativa ou não. A SEDUC-RS, ao que parece, complementava este conceito de qualidade social da educação com outros eixos estratégicos como as políticas de formação permanente, a recuperação física dos espaços escolares incluindo a modernização tecnológica e a valorização e diálogo permanente com os educadores.

A dificuldade futura estaria na ação articulada entre todos os eixos. Ao pensar um sistema de avaliação institucional participativo, articulando os níveis institucionais (SEDUC, CRE e Escolas), com a formulação do SEAP-RS, instaurava-se um lugar de diagnóstico quando não havia uma articulação necessária para o alcance da qualidade social da educação e a melhoria dos resultados educacionais locais, apenas com dados dos exames de proficiência.

O conceito de qualidade social da educação, como já disse, embora não tenha sido clarificada sua concepção mais ampla nos Cadernos do SEAP-RS, por várias vezes foi citado, o que, supostamente, seria o resultado do sistema em ação, *per si*. Os resultados dos sistemas de avaliação em larga escala não propunham alternativas locais para o alcance da qualidade. Os testes de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática não eram discutidos em seus significados e o conhecimento dos resultados, sem a interlocução com gestores e comunidade escolar, não eram, por si só, elementos de um processo avaliativo promitente. Por exemplo: um IDEB insatisfatório não significaria inexistência de qualidade social da educação, como outros aspectos, e vice-versa. Era preciso considerar o contexto e outros fatores que interferiam na unidade escolar.

Oliveira (2013) diz que a avaliação em larga escala ocupa um papel importante quando a qualidade social da educação efetivamente se concretiza, para além da Declaração do Direito à Educação da Constituição Federal: “Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII garantia de padrão de qualidade”. A indicação no texto legal não produz o efeito que deveria quando ainda não há um conceito de qualidade aceito, compreendido e praticado socialmente.

Desta forma, de acordo com o Processo em Narrativa, a discussão em torno do IDEB como definidor da qualidade que o Estado do RS necessitava, ou sua consideração exclusiva, simplificava o esperado em termos de qualidade social da educação. O eixo Democratização da Gestão foi, assim, outra condição fundamental para agregar valor a este conceito. Se o IDEB era um indicador insuficiente de qualidade, restava a reflexão sobre que indicador(res) seria(m) capaz(es) de revelá-la e poderiam permitir o monitoramento de política pública numa perspectiva mais abrangente e democrática na unidade escolar.

c) Gestão democrática e democratização da gestão

Boaventura Santos (2009) trabalha com inúmeros conceitos complexos desenvolvidos em estudos anteriores. Neste momento, concentro na reflexão que faz quando diz que as sociedades e as culturas contemporâneas são intervalares.

Estas estão entre, ou no trânsito do paradigma da modernidade, com a falência deste cada vez mais visível, e o paradigma da emergência ainda bastante difícil de ser identificado. O autor afirma que há duas abordagens: uma epistemológica e outra societal, nesse entendimento. A epistemológica se ocupa dos problemas que se relacionam com o conhecimento humano e a societal tem foco nos sistemas de crenças, representações, avaliações e normas sociais, adotando o pressuposto de que as produções culturais e ideológicas, características de uma sociedade ou de certos grupos, dão significação aos comportamentos dos indivíduos e criam as diferenciações sociais, a partir de princípios gerais. As explicações referentes ao societal constroem a transição dos paradigmas com a voz de múltiplos atores e se constroem num senso comum emancipatório, no reconhecimento, na solidariedade e na luta contra o consenso hegemônico.

Para mim, o desafio está no encontro da regulação com a emancipação, paradoxal, pois, como regular e emancipar? Como transformar o poder em autoridade partilhada, transformar o direito despótico em direito democrático? Transformar o conhecimento-regulação em conhecimento-emancipação? São essas as transformações que Santos (2009) faz constituir o paradigma emergente.

No meu entendimento, a democratização da gestão, do acesso e do conhecimento posicionam o paradigma da emergencialidade 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 se trata de um dever social mantido pelo Estado igualitário, laico, democrático, gratuito e universal. Esses princípios estão associados às origens da educação pública e, enquanto direito, esta só pode ser garantida através da gestão democrática ou com democratização da gestão.

Valho-me do que afirmam Apple e Bean (1997, p.17) em que para a “democracia ser eixo de organização da vida social, precisa ser disponibilizada através do acesso a oportunidades, é preciso experimentá-la para compreender o que significa essa forma de vida em sociedade”. Já Bobbio (2000) ressalta que, para o exercício democrático, é imprescindível que haja ampla divulgação dos atos de governo. Para este autor, o poder estatal está em consonância com as vontades dos

governados quando existe uma educação para a cidadania. O regime democrático, por si só, não possibilita a democratização da gestão. A consciência política e o interesse político nos indivíduos precisam ser despertados, para que haja liberdade política no jogo democrático. Caso contrário, os espaços da educação podem “criar instituições meramente cartorárias” (NUNES, 1999, p. 39).

Portanto, cumpre considerar no sistema educacional do Rio Grande do Sul estruturas que ampliam o exercício da democracia, conforme síntese do Quadro 19.

Quadro 19 – Estruturas Existentes de Democracia na Educação – RS

Estrutura	Função	Participação
Conferência da Educação	Papel deliberativo sobre a política educacional	Representativa
Conselho de Educação	Estuda, acompanha, delibera, avalia questões educacionais nos três níveis: Nacional, Estadual e Municipal.	Representativa
Orçamento Participativo na Educação	Discute no que aplicar os recursos previstos no orçamento público.	Representativa
Eleição de Diretores	Processo de escolha direta de representantes integrantes da comunidade escolar. Responsável pelo funcionamento da escola como coletivo, autonomia da comunidade para definir o Projeto Político Pedagógico, autonomia da gestão financeira e abertura dos espaços da escola à comunidade e a formação contínua dos educadores e demais sujeitos.	Voto direto, eleição de representantes
Conselho Escolar	Coordena a gestão escolar através de planejamento, acompanhamento e deliberações das principais ações políticas, pedagógicas, administrativas e financeiras da escola.	Representativa

Fonte: Elaborado pela Pesquisadora (2017).

Todas essas estruturas citadas têm a representação como resultado do processo participativo. Paro (2000) discute a representatividade, questionando o uso deste recurso participativo pois, segundo o autor, há problemas que não podem ser tratados por representação e, além disso, representar um segmento significa também organizar este coletivo. O que demanda um processo de aprendizagem sobre o fazer político.

A SEDUC-RS teria, então, a função de organizar, executar, manter, administrar, coordenar e controlar o Sistema Estadual de Ensino, zelando pela observância da legislação estadual e nacional e pela aplicação das orientações e normas do CEEed e do CNE (Processo em Narrativa p. 86). Assim o fez, sem romper com a lógica da representatividade. O processo de formulação do SEAP-RS apresentou a participação somente como opção metodológica representativa para fortalecer a gestão democrática. Resta contudo saber se este intuito, de fato, teve êxito. Este é um estudo para a fase de implementação do SEAP, sigo observando as evidências sobre o processo democrático na [re]formulação da política.

d) A formulação do SEAP e o poder de influência da mídia

A mídia (jornais locais), com a frequente divulgação dos índices do IDEB, das taxas de reprovação, das condições físicas precárias das escolas, da falta de professores etc., em 2012, capturou da atenção da sociedade e, com insistente divulgação do uso dos índices e dos resultados de avaliações externas sobre a educação, determinou a emergencialidade na formulação do SEAP-RS, pela pressão por respostas junto ao governo.

A regra do jogo considerou a circulação de ideias entre os atores sociais. Neste caso, a agenda midiática e a formulação da política andaram lado a lado, não dando tempo ao poder público de amadurecer ideias. A pauta da mídia, definida pelo conjunto de questões supervalorizadas, influenciou diretamente a agenda pública. Outros atores sociais instigados se puseram em vigilância permanente, interferindo no jogo, e, em consequência, se estabeleceu uma regra: a urgência no processo de formulação da política.

De acordo com Farenzena, Cardoso e Schuch (2015), o momento político era delicado e, internamente, também estava sendo colocado em xeque o trabalho do Secretário de Educação, pois, enquanto o gestor era cobrado por uma proposta que solucionasse os problemas apresentados publicamente pela imprensa, os conflitos e as tensões internos também se amplificavam.

[...] de uma conjuntura específica: referenciais do secretário e equipe da Seduc, desejando uma nova forma de avaliação da Rede Estadual de Ensino; pressão da mídia; divergências com pessoas mais próximas, do gabinete do governo estadual; governador que aceitou a nova proposta; e a necessidade da Seduc dar uma resposta à sociedade e à Rede Estadual de Ensino de que algo diferente do que existia até então - mais restrito à avaliação de rendimento dos estudantes - estava sendo gestado por aquele governo. (FARENZENA; CARDOSO; SCHUCH, 2015, p. 93).

Para Carlos Matus (1996c, p. 321), “o tempo é um recurso rígido, limitado e irreversível”. Rígido porque transcorre independentemente da vontade; limitado porque as horas do dia não podem ser distribuídas conforme a vontade das pessoas; irreversível porque as oportunidades e os problemas seguem o seu curso, especialmente quando os gestores não as aproveitam. O gestor, mesmo sob pressão, soube manter o foco no problema a ser enfrentado. Certamente, o pouco tempo destinado a pensar a formulação do sistema apresentou incompletudes, dentre elas, a ausência da participação de importantes atores sociais em sua formulação inicial.

Reforço que o ator social mídia desempenhou seu poder de influência na formação da agenda pública, intermediando relações sociais entre grupos e na formação de opinião de inúmeros atores sobre determinados temas.

[...] participar das contendas políticas, ora em sentido lato – defesa ou veto de uma causa, por exemplo –, ora estrito – apoio a governos, partidos ou candidatos; e atuar como “aparelho ideológico” capaz de organizar interesses – em determinadas circunstâncias à guisa de “partidos políticos” ou “intelectuais coletivos e orgânicos” de grupos específicos. Todos esses papéis são ocultados sob o manto do “dever da informação”, que seria “neutra”, “independente”, “apartidária” e “aideológica”, características invariavelmente alegadas pelos órgãos da mídia ao retratar sua atuação. (IPEA, 2010, p. 403-404)

Nesse sentido, ao participar da esfera pública, o ator social mídia teria uma função imprescindível para a democracia, não apenas divulgando a informação, como exercendo o controle social em relação às ações públicas. A mídia tem sido efetivamente empoderada ferramenta de controle a serviço de interesses do capital. É, portanto, de uma forma ou de outra, ator social de grande relevância.

Nesta pesquisa, a partir da análise documental, posso afirmar que a pauta do SEAP-RS recebeu pressão midiática antes e depois do mesmo ser publicizado. O Diretor Pedagógico comenta sobre isso em entrevista:

Eu penso que algumas coisas são importantes de te trazer. O que acontece, até o dia 21/07/2011 basicamente é uma discussão interna, o que passou a ser diferente depois dessa data? Acontece que depois do dia 21, o Governador participa do programa do TVE, chamado “Frente-a-frente com o Governador” e nesse programa ele anuncia o SEAP. Ele fala a primeira vez na questão do SEAP, na hora em que isso saiu. Dois dias depois, a imprensa queria mais detalhes a respeito do SEAP. Nós não tínhamos os detalhes tão terminados assim, nós estávamos realmente no processo de elaboração, recém o grupo tinha assumido a parte da elaboração dos descritores, outras pessoas estavam sendo inseridas... [...] atropelou o processo [...] porque a gente teve que dar alguns elementos para imprensa e ao mesmo tempo, acelerar internamente o debate, [...] muitos diretores da Secretaria não conheciam e foram conhecer pela mídia e não por uma discussão interna... e também para as Coordenadorias na medida em que saiu pela mídia. Imagina para uma Coordenadoria saber pelo jornal aquilo que é uma política de sua instituição? Então, no dia 23 de julho de 2011, a imprensa já publica em função desta fala do governador[...] a primeira matéria sobre. [...] isso foi ruim num primeiro momento, porque realmente não era de domínio interno, para o mês de agosto nós organizamos o ciclo de debates que chamamos de pensamentos para um novo conceito [...] Aconteceria todo o mês de agosto em diferentes situações, com diferentes sujeitos, inclusive com as CRE. Então, o SEAP foi apresentado para os diretores da Secretaria para que tivessem domínio sobre aquilo que a mídia estava comunicando. Em setembro, foi entregue uma minuta do documento, para o CPERS Sindicato, para que discutisse com os seus núcleos o material e apontasse as sugestões [...] Qual foi a questão, o problema? Justamente em 29 de setembro daquele ano, o CPERS numa negociação não bem realizada, deflagra a greve, e, seleciona duas questões para debate: [um] era o SEAP e [outro] a reformulação do ensino médio e [...] como a reestruturação do ensino médio já estava em curso, [...] tinha maior repercussão, eles centraram nisso e deixaram o SEAP um pouco de lado, mas, mesmo assim, a gente insistiu no diálogo a respeito do SEAP que não tinha sido implementado. Estávamos na fase de formulação. Apresentamos, para que [...] entrassem na discussão em novembro ... em dezembro era o prazo nosso para fazer esse debate com os diferentes segmentos [...] foram várias reuniões centradas no mês de agosto para a Secretaria e para as CRE dominarem a pauta. Depois nos reunimos com os diretores de escolas. para a apresentação e de coleta de sugestões [...].O CPERS nunca mandou nenhuma contribuição[...]. Em dezembro finalizamos com o decreto de implementação para 2012. (Registro da transcrição da entrevista realizada pelo subprojeto de pesquisa Análise de Processos e de Instrumentos da Formulação e de Reformulações do SEAP/RS - UFRGS, Doc. 16/2014).

No caso específico do conflito entre o Governo e CPERS-Sindicato, a mídia contribuiu para difusão do embate político entre o governo estadual e o sindicato dos professores e, ao mesmo tempo, potencializou a atenção pública em torno do SEAP-RS. (Processo em Narrativa, p. 97). Azevedo (2004, p.52) analisa essa contribuição

(1) A mídia ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros define quais são os temas, acontecimentos e atores (objetos) relevantes para a notícia; (2) ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores sobre outros estabelece uma escala de proeminências entre esses objetos; (3) ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre o tema, acontecimentos e atores constrói atributos (positivos e negativos) sobre esses objetos; (4) há uma relação direta e causal entre as proeminências dos tópicos da mídia e a percepção pública de quais são os temas (*issues*) importantes num determinado período de tempo.

O conflito com a representação dos trabalhadores professores apresentou dois aspectos no embate, o conceito de meritocracia e a possível ligação entre o plano de carreira e o SEAP-RS. O primeiro movimento do governo foi esclarecer quais as intenções do Sistema, cuja proposta estava embasada em uma autoavaliação participativa articulada entre as instâncias que compunham o sistema estadual de educação. O segundo foi o de clarificar que não havia nenhuma relação do SEAP-RS com o Plano de Carreira, exceto referente à pontuação para quem dele participasse.

Sobre o conceito de meritocracia, o governador fez um pronunciamento no sítio da SEDUC-RS em 18/04/2011 (Processo em Narrativa. p. 89), no qual diferenciou mérito de meritocracia. Enquanto metodologia, o mérito seria o meio pela qual se estimularia e qualificaria o servidor público, enquanto a meritocracia seria imposição do padrão caso o trabalhador não cumprisse o que está previsto, podendo ter seu contrato rescindido. O governador destacou o mérito como uma metodologia para o reconhecimento e a qualificação profissional do serviço público e a meritocracia como uma instituição de serviço empresarial, em estruturas privadas.

Estes diálogos inquietavam, pois o embate com o sindicato, mesmo com os esclarecimentos, prosseguia. Aqui é interessante refletir sobre o fato de que o Governo tinha uma composição de esquerda, semelhante à composição do Sindicato. Posso inferir que um dos motivos do recorrente confronto seria mais que só a questão do mérito, mesmo como metodologia; seria também da própria metodologia utilizada para a formulação dessa política.

De acordo com os documentos pesquisados, o SEAP-RS teve o desenvolvimento de sua estrutura iniciado pelo Diretor Pedagógico (2011) e, em seguida, contou com a ajuda de uma Assessora Técnica que, mais tarde, assumiu

como Diretora Adjunta do Departamento Pedagógico. O desenho inicial do Sistema não foi o publicado. À medida em que era [re]formulado, era discutido com o Secretário de Educação e a Secretária Adjunta, sofrendo diversas alterações. Na primeira versão, o Sistema continha oito dimensões com oitenta indicadores; já na versão final, era estruturado em cinco dimensões com cinquenta indicadores.

Farenzena, Cardoso e Schuch (2015) relatam, a partir de entrevista com o Secretário de Educação, que o SEAP foi apresentado ao governador como uma alternativa de avaliação: “[...] o SEAP realmente não foi o resultado de uma discussão com a rede, com as escolas, mas uma (decisão/avaliação) da secretaria para responder politicamente, de imediato [...]” (FARENZENA; CARDOSO; SCHUCH, 2015, p. 92).

O SEAP-RS teve sua formulação inicial baseada em outras experiências de organizações governamentais e não-governamentais comprometidas com a melhoria contínua da qualidade social da educação (Processo em Narrativa, p. 90). Apesar de alguns diálogos com diretores, professores, funcionários e alunos de Escolas, coordenadores de CRE, a formulação foi centralizada em três pessoas do governo.

Prossigo, explicitando outra contradição. Um sistema que se propõe articulado, democrático e participativo precisa praticar estes pressupostos desde a sua formulação. A aprovação e sucesso de uma política pública “[...] depende diretamente do grau de sucesso na obtenção da ação cooperativa de outros atores-governamentais e/ou não-governamentais [...]” (ARRETCHE, 2001, p. 50). A autora adianta que o sucesso da formulação de uma política depende não somente da cooperação de atores sociais, institucionalmente vinculados aos demais níveis de governo, mas dos atores potencialmente beneficiários. Nos materiais pesquisados, observo que a formulação do SEAP-RS não contou com a participação do CPERS-Sindicato, tampouco com o CEEEd, ambos atores pertencentes ao contexto situacional do SEAP-RS, o que pode também explicar os movimentos contrários e dar contorno às críticas, contudo novamente veladas.

Concordo com Arretche (2001) em que as políticas são formuladas em processos de negociações e, portanto, seu desenho final necessariamente não é o mais adequado, mas o possível, considerando os acordos ao longo do processo até a definição da política. Também, como aponta Matus (1996b), que na realidade social podem ocorrer jogadas muito exigentes de recursos, as quais podem alterar as regras estruturadas do jogo. Neste caso, parecem ter sido determinantes para o envolvimento ou não dos atores na formulação da política os recursos: tempo, pressão de alguns atores sociais, “desinformação” sobre a política formulada e contradições entre o pensado e o praticado.

e) Aspectos Legais e Operacionais

O Processo em Narrativa, juntamente com outros documentos, também apresentou um jogo cuja estratégia foi a de cooperação, envolvendo o governo federal, mais especificamente, o Ministério da Educação, que disponibilizou a estrutura do SIMEC, customizada pela PROCERGS. Esta ação dificilmente teria ocorrido se não houvesse interesse comum entre os governos estadual e federal, e, internamente, se o governador não houvesse concordado com a política proposta.

Neste momento, os cinco elementos de poder do ator social estavam bem equilibrados e acumulavam forças. Havia qualidade na estratégia, base científico-tecnológica bem argumentada, habilidade organizativa, motivação e controle de recursos. Conforme Matus (1996b), nesse momento teria havido um reforço mútuo das fenoestruturas (relação de forças, fluxos) com das genoestruturas (acúmulo de recursos de poder, regras).

Em 2011, a elaboração dos quatro Cadernos inseridos na Plataforma *online* demandou a criação do Decreto nº 48.744 (Rio Grande do Sul, 2011), que instituiu o SEAP-RS; assim como ficou destacada a necessidade do diálogo com a comunidade escolar para a elaboração de diagnóstico institucional, social e cultural (contexto situacional) de cada instituição (SEDUC, CRE e Escolas), evidenciando a perspectiva democrática da avaliação. Os artigos que compuseram o Decreto apresentavam alguns objetivos, dentre eles gerar diagnósticos qualitativos com a participação de todos os atores sociais presentes em cada instituição. Tratava-se, pois, de um sistema que propunha autoavaliação participativa institucional e

sistêmica como parte de um processo da gestão democrática. Motivava reflexões sobre políticas educacionais contemporâneas, a partir da metodologia formulada para cada instituição estadual, regional e local.

Nos seus Artigos 3º, 7º e 8º do Decreto, era explicada mais detalhadamente a metodologia, que teve definição anual para ações simultâneas e articuladas, a saber: Diagnóstico preliminar; Composição da Comissão Representativa de Elaboração; Acompanhamento da Avaliação Institucional; Consolidação da Avaliação Institucional pela Comissão Representativa de Elaboração e Acompanhamento da Avaliação Institucional, com avaliações quali e quantitativas nas três instâncias: estadual - SEDUC; o regional - CRE e o local - Escolas. No Art. 8º, foram anunciadas as análises e acompanhamento de Avaliação Externa, coordenada por instituição de ensino superior; e por fim, no Art. 10, ficou revogado o Decreto nº 45.300, de 2007, que normatizava o SAERS. Esse Decreto é um dos textos legais que compõe a formulação do SEAP-RS. Mesmo que não tenha o poder de mando e de regulamentar, próprio da Lei, foi um ato administrativo levado a cabo pelo poder executivo, com conteúdo normativo.

O Decreto foi o primeiro texto legal formulado para o SEAP-RS e surgiu em 28 de dezembro de 2011, às vésperas da primeira rodada do Sistema. Propôs a criação de um Comitê de Acompanhamento e Análise do processo de avaliação, com representação de especialistas, designados por Instituições de Ensino Superior conveniadas com a SEDUC-RS, ficando ausentes as vozes de alguns atores sociais

O texto legal oficial da política deixou explícita a influência da agenda nacional, quando propõe no Art. 9º § 1º e 2º a articulação do SEAP-RS com o SAEB e a utilização do IDEB como critério para selecionar as CRE e as Escolas em que seriam aplicadas as provas complementares, por amostragem.

A partir de estudos sobre o ciclo de políticas, Ball (*apud* MAINARDES, 2006), apresenta três contextos que influenciam a política. O primeiro é o contexto de influência, normalmente onde iniciam as políticas, conceito que Carlos Matus consideraria contexto situacional. É o lugar em que se iniciam os discursos políticos, os grupos de interesse disputam, acontecem os jogos entre os atores sociais e onde

se legitimam alguns pressupostos para política. O segundo é o contexto da produção de texto, que possui uma linguagem de interesse público e representa a política, podendo ser apresentado por textos legais oficiais, vídeos institucionais etc. Podem ser contraditórios e é importante destacar que a formulação da política não finda no momento de elaboração do texto legislativo, pois, geralmente, os textos políticos são resultados de jogos sociais em disputas ou acordos.

A política também acontece com intervenções textuais, com possibilidades e limites, a que Matus nomeia de campo das incertezas. A resposta ao texto traz consequências reais que mobilizam o terceiro elemento estudado pelo autor, o contexto da prática. Mainardes (2006, p. 53), de acordo com Ball, afirma que o contexto da prática “[...] é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original”. Ainda sobre o texto da política o referido diz:

A conceituação de política como texto baseia-se na teoria literária que entende as políticas como representações que são codificadas de maneiras complexas. Os textos das políticas terão uma pluralidade de leituras em razão da pluralidade de leitores. Os textos são produtos de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. Nesse processo, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas e apenas algumas vozes são ouvidas. (MAINARDES, 2006, p. 53).

Desta forma, a política enquanto texto enfatiza o controle que está nas mãos dos leitores, atores sociais, pois há entre o texto e a leitura sua interpretação. Para o SEAP-RS, a formulação do Decreto como legitimação da política não foi suficiente. Foi preciso a interpretação de um conjunto de documentos legais (Decreto 48.744, de 28 de dezembro de 2011, Lei 10.576/95, Lei 13.990/12; Lei 6672/74, LC 10.098/94) para sustentar a elaboração da Ordem de Serviço nº 01/2014; para que as CRE e as Escolas que não incluíssem as informações no sistema ou o fizessem de forma irresponsável e não organizassem o processo de avaliação institucional de forma participativa e com o devido preenchimento do Diagnóstico na plataforma do SEAP-RS.

É sabido que a participação, se os atores envolvidos não a quiserem, não acontece “nem por Decreto”. Porém, pelo Decreto ter seu valor simbólico de normativa, no contexto da prática, neste jogo social, a regra que prevaleceu foi a da transparência das informações no Sistema tanto pelo Conselho Escolar quanto pela CRE, SEDUC-RS Equipe de Avaliadores Externos.

Sobre isso, Leite (2005) afirma que, para atingirmos mais qualidade e participação, o ponto de partida precisa ser uma avaliação inovadora, realizada por dentro da instituição; que seja participativa e democrática, envolvendo os atores sociais participantes da comunidade e ou instituição. Considerando a contribuição da autora, reforço que não basta somente a vontade política dos gestores manifesta em textos legais e da política. São todos os atores sociais envolvidos que precisam ser protagonistas e preparar ou realizar as mudanças no contexto, por meio da colaboração. Contraditoriamente, ainda que a participação estivesse na genética da matriz do Sistema, que não tenha sido ocultado nunca essa sua identidade, fato confirmado pelas diversas designações recebidas durante a sua formulação (SEAIP-RS; SEAAP-RS, SEAP-RS), na prática não foi eficientemente motivado para o jogo democrático, tendo os princípios da transparência e da ética ocupado simbolicamente o espaço haja vista, o receio do desvelamento, do ser reconhecido e uma correspondente ação punitiva. Evidencia-se aqui um limite da formação, da falta de práticas democráticas, que inibem nossos patamares de “gestão democrática do ensino público” (BRASIL, C.F. art. 206, 2006).

f) O convênio com Banco Mundial - O financiamento e as forças implícitas

Conforme o Processo em Narrativa (p. 94), de início, em 2012, não havia interesse da SEDUC-RS em realizar, conveniamento com Banco Mundial. Internamente, porém, no jogo estabelecido entre o centro de governo e a Secretaria, venceu quem detinha o poder decisório sobre este tema, o governador. A Educação entrou em relação com o Banco Mundial para compor um dos pilares estruturantes do convênio deste com o Governo do Estado, no pilar da Avaliação Social do Programa, que também definiu o Marco dos Povos Indígenas como ação social a ser acompanhada.

Além desta, a SEDUC-RS foi partícipe no financiamento através de mais quatro projetos, a saber: o de modernização tecnológica, o da qualificação do espaço escolar, o projeto de gerenciamento de RH e o do SEAP-RS. Especificamente, no projeto do SEAP-RS, foi incluído no Plano de Aplicação, convênio com a UFRGS, viabilizando a contratação da Avaliação Externa.

Este jogo não foi estabelecido de forma tranquila. Houve disputa na definição entre o conveniamento do SEAP-RS ou do Programa Mais Educação, uma vez que os interesses da instituição financeira também precisavam ser garantidos. Na compreensão de Fonseca (1998), a educação é tratada pelo Banco como medida compensatória importante para aliviar o tensionamento no setor social, para a contenção demográfica e para o aumento da produtividade das populações mais carentes. Por isso, este ator social - Banco Mundial, apresentava interesse por projetos que envolvessem a educação inicial. Houve à época pressão desta instituição financeira (sic. diário de campo da pesquisadora) para que o Programa Mais Educação fosse financiado e não, o SEAP-RS. Em entrevista o Secretário afirma e é confirmado pelo Diretor Pedagógico, a saber:

[...]Nós não aceitamos nenhum condicionamento do Banco Mundial disso eu tenho certeza porque recebia os relatos até achei que eles não iam concordar com [...] esse termo de avaliação e acabaram concordando e retiraram as questões que queriam colocar. (Registro da transcrição da entrevista realizada pelo subprojeto de pesquisa Análise de Processos e de Instrumentos da Formulação e de Reformulações do SEAP/RS - UFRGS, Doc. 16/2014).

[...] havia um tensionamento por parte do Banco Mundial, mas não era o núcleo central que eles queriam impor sobre nós. Eles queriam na verdade impor uma pesquisa a respeito do tempo do professor, uma pesquisa que vinha sendo desenvolvida em Minas Gerais, que até veio a pesquisadora americana numa reunião que fizeram exclusivamente para isso, e que era todo de controle do tempo pedagógico [...] a leitura desse tempo enfim[...] com relógio, com toda uma perspectiva [de controle], até saiu o resultado dessa pesquisa em MG[...] mas [...] houve uma pressão muito forte, queriam que o estado fizesse isso, [...] nessa reunião [em] que veio a pesquisadora para formalizar [...], nós todos nos posicionamos contrários e dissemos com isso nós da educação não vamos entrar no empréstimo porque não nos interessa. Foi uma cisão ali naquele momento. Ai eles recuaram porque sem a educação [...] a condição deles darem o empréstimo era com a educação junto, tinha outras áreas mas a condição era a educação. Então acabou não acontecendo aquilo o que eles queriam, [...] foi uma reunião muito tensa, mas conseguimos nos opor a isso. (Registro da transcrição da entrevista

realizada pelo subprojeto de pesquisa Análise de Processos e de Instrumentos da Formulação e de Reformulações do SEAP/RS - UFRGS, Doc. 16/2014).

Todavia, o Banco Mundial também demonstrava interesse por uma proposta articulada para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares. Assim sendo, os gestores da SEDUC-RS trataram de utilizar a estratégia de convencimento junto aos representantes da instituição financeira, o que foi definitivo para o financiamento do SEAP-RS. Aliás, vale lembrar Altman (2002), para quem de longa data havia uma convergência entre as propostas do BIRD e a educação brasileira, em defesa da descentralização e que a nova LDB, nesse sentido, operara mudanças significativas:

De acordo com Carlos J. Cury (1996), há uma mudança na concepção da lei, havendo uma flexibilização em termos de planejamento e uma centralização da avaliação. O controle não é mais exercido na base – através de um currículo mínimo, estabelecimento de carga horária específica, etc. –, mas na saída, mediante a avaliação. O artigo 9º da LDB afirma que a União deve se incumbir de:

[...]VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. (BRASIL, 1998).

[...] No entanto, também é enfatizado o caráter flexível de tal proposta, a qual permite um diálogo com as escolas no que se refere à elaboração de seu projeto pedagógico. (ALTMAN, 2002, p. 81)

Esta autora afirma ainda que, sendo estabelecidas as metas e os padrões de rendimento, implementar sistemas de avaliação seria consequência urgente para o monitoramento das metas. Por isso, o incentivo de financiamento para sistemas de avaliação também era alvo de interesse do ator social Banco Mundial. O fato que se confirmou na década de 90, com a implantação do SAEB, do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), do Exame Nacional de Cursos, da Avaliação dos Cursos Superiores, do Laboratório Latino Americano de Avaliação da Qualidade de Educação e o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA), do Censo Educacional, realizado anualmente pelo Ministério da Educação (ALTMAN, 2002), tem continuidade. Apesar da concepção da avaliação proposta pela SEDUC-RS ser diferente da organização e concepção de avaliação em geral preconizado pelo Banco Mundial (modelo standardizado), a instituição financeira interessou-se por acompanhar esse processo e, de alguma forma, também ocupou um lugar de avaliador externo.

Ao fazer o entendimento com o governo do estado, conforme memória registrada em ata de 10 a 13 de setembro de 2012, o Banco Mundial selecionou o SEAP-RS, por ser um projeto inovador, com potencialidade de envolvimento amplo e direto de todos os segmentos que compunham as comunidades escolares, bem como dos atores da administração central da rede estadual, no diagnóstico das condições institucionais sob as quais se fazia a educação escolar na rede de ensino. Indicou também inovação, a combinação entre avaliação interna e externa como partes articuladas, com objetivo alinhado ao objetivo geral do PROREDES³⁹ BIRD - Educação “de contribuir para o desenvolvimento sustentável do estado, com equidade e participação, proporcionando um ambiente qualificado às atividades escolares e implementando melhorias na gestão da educação”⁴⁰.

Compondo os serviços especializados para o SEAP-RS, fez parte do convênio a contratação de serviços da UFRGS para realizar pesquisa compreendendo análise e avaliação de processos e de resultados atinentes à avaliação institucional participativa do SEAP-RS. Com o envolvimento do ator social universidade pública para avaliações externas de políticas educacionais governamentais, criava-se um espaço de fortalecimento da própria capacidade acadêmico-profissional neste campo de estudos e de intervenção na ação pública, o que interessa à sociedade, às instituições e ao poder público. Matus (1998; 2000) preconizava essa aproximação entre a ciência e o contexto situacional. Nesse caso, a universidade colaborou de modo não disciplinar com as análises dos processos e resultados, em horizontalidade.

Para contratação de instituição executora, foram realizadas três licitações públicas que resultaram desertas, ou seja, sem o comparecimento de nenhum proponente interessado (sic. DC)⁴¹. Sendo assim, o processo licitatório tornou-se dispensável e foi realizada contratação da UFRGS, conforme Art. 24 do inciso VIII, da Lei Federal n. 8.666/93 (Processo nº 002963-1900/13-4)⁴², com publicação em Diário Oficial em 18/11/2013). Tratava-se de um projeto com alto investimento

³⁹ Programa de Retomada do Crescimento Econômico Social do RS.

⁴⁰ Ajuda Memória PROREDES-BIRD, 10 a 13 de setembro de 2012. Digitalizado.

⁴¹ Diário de Campo da Pesquisadora.

⁴² Processo nº 002963-1900/13-4, Doc. Dispensa de Licitação do Departamento Administrativo da Divisão de Licitações e contratos da SEDUC-RS, datado de 12/11/2013 e Termo de Contrato Nº 174/2013 – DLC/DAD/SEDUC-RS - Processo Administrativo nº 002963 - 1900/13-4.

financeiro, grande responsabilidade técnica e, por consequência, um projeto estratégico monitorado pela sala de gestão do governador, fazendo com que monitoramento e reformulações fossem constantes, além das missões⁴³ do BIRD que exigiam prestações de contas, no mínimo semestralmente.

Embora em reuniões internas, a SEDUC-RS tenha relutado quanto à adesão ao conveniamento do Banco Mundial, assim que esta discussão se esgotou, seus gestores, a partir das dimensões cognitiva, política, ideológica e jurídico social, constituíram seus fluxos de negociação, que originaram as regras do jogo pelas quais a agência financeira impôs diversos quesitos a serem cumpridos no contrato. Após, então, a Secretaria, com seus textos técnicos e legais, garantiu a concepção do SEAP-RS.

g) A formulação da Primeira Rodada do SEAP

No ano de 2012, com a formulação do texto legal (OS nº02/2012) que dispunha sobre a consolidação da participação dos segmentos da comunidade no sistema de avaliação e da responsabilidade dos atores sociais SEDUC, CRE e Escolas, foram finalizados os textos iniciais da política, no que se referia à etapa de formulação da metodologia a ser aplicada para além do Caderno 1 (Roteiro para Orientações para elaboração da Avaliação Institucional Coletiva). Embora a nova etapa envolvesse a SEDUC, as 30 CRE e as 2.570 Escolas, a equipe responsável pela coordenação e formulação do processo era ínfima, conforme documentos. Compunham a equipe apenas quatro assessores técnicos do gabinete do Secretário. Esta é uma pista inicial referente à capacidade e à força investida pelo governo na ação para desenvolver o projeto. Fica explicitada a relação entre as variáveis de poder que estavam dentro e fora de controle desse ator social e as exigências somadas pelas demandas de capacidade, conhecimento, métodos, técnicas, habilidades, controle e meio de recursos, segundo Matus (1996c; 1996a). Estes elementos estão sintetizados nos Quadros 4 e 8: Os Cinco Elementos de

⁴³ Missões do BIRD eram visitas realizadas semestralmente segundo calendário do Banco para monitoramento e acompanhamento do convênio estabelecido, obrigando a SEDUC-RS sob coordenação da SEPLAG a prestação de contas.

poder do Ator Social (p. 44) e no Triângulo de Governo (p. 54), respectivamente (Processo em Narrativa, p. 97).

A primeira rodada do sistema foi um exercício experimental pois, além de formular metodologias, foram adotadas estratégias para tornar conhecida a proposta em diversos espaços participativos, buscando “aprovação” do público e de atores sociais influentes no espaço educacional. O SEAP-RS foi apresentado na reunião do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, ao Conselho Nacional de Secretarias de Educação (CONSED), ao Conselho de Transparência e à Secretaria de Relações Internacionais, ambos do governo do estado RS. A estratégia utilizada nesses lugares foi a de cooperação, com objetivo de obter um acordo entre os atores sociais, buscando na estratégia de colaboração um contexto de confiança para o avanço da Avaliação Institucional no estado do RS.

O lançamento público do Sistema ocorreu no Palácio Piratini, em 25 de setembro de 2012, quando o governo pautou a imprensa, criando um fato político público e dando voz ao complexo processo da avaliação institucional. Na ocasião voltou a enfatizar que a concepção do SEAP-RS ultrapassava a avaliação em larga escala, uma vez que nem todo processo educacional é mensurável ou comparável. Endosso as palavras do governador, na ocasião, com crítica à *accountability* feita por Afonso Janela (2009), baseada nos testes estandardizados e rankings escolares. O autor afirma que,

[...] se queremos uma sociedade democrática que concretize e pratique certos princípios e valores fundamentais, não podemos deixar de defender a necessidade de essa mesma sociedade estar bem informada e conhecer com o máximo de objectividade possível o que ocorre nas suas instituições, nomeadamente nas escolas. Mas não é com a utilização de exames nacionais ou outras formas similares de avaliação externa estandardizada, transformadas em instrumentos de controlo social, redutores e fortemente centralizados no Estado, que se promove a avaliação, prestação de contas e responsabilização adequadas à pluralidade de objectivos, missões, estruturas e actores que constituem o sistema educativo. Certamente que os exames nacionais poderão cumprir alguns objectivos importantes, mas não estes. (AFONSO, 2009, p. 23)

O mesmo autor ratifica que tão ou mais importante que as questões teóricas e metodológicas é a construção de modelos democráticos e transparentes de avaliação, pois isto implica na “valorização social, cultural e política dos processos

de participação, negociação e justificação, e a adoção de modelos explícitos de justiça e equidade (social, educacional e avaliativa)” (AFONSO, 2009. p. 25).

Para o período pós-lançamento do Sistema, foram realizados processos de formação com diretores da SEDUC e Coordenadores Regionais, usando a metodologia de Encontro Estadual. Os Coordenadores replicariam a metodologia utilizada com as Escolas pertencentes ao seu território geopolítico. Os documentos relatam os muitos e diversos problemas em relação à aplicação prática do Sistema, desde o mal funcionamento da *internet* até a impossibilidade de cadastrar alunos por não possuírem CPF, prevendo-se, portanto, muitas reformulações que se apresentaram como prioridade para a continuidade do processo. Positivamente, houve o registro de participação de 85% das escolas na primeira experiência prática.

Há um grau de incerteza “quanto à convergência de ações dos implementadores e, por extensão, da perfeita adequação entre formulação original e implementação efetiva”, afirma Arretche (2001, p. 04). Mesmo porquê, é previsível e até provável que não ocorra na implementação de processos tais como o do SEAP-RS, reprodução ou multiplicação de ações sem “desvios ou intervenções” próprias dos grupos/atores, em ignorância, conflito ou até, resistência.

Encerro este diálogo com a clareza de que a prática modifica a política e exige a permanente [re]formulação da mesma, sempre considerando a entrada de novos atores sociais e novos jogos que se estabelecem na cadeia de interações entre a formulação original e a vida que segue. O SEAP-RS é exemplo deste processo, sofreu modificações em um ambiente de incertezas, transformando-se a partir de sua primeira aplicação prática, deixando clara a necessidade de adequações, ajustes e alterações para responder aos novos desafios que surgiram em sua relação com a realidade educacional.

Para Matus (1996c, p. 248) nenhum jogador raciocina por princípios deterministas: “[...] “Se eu decidir A, a consequência será B”. Se assim fosse não haveria jogo, e estaríamos sob um sistema [totalmente] controlado [...] o jogo social [é] um jogo desigual que confere a uns muito mais poder que a outros”. Nesse nicho de incertezas, os jogadores cooperam, conflituam, avançam, retrocedem e o

elemento [im]provável, a surpresa sempre está presente para dar movimento a uma realidade em construção entre situações complexas.

3.7 [RE]FORMULAÇÕES IMPORTANTES DO SEAP-RS

Após a vivência do SEAP-RS nos diferentes espaços institucionais que compõem a rede estadual, foram iniciadas as necessárias reformulações da política. Nesta etapa buscaram-se melhorias no funcionamento, que qualificassem e ampliassem a compreensão do Sistema. Foram inúmeras as reformulações, sem que o núcleo central da concepção fosse alterado.

Em 2012, aconteceu a primeira certificação do SEAP-RS para os professores que participaram das reuniões de elaboração do Diagnóstico Institucional e das Comissões Representativas de suas respectivas jurisdições, posteriormente, identificados por atestado.

As dificuldades do SEAP-RS em sua primeira rodada, por problemas de acesso à rede de *internet* e finalização do processo, fizeram com que cerca de 400 Escolas enviassem seus diagnósticos por correio. Isso levou a equipe a constatar a necessidade de revisão da estrutura de atendimento. Para gerenciar o sistema e todas as ações que o processo participativo exigia, foi necessário reestruturar a equipe, ampliando de quatro para seis pessoas, criando-se uma coordenação compartilhada, instalada diretamente no Gabinete do Secretário. Assim, esta equipe mantinha vinculação com o Departamento Pedagógico, por se tratar de uma Avaliação em que o planejamento tem forte enfoque pedagógico; com o Departamento de Planejamento, por se tratar de Avaliação, Diagnóstico e Planejamento Participativo e com o Gabinete do Secretário, pela importância política dessa ação.

Alguns outros ajustes tiveram destaque nesse período no SEAP-RS. Dentre eles: o investimento no cadastramento de escolas e diretores; a análise e abertura de exceções nos casos trazidos até a SEDUC-RS (por exemplo, inclusão do Núcleo Estadual de Educação de Jovens Adultos (NEEJA), das Escolas Indígenas e das Escolas do Campo para a possibilidade de realizarem, manualmente, as avaliações

institucionais; a flexibilização de critérios percentuais no número de participantes nas Escolas, considerando a diferença de contexto de sua inserção). Quanto às Escolas Militares, por estas não terem sido consideradas devido à sua peculiar posição de escolas estaduais sob administração direta da Brigada Militar, ao solicitarem sua participação no SEAP-RS, foi feito convite por ofício⁴⁴. A todas as escolas militares do estado do RS, posto que seus quadros de recursos humanos integram a rede estadual de ensino. Um número significativo dessas Escolas fez adesão ao SEAP-RS.

Nos dias 29 e 30 de agosto de 2013 ocorreu o segundo dos quatro Encontros Estaduais, organizados pela equipe de [re]formulação do SEAP-RS, que contou com a participação de palestrantes convidados. Neste encontro foi distribuído um CD-ROM institucional⁴⁵ sobre o SEAP-RS, produzido para subsidiar, posteriormente, a realização de encontros regionais. Foram reunidas 30 Coordenadorias Regionais num total de 120 pessoas.

Com o objetivo de qualificar a segunda rodada do SEAP-RS, o encontro estadual e os seminários regionais tiveram como pauta a importância do Sistema para as mudanças das práticas pedagógicas. Foi incluída a rerepresentação do material com o passo a passo do Sistema; capacitações e orientações para dar início as demais rodadas; apresentação de boas práticas de utilização do SEAP-RS; e, discussão e análise do trabalho desenvolvido no ano de 2013 nas três dimensões do SEAP-RS: Gestão Institucional, Organização do Ambiente de Trabalho e Práticas Pedagógicas, como exercício prático de sua aplicação no planejamento. Foi criada a figura do assessor referência do SEAP-RS em cada CRE, isto é, foi destacado em cada uma o servidor responsável por coordenar a avaliação local e das escolas sob sua jurisdição, auxiliando a multiplicação das formações regionais.

Na segunda rodada do sistema, para atender às demandas regionais, foi estruturado um espaço físico no gabinete do Secretário e houve ampliação de recursos humanos para a equipe de suporte técnico do SEAP/RS, através de uma

⁴⁴ Ofício GAB/SEDUC-RS nº 1587. 2013

⁴⁵ CD Institucional, gravado pelo Secretário de Educação, Diretor Pedagógico, Diretora Pedagógica Adjunta e Assessora Técnica do Gabinete apresentando o SEAP-RS e seu processo.

empresa contratada (MSTECH). Foi ainda implantado um telefone com prefixo 0800 para responder dúvidas em relação ao acesso à plataforma e inserção de informações, e divulgação de endereços eletrônicos específicos para comunicação da SEDUC-RS com as CRE. Também, foi criado um *pop-up* na plataforma *online* com espaço para esclarecimento de “dúvidas frequentes” na operacionalização do Sistema.

No mês de outubro de 2013 ocorreu um evento de formação para todas as CRE para qualificar a ação e organização dos Conselhos Escolares, enquanto unidades executoras nas escolas e protagonistas do processo SEAP 2013/2014, cujo tema foi “Conselho Escolar e o Planejamento Participativo à luz do SEAP 2013”. Neste mesmo mês ocorreram encontros regionais com as CRE, com a proposta de dar continuidade ao trabalho de diagnóstico realizado.

Em matéria publicada no sítio da SEDUC confirma-se o destaque dado aos Conselhos Escolares no processo de Avaliação Institucional das escolas da rede estadual de ensino, juntamente com as respectivas direções:

Conselhos Escolares - Encontro discute o papel do planejamento participativo na gestão democrática. O Encontro Estadual dos Conselhos Escolares discutiu, na tarde desta segunda-feira (21), o papel do planejamento participativo na construção da gestão democrática das escolas. O encontro vai até terça-feira (22) no Ritter Hotel, em Porto Alegre. Participam as Coordenadorias Regionais de Educação e assessores da Seduc. Cabe ao conselho a elaboração do planejamento anual, que deverá ser submetido a uma assembleia da comunidade escolar: professores, funcionários, alunos e pais. Com as mudanças na legislação os conselhos se transformaram em unidades executoras dos recursos da autonomia financeira. A diretora de planejamento da Secretaria de Estado da Educação, Doloris Ocampos, explicou que os conselhos devem elaborar o planejamento a partir dos resultados do Sistema Estadual de Avaliação Participativa (Seap). “As necessidades apontadas pelo Seap devem ser compatibilizadas com os eixos estratégicos da Seduc. Também devem ser avaliados os aspectos técnicos e financeiros do planejamento”, afirma Doloris. Ela enfatiza a necessidade de mobilização da comunidade escolar para a participação nos conselhos. Na continuidade, a Assessoria Jurídica (AJU) abordou os aspectos legais do conselho escolar como unidade executora dos recursos da autonomia financeira. Na terça-feira serão prestadas orientações sobre o registro dos conselhos escolares junto aos cartórios de títulos e a apresentação de boas práticas.⁴⁶

⁴⁶ Publicado em: 21 out. 2013 17:43 no site da SEDUC.
<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=8&ID=12748>. Acesso em: 04 jun. 2015.

Outra ação de fortalecimento do SEAP-RS como política pública, em 2013, foi a Carta à Comunidade Escolar (Anexo C) encaminhada a todos os professores e gestores da rede estadual de ensino, conclamando-os à participação legitimadora do processo e dada importância da comissão representativa eleita, responsável por fazer o registro diagnóstico oriundo da comunidade escolar, conforme as dimensões a serem consideradas: Gestão Institucional, Espaço Físico da Instituição, Organização e Ambiente de Trabalho, Políticas de Acesso, Permanência e Sucesso na Escola, Formação de Profissionais da Educação e Práticas Pedagógicas e de Avaliação.

Assim como na primeira, para a segunda rodada do SEAP-RS foram distribuídos os quatro Cadernos impressos para as 30 CRE e para as 2.574 Escolas. O material oportunizou que os grupos pertencentes aos três níveis institucionais pudessem se reunir e discutir, sem estar necessariamente conectados à *internet*, facilitando a compreensão e a criação de metodologias de discussão em grupos, mais adequadas para o aprofundamento do debate.

Ainda nesse mês de outubro de 2013, na denominada Praça Central da Secretaria, com a presença de todos os funcionários, foi realizada a apresentação do Diagnóstico Preliminar da SEDUC-RS, e também, da Comissão Representativa do SEAP-RS que assumiria a responsabilidade pública de inserir na plataforma o debate realizado até então.

Outro fato importante ainda nesse ano, foi a efetiva contratação da UFRGS (UFRGS)⁴⁷. Este movimento aliaria a capacidade técnica da Universidade a uma prática participativa, trazendo a contribuição científica para qualificar a educação no estado e rever o processo de estruturação e manutenção do SEAP-RS. Após algumas tentativas de contratação através de carta convite terem tido resultado inválido, pela inexistência de instituições com requisitos necessários ou a aparição de instituições sem os mesmos os para o cumprimento da atividade de avaliador

⁴⁷ A contratação de universidades públicas para avaliação externa do SEAP-RS estava prevista desde o início da formulação da política. Era parte constituinte do Sistema, a avaliação externa da SEDUC-RS, CRE e Escolas. Devido a entraves burocráticos o contrato com a UFRGS só se efetivou no ano de 2013.

externo. A UFRGS foi qualificada como coordenadora da Avaliação Externa do SEAP, com contrato efetivado por dispensa de licitação em 13/11/2013.

O secretário de Estado da Educação, Prof. Dr. Jose Clovis de Azevedo, e o reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Carlos Alexandre Netto, assinaram na manhã desta quarta-feira (11) a Ordem de Início de Prestação de Serviços 170/2013, que formaliza a contratação da universidade para o acompanhamento do processo de avaliação institucional da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), por meio do Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP). De acordo com o documento, ficará a cargo da UFRGS a análise do SEAP. “A UFRGS trará um olhar externo sobre o SEAP, avaliando a qualidade da autoavaliação que o Sistema propõe à rede estadual”, sintetiza Azevedo. O secretário frisa que a relação orgânica entre a educação básica, por meio da SEDUC, e o ensino superior, por meio das universidades, é uma prioridade desta gestão. De acordo com o reitor da UFRGS, a iniciativa de estabelecer uma relação institucional entre SEDUC e universidades é inédita e traz à sociedade gaúcha um objetivo único, que é a qualificação da educação pública no Rio Grande do Sul. Além da avaliação sobre o SEAP, a SEDUC mantém com a UFRGS, Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Federal de Pelotas (UFPe), do Rio Grande (Furg), de Santa Maria (UFSM) e do Pampa (Unipampa), além da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (Uergs), relação referente à implantação do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio e a expectativa de consolidação de um projeto de formação permanente de professores da rede estadual. “Para além do Pacto, buscamos uma relação efetivamente orgânica, que transcenda a ações para o Ensino Médio, contribuindo também com a qualificação do Ensino Fundamental”, disse Netto. Após o ato de assinatura da Ordem de Início, foi realizada a primeira reunião de trabalho com representação da Faculdade de Educação da UFRGS, UFFS, Furg, Unipampa e UFSM sobre o Pacto do Ensino Médio. Entre os presentes ao ato e à reunião, as diretoras do Departamento Pedagógico da SEDUC, Vera Amaro e Rosa Mosna, a coordenadora do Ensino Médio na secretaria, Maria de Guadalupe Lima, e os assessores técnicos Guilene Salerno e Alejandro Jélvez. Da UFRGS, participaram, além do reitor, a professora Maria Beatriz Luce, coordenadora do processo de análise do SEAP na universidade, a diretora da Faced, Simone dos Santos, além de professores e servidores. O SEAP é uma avaliação institucional do conjunto da rede estadual, feita pelos próprios protagonistas (professores, alunos, pais, funcionários e gestores). São avaliadas as escolas, as Coordenadorias Regionais de Educação (CRE) e o nível central da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC). O SEAP constitui-se em alternativa as avaliações externas de larga escala. Está organizado em seis dimensões e cinquenta indicadores, com seus respectivos descritores. Todo o processo ocorre de forma participativa e as respostas são inseridas no sistema online, o que garante agilidade e segurança. Os dados são usados no planejamento para o ano seguinte.⁴⁸

Este momento inaugurou a análise e a compreensão sistemática dos resultados dos ciclos do Sistema até então aplicados. Embora não estivessem presentes desde 2011, os avaliadores externos trabalharam com as informações existentes do início, de 2011 até 2016, quando findaria o conveniamento. No período

⁴⁸ *Briefing* do setor de Comunicação do Gabinete da SEDUC-RS sobre o ato de assinatura da Ordem de Início de Prestação de Serviços 170/2013, celebrado entre UFRGS e SEDUC em novembro de 2013.

de 2013 a 2014 foram entregues pela Avaliação Externa três relatórios e diversos documentos, conforme 3º Relatório Parcial acerca da análise e avaliação externa (UFRGS, 2014, p.7).

1º Relatório Parcial de janeiro/2014, referente ao trabalho desenvolvido no período de novembro/2013 a janeiro/2014, correspondente ao pagamento da 1ª parcela do Contrato Nº 174/2013-DLC/DAD/Seduc, composto pelos seguintes documentos: Documento 01/2014 – Constituição da Equipe; Documento 02/2014 – Plano de Trabalho Mestre (2013-2016); Documento 03/2014 – Plano de Trabalho 2013-2014; Documento 04/2014 – Informações Complementares; Documento 05/2014 – Aquisição de Materiais e Equipamentos;

2º Relatório Parcial - referente às atividades realizadas de fevereiro a abril de 2014, atendendo ao disposto no Contrato Nº 174/2013-DLC/DAD/SEDUC e oferecendo informações adicionais que a equipe de trabalho considerou interessante dar conhecimento à Contratante, foi entregue em maio/2014, contendo: Documento 06/2014 – Análise dos Cadernos-Roteiro (2012) do SEAP;RS, em “versão preliminar”, de autoria do professor Luís Armando Gandin e do Mestrando Tiago Cortinaz; - Documento 07/2014 de Referência para a Avaliação dos Processos do SEAP (primeira versão), de autoria da professora. Nalú Farenzena; Documento 08/2014 – Análise Quantitativa das Informações Contidas no SEAP – Escolas por CRE do Conjunto das Escolas da Rede Estadual de Ensino, Coordenadorias Regionais de Educação e Órgão Central da Seduc/RS, de autoria dos Professores João Luiz Becker e Denise L. Bandeira; Documento 09/2014 – Relatório Preliminar das Informações Quantitativas (Escola/CREs/Seduc), de autoria dos Professores João Luiz Becker e Denise L. Bandeira;

3º Relatório Parcial refere-se às atividades realizadas de maio a junho de 2014, atendendo ao disposto no Contrato Nº 174/2013-DLC/DAD/SEDUC e oferece informações adicionais consideradas relevantes à Contratante, composto pelos seguintes documentos: Documento 13/2014 – Relatório contendo Análise dos Cadernos Roteiro (2012/2013) do SEAP/RS; Documento 14/2014 – Relatório da análise quantitativa dos indicadores por dimensão e geral das dimensões do conjunto de escolas da Rede Estadual de Ensino, a partir dos dados extraídos do SEAP/RS – 2013; Documento 15/2014 – Reunião com a SEDUC e CREs sobre o Processo do SEAP/RS; Documento 16/2014 – Análise de processos e de instrumentos da formulação e de reformulações do SEAP/RS; Documento 17/2014 – Estudo de Caso - Condicionantes do processo de implementação do SEAP/RS no âmbito de uma CRE da região metropolitana de Porto Alegre/RS em 2012 e 2013.

De 04 a 06 de dezembro de 2013, aconteceu outra missão BIRD que avaliou os projetos da SEDUC-RS através de análise de documentos e visitas em Escolas quanto à avaliação institucional. Identificaram a participação e a transversalidade como conceitos aprofundados na prática e apontaram que o SEAP-RS apresentou após duas aplicações, significativo salto de qualidade referente à participação, infraestrutura, suporte, equipe e diálogo com as Escolas através das CRE.

Destacaram os encontros de formação (um estadual e três oficinas com sujeitos “referência” nas CRE) e o início do Planejamento Participativo 2014, à luz do SEAP 2013, consolidando metas por dimensão. Constataram o cumprimento do ciclo anual do SEAP-RS: Diagnóstico Preliminar, Diagnóstico propriamente dito, Consolidação dos dados, Análise dos Relatórios, Planejamento e Monitoramento, bem como, a realização da Avaliação Externa pela UFRGS, com apontamentos significativos.

Destacaram ainda a importância do aprofundamento de conceitos, na direção de uma educação de qualidade social e direito à cidadania e recomendaram que as CRE fossem orientadas a utilizar um método pedagógico de Planejamento de Gestão e Monitoramento. Indagaram ainda como eram construídos os critérios para as escolas pensarem suas práticas e como poderiam ser construídos de forma participativa; como deveriam agir diante da discordância e quais métodos seriam adotados ofertados para o debate. Questionaram sobre o marco de referência das escolas, sua concepção e a forma de olhar para esses aspectos. Finalmente, buscaram avaliar se o diagnóstico do espaço físico e das condições da infraestrutura foram fiéis à realidade e destacaram a importância de criar indicadores que avaliassem a relação da escola com a Comunidade Escolar.⁴⁹

O formato de gestão compartilhada do SEAP-RS exigiu da equipe muita organização, com reuniões semanais de planejamento de ações operacionais a curto, médio e longo prazo. Ficou sob a responsabilidade da Coordenação do Gabinete e Coordenações adjuntas dar andamento ao trabalho de formação e o acompanhamento do Sistema, envolvendo outras coordenações sempre que discussões e encaminhamentos políticos fossem necessários. Quinzenalmente, representantes dessa equipe se reuniam com a responsável pelo Sistema na PROCERGS para tratar de ajustes necessários e da criação de novos comandos a serem inseridos na plataforma após a experiência com limitantes da primeira rodada. A prática de reuniões sistemáticas com registros permitiu continuidade e avanços.

⁴⁹ Ajuda Memória digitalizada da Reunião com a Equipe da SEDUC do Rio Grande do Sul sobre a Operação SWAP no período de 04 a 06 de dezembro de 2013.

Foi um período de [re]formulação de muitos instrumentos para SEDUC e CRE, bem como experimentações de metodologias diversas para realização de exercícios com grupos de diretores de departamentos da SEDUC, dos Coordenadores de CRE e Diretores de Escolas. Para a equipe de coordenação do Sistema ficou o desafio da ampliação da frequência da formação com as CRE.

3.8 NOVA EDIÇÃO DO SEAP-RS

No início do ano de 2014 aconteceu a primeira certificação⁵⁰ emitida diretamente da plataforma *online* do SEAP-RS pelo gestor responsável. Para que isso fosse possível foi feita alteração com auxílio da PROCERGS, através de inúmeras reuniões com a equipe responsável pelo SEAP e equipe responsável pelo Percurso Individual, equipe responsável pelas certificações no Departamento de Logística, até chegar a uma formatação que garantisse segurança na emissão. Foi emitida uma “Nota de orientação às Coordenadorias para registro de participações e emissão de atestados”⁵¹ para que estas orientassem da melhor forma as escolas de sua respectiva jurisdição. Os atestados só se viabilizavam após o registro de todas as reuniões na plataforma e havia prazo previamente determinado para inserção das informações. Esta orientação não constou no Caderno de Orientações 1 do SEAP-RS, por isso a referida nota orientadora teve função estratégica, assim também, o suporte técnico por telefone (08006440650) e por *e-mail*.

O Planejamento Participativo de 2014 aconteceu a partir de uma formação em fevereiro, com orientações para o trabalho. Em seguida, foi realizada uma outra formação com assessores técnicos de diferentes departamentos da SEDUC-RS, predominando do Departamento Pedagógico, que acompanhava diretamente as escolas, com o objetivo de apresentar os resultados do preenchimento do SEAP-RS no ano de 2013 e de debater os desafios para 2014.

⁵⁰ Atestados de participação.

⁵¹ SEDUC-RS/Equipe SEAP-RS. “Nota de orientações para registro de participações e emissão de atestados”. 2014. Documento digitalizado.

Para implementar uma cultura de autoavaliação na Rede Estadual de Educação, houve a recomendação de que, em visitas às escolas para formação, fossem utilizados os relatórios do SEAP-RS e realizada a análise dos mesmos, facilitando compreensão do seu contexto e a concepção do Sistema. O trabalho com estudos de caso também foi uma alternativa metodológica oferecida para quaisquer dos níveis institucionais da Rede Estadual de Ensino, caracterizando a proposta por seu cunho pedagógico e não fiscalizadora.

Para nova edição do SEAP-RS também foi realizada a primeira reunião de Avaliação Externa no mês de janeiro de 2014, quando foi definida a equipe de trabalho e entregues os relatórios parciais referentes aos sub produtos do plano de ação. Os relatórios trouxeram subsídios importantes para alterações dos Cadernos. No mês de março seguinte aconteceu ainda reunião de formação com Avaliadores Externos e SEDUC-RS.

A Oficina Estadual de Planejamento Participativo - 2014 / Avaliação Institucional - 2013, com o público das CRE, tendo as Escolas por foco. Em março, foi entregue nova nota orientadora para as Coordenadorias, propondo assessoria às escolas na elaboração e análise dos Planos Anuais. Em abril, foi realizado o trabalho de Planejamento Participativo-2014 com base no SEAP de 2013 com as CRE. Ambas formações tiveram por horizonte o desenvolvimento de metas para o ano de 2014, com atenção às dimensões, identificando problemas, necessidades e soluções; e com cuidado e foco na identificação e qualificação das metas, tornando-as coerentes com a realidade e a governabilidade local. Os encaminhamentos comuns tinham por objetivo manter unidade na Rede na elaboração e no acompanhamento do Plano Anual.

A nova “Nota de orientação às Coordenadorias para encaminhamentos relativos à assessoria às escolas na elaboração e análise dos Planos Anuais”⁵² foi encaminhada às CRE com conteúdo que destacava o SEAP-RS como um sistema de avaliação institucional auto-declaratório das instituições e que, simultaneamente, com a análise dos indicadores externos poderia oportunizar um processo de

⁵² SEDUC-RS / Equipe SEAP-RS. Nota de Orientação às Coordenadorias para Encaminhamentos Relativos à Assessoria às Escolas na Elaboração e Análise dos Planos Anuais, 2014. Digitalizado.

discussão que desencadeasse um exercício de encontro de alternativas e soluções para as dificuldades identificadas e a serem enfrentadas. Essa Nota sugeria um passo a passo orientador das CRE junto às escolas, destacando algumas prioridades:

- a) realização de formação com as escolas, orientando o processo de elaboração do Plano Anual, articulado com o Relatório do SEAP-RS/2013, os indicadores e taxas e o Projeto Político Pedagógico (PPP);
- b) acompanhamento do processo de elaboração dos planos de diversas formas: visitas, reuniões, *e-mails*, telefonemas e outras;
- c) elaboração e encaminhamento do Plano Anual com atribuições e responsabilidades legais obrigatórias, assim como a elaboração do Calendário Escolar;
- d) leitura prévia dos relatórios pelos assessores da CRE junto à escola do SEAP-RS/2013 como obrigatória, assim como o conhecimento dos indicadores e taxas das escolas sob sua responsabilidade;
- e) leitura do Relatório do SEAP-RS pela assessoria, identificando os nós críticos, localizados na escala de avaliação dos indicadores com pontuações: 1, 2 e 3 e do Relatório resumido, com as justificativas por indicadores, localizando os nós críticos.

Assim, deveriam os assessores das CRE perceber aspectos que indicassem fragilidades e demandas. Muitas vezes, a escola atribuía aos indicadores pontuação quatro (4 - Bom) e cinco (5- Muito Bom), porém, os descreviam com demandas e necessidades nas justificativas. Em seguida, deveriam fazer a verificação das metas, das ações e da distribuição de recursos que estivessem na governabilidade da escola e fossem coerentes com o SEAP-RS e com as avaliações em larga escala, chamando o Conselho Escolar à responsabilidade de coordenação do processo, ratificado por ata de aprovação deste Conselho.

Todas as CRE receberam os Planos Anuais das Escolas para acompanhamento e monitoramento. Ainda em 2014, foi realizada formação com

assessores das CRE sobre eleição dos Conselhos Escolares e sua transformação em Unidades Executoras. Neste período foi concluída a sistematização do Plano Participativo 2014 SEDUC-RS/CRE.

Noutra esfera, nesse ano, consolidaram-se as atividades da Avaliação Externa, tendo a SEDUC-RS definida a equipe de trabalho. Foram entregues os relatórios parciais referentes à primeira, segunda e terceira etapas do contrato, contendo subsídios importantes para alterações dos Cadernos SEAP-RS.

Em maio de 2014 aconteceu o quarto e último Encontro Estadual com as CRE para avaliação do modelo de matriz utilizado no planejamento e monitoramento. Também foi realizado colóquio de lançamento do Seminário Internacional com a temática: “Avaliação Institucional e as necessárias articulações entre diagnóstico, planejamento e a construção do conhecimento no século XXI”. O I Seminário Internacional contou com a presença de 12 mil pessoas e o II Seminário, com 25 mil pessoas em todo o estado do RS:

Seduc realiza IV encontro estadual do SEAP nesta quinta (12/11/2014) A Secretaria de Estado da Educação (Seduc) realiza nesta quinta-feira (13), no auditório Paulo Freire, do Centro Administrativo Fernando Ferrari (CAFF), o IV Encontro Estadual do Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP). O encontro traz à Capital, assessores referência das 30 Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), além da assessoria e representação dos departamentos da Seduc. [...] será uma retomada dos relatórios de metas que já está em sua 3ª fase de avaliação institucional e demais encaminhamentos para 2015. Além disso, será realizada a entrega dos novos cadernos de avaliação. O Seap é o sistema de avaliação institucional que envolve a comunidade escolar, as coordenadorias e a Seduc na elaboração de diagnóstico com análise de diferentes indicadores quantitativos e qualitativos de condições da educação estadual e que possibilita o planejamento de forma a consolidar os princípios da gestão democrática, da participação e da construção do conhecimento de forma coletiva.⁵³

Outra alternativa de formação foi a estruturação de um curso com a metodologia de Ensino à Distância (EaD - plataforma *Moodle*) para aqueles que não tiveram a oportunidade de estar nas formações presenciais, visando que também pudessem acessar o SEAP-RS, compreendendo contexto, concepção e navegação na plataforma.

⁵³ SEDUC-RS em 12 nov. 2014 às 17:29. Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=119&ID=15448>. Acesso em: 24 jul. 2016.

Com a preocupação de fazer lembrar e garantir o SEAP-RS como ferramenta de gestão das Escolas, houve recomendação de inserção do seu ciclo anual com as respectivas datas no calendário escolar, igualmente das medidas jurídicas e disciplinares formuladas em diversos documentos⁵⁴, encaminhados oficialmente para as CRE que passaram a utilizá-lo como apoio ao diálogo com as Escolas, quando a avaliação institucional não se cumprira como previsto.

Em 2014, foi expedida a Portaria nº 60/2014⁵⁵ que tratou da criação do Núcleo de Gestão Ambiental da Secretaria do Estado da Educação, estimulada pela avaliação do indicador 26 do SEAP-RS, da Dimensão Organização e Ambiente de Trabalho. Este núcleo realizou várias ações importantes para o meio ambiente na SEDUC-RS, principalmente sobre a coleta seletiva do lixo e reaproveitamento de papel.

Nesse período, foi elaborado o Caderno SEAP-RS 5 - Planejamento Participativo na Educação, com reflexões e orientações sobre o processo de planejamento à luz do SEAP-RS e uma introdução à autoavaliação institucional, tratando de temas como: gestão democrática, elaboração de diagnósticos e articulação de planejamento participativo. Incluiu modelos de planos para as escolas com dois textos elaborados por diretoras da SEDUC-RS: “O Planejamento participativo: uma prática social a serviço da democratização da gestão escolar” com autoria da Diretora do Departamento de Planejamento Doloris Ocampos e “A gestão educacional na contemporaneidade com autoria da Diretora Adjunta do Departamento Pedagógico Rosa Mosna.

Os Cadernos do SEAP-RS 1, 2, 3 e 4 sofreram alterações e foram reeditados, incluindo sumário em todos eles. Houve alteração de seus títulos e atualização da composição das equipes de elaboração. Na apresentação dos Cadernos foi inserido

⁵⁴ Decreto nº 48.744, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2011 e leis 10.576/95, atualizada pela Lei 13.990/12 e Lei 6672/74, bem como Lei Complementar nº 10.098/94 e Ordem de Serviço nº 01/2014).

⁵⁵ Portaria Nº 60/2014, do Diário Oficial do Estado do RGS do dia 24/04/2014, institui Núcleo de Gestão Ambiental - NGA.

o poema “SEAPAR: verbo intransitivo”⁵⁶. Reforçando a fundamentação teórico-metodológica foi aprofundado o conceito de qualidade social da educação, reordenando os eixos estratégicos de governo de acordo com outros documentos da SEDUC-RS e inserida uma nova redação do Eixo Estratégico de Governo nº3, que faz parte do SEAP-RS - Qualificação do Sistema e Democratização da Gestão.

A escala de avaliação dos indicadores foi rerepresentada de forma mais objetiva e foi reescrita a metodologia de cada etapa da avaliação, nos diferentes níveis; foram incluídos novos gráficos sobre as etapas a serem cumpridas pela avaliação em cada nível institucional e ou Ciclo Anual do SEAP, assimilando as recomendações da Avaliação Externa. Cabe ressaltar que nenhuma sugestão de alteração encaminhada pela Avaliação Externa se referiu a conteúdo inadequado e ou indicador indevido. Portanto, os Cadernos propostos na avaliação institucional foram aprovados pela grande maioria dos atores envolvidos, inclusive, pelos avaliadores externos.

O acréscimo de campos na plataforma *online* do SEAP-RS só ocorreu em 2014, para a inserção das metas do plano e não houve formação para este processo, pois, a gestão findava.

Ainda durante o processo foram elaborados dois boletins de circulação interna na SEUC-RS, o Boletim nº 1, elaborado em julho, deu destaque à Comissão representativa SEDUC-RS / SEAP, tratando de temas como as reformas do prédio e a coleta seletiva a partir de ações do Núcleo Ambiental. O Boletim nº 2, publicado em outubro, destacou as notícias do III Encontro Estadual do SEAP-RS.

O SEAP-RS transcorreu dentro dos prazos previstos e com participação no processo de quase 100% dos envolvidos. Foi possível observar, pela análise dos relatórios SEAP/RS 2012 e 2013, que as Escolas fizeram progressivamente uma análise mais rigorosa de suas condições em relação ao espaço físico (Dimensão 2), mas não conseguiram perceber suas responsabilidades e suas possibilidades de

⁵⁶ “SEAPAR: verbo intransitivo” foi um poema escrito por um assessor técnico do gabinete quando observou os movimentos do processo para realização da Avaliação Institucional e sensibilizou-se com o movimento coletivo. Está apresentado nesta tese à p. 101.

intervenção em relação aos índices de acesso, permanência e sucesso dos alunos na Escola (Dimensão 4). Tal constatação levou a equipe do SEDUC-RS/SEAP a formular ações de formação junto às CRE, para que estas intensificassem e aperfeiçoassem suas ações junto às escolas, no sentido de elaboração de um planejamento participativo para a pautar as ações pedagógicas. Foram aí considerados os relatórios do SEAP-RS dos anos 2012 e 2013; os índices de aprovação, reprovação e abandono; os indicadores externos; e os documentos legais da Escola (PPP, Plano de Estudos etc.).

Os relatórios parciais da Avaliação Externa indicaram a necessidade de uma análise quanti e qualitativa para identificação dos problemas a serem enfrentados em 2015, para incidir no planejamento da gestão com mais intencionalidade.

No final de 2014 a equipe SEAP-RS teve acesso a novos relatórios que trouxeram pistas para o Planejamento 2015 e encaminhou a última Nota orientadora para as CRE, prevendo a construção do Plano Anual 2015 com sugestões de calendário para o período seguinte.

Durante todo o processo de formulação do SEAP-RS houve preocupação com a sistematização e, com raras exceções, todo material produzido foi organizado em arquivo físico, cronologicamente, dos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, para facilitar o acesso a pesquisadores e interessados no assunto, bem como aos integrantes da nova gestão da SEDUC-RS (2015 - 2018). Além desse arquivo foi organizado um arquivo digital, entregue em mãos, para os novos gestores em reunião realizada no mês de janeiro de 2015 por integrantes da assessoria técnica responsável pelo SEAP-RS⁵⁷ na gestão 2011-2014 com representantes da Diretoria de Planejamento (DEPLAN) da gestão 2015 -2018. O objetivo dessa reunião foi transferir a responsabilidade gestora do SEAP-RS, tratando pessoalmente dos elementos fundamentais de sua concepção e funcionamento do Sistema, dos contatos técnicos e dos próximos passos, previstos anteriormente.

⁵⁷ A reunião ocorreu no prédio da SEDUC RS com a Diretora Adjunta do Departamento de Planejamento Ivana Genro Flores e a Assessora Salete Albuquerque, entre outros técnicos do citado departamento.

Os Cadernos SEAP 1, 2, 3, 4 e 5, impressos, ao final da gestão 2014 foram distribuídos para todas as CRE e Escolas, bem como para o MEC⁵⁸ e para as universidades brasileiras, a fim de divulgar a experiência prática do Sistema Estadual de Avaliação Institucional Participativa que, segundo gestores da SEDUC-RS, teve como propósito potencializar a gestão, inovar na articulação dos níveis institucionais que compõem a rede de ensino, na participação, na autoavaliação e no planejamento participativo.

A última recomendação da equipe SEAP-RS para as CRE foi uma Nota⁵⁹ em que destacava que o ciclo de avaliação e de planejamento 2015 ocorreria simultaneamente à mudança de gestão da SEDUC-RS, demandando providências para o próximo período. Para tanto, foi elaborado um cronograma com as seguintes ações: inserção das metas no Sistema; elaboração de novo diagnóstico a partir das metas e relatório 2013-2014 com levantamento de nós críticos; apresentação do diagnóstico para a unidade envolvida no processo; escolha da comissão representativa; inserção da avaliação institucional na plataforma; elaboração do plano anual e inserção de metas para 2015.

Novamente saliento a opção de leitura a ser realizada em sequência todo o Processo em Narrativa (3.2, 3.4, 3.5, 3.7 e 3.8) e após os Diálogos ou, intercalando-os. Apresento aqui o terceiro Diálogo (3.9) que discute as seções 3.7 e 3.8.

3.9 TERCEIRO DIÁLOGO: O POLÍTICO. O PEDAGÓGICO. O PLANEJAMENTO

O trecho do Processo em Narrativa (3.7 e 3.8) discorreu sobre as formulações e as reformulações pelos atores sociais envolvidos, internos e externos. As principais alterações sugeridas e realizadas convergiram para a base informatizada da plataforma e ajustes de indicadores e descritores para facilitar a compreensão dos principais conceitos e da concepção do SEAP-RS. Houve também reestruturação da equipe responsável pela coordenação do processo de avaliação institucional participativa uma vez que a demanda por formação nos três níveis institucionais tornou-se permanente. Todo o período foi marcado pela necessária

⁵⁸ SEDUC-RS. Gabinete do Secretário. Ofício nº 2580/2014

⁵⁹ SEDUC-RS/SEAP. “Nota Orientadora às Coordenadorias para Etapa de Conclusão do SEAP/2014 (diagnóstico) e início do SEAP/2015 (planejamento e metas)”. 17 nov. 2014.

aproximação entre o planejamento participativo e as ações pedagógicas necessárias à adoção do Sistema como política pública de avaliação institucional.

Nesse terceiro Diálogo, promovo o encontro entre a política, o pedagógico e o planejamento na educação. Contextualizo as reformulações e novas formulações significativas ocorridas após a primeira edição do SEAP-RS, de 2012 até sua reedição em 2014, quando houve a transição do governo Tarso Genro para José Ivo Sartori. Ao revisitar o Processo em Narrativa, problematizo e analiso as ações que se efetivaram; e indico como os atores envolvidos procederam e qual a realidade situacional encontrada, avaliando a existência ou não de “distância entre os objetivos e o desenho [do Sistema], tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução de tais concepções em intervenções públicas” (ARRETICHE, 2001, p. 02).

No período de 2012 a 2014, o SEAP-RS sofreu três edições com necessárias reformulações, conforme esperado. Com apoio de Arretche (2001, p. 2), compreendi que a implementação sempre modifica as políticas públicas porque a “[...] prática de qualquer política pública é de fato feita pelos agentes encarregados da implementação”. No caso do SEAP-RS, os atores formuladores pertenciam ao núcleo central de governo que nesta etapa de implementação eram seis pessoas, três pertencentes à coordenação compartilhada e outras três à operacionalização das ações da coordenação. Destas, apenas duas haviam participado da fase de formulação da política e ficaram vinculadas à coordenação do processo, também, de implantação.

Para definição da coordenação e da sede da equipe do SEAP-RS na SEDUC-RS, o governo optou pelo que De Toni (2008) chama de uma estratégia de cooperação, criando uma coordenação compartilhada. Internamente, se o sistema ficasse vinculado ao Departamento de Planejamento, a proposta do SEAP-RS teria um foco mais orçamentário e, se ficasse vinculado somente ao Departamento Pedagógico, receberia ênfase no pedagógico, porém correria o risco de passar para segundo plano em meio a tantas responsabilidades deste Departamento que dava atenção direta a 2.570 Escolas da rede. Desta forma, a opção do Secretário foi sediar o SEAP-RS em seu Gabinete e dividir sua coordenação não entre mas com

os Departamentos de Planejamento e Pedagógico. Foi ato político estratégico que buscou a aproximação da concepção do planejamento participativo (gestão) ao planejamento pedagógico (fazer educativo).

Para tanto, quatro assessores do Gabinete compunham a equipe de operacionalização do SEAP-RS. Contudo, além desta responsabilidade com o Sistema, atendiam outras demandas do centro político-administrativo, sem dedicação exclusiva para o desenvolvimento de suas atividades. Este fluxo entre os atores da SEDUC-RS permitiu no jogo social uma acumulação de poder e força, pois a capacidade de conhecimento acumulada entre os departamentos de Planejamento e Pedagógico permitia uma relação de reforço mútuo entre as fenoestruturas e as genoestruturas, ou seja, a regra do jogo passou a ser a construção de um planejamento participativo nas Escolas a serviço da democratização da gestão educacional para superar o espontaneísmo e a improvisação das ações de alguns atores.

As escolas precisam ter presente que este processo não acontece espontaneamente, elas precisam criar condições para redescobrir/estreitar o vínculo entre a sala de aula e a realidade social; buscar efetividade na sua ação didático-pedagógica, ou seja, atingir objetivos e metas que visem a aprendizagem, a qualidade da educação e atendam às necessidades de transformação sócio-econômica-cultural. Para que a escola tenha intencionalidade necessária às aprendizagens, é preciso planejar, monitorar e avaliar suas ações [...]. No Brasil não há esta cultura escolar, ao contrário, a tradição brasileira de gestão escolar é marcada por características espontaneístas que devem ser superadas. (RIO GRANDE DO SUL, Caderno SEAP n. 5, 2014, p. 19).

O fato do SEAP-RS estar vinculado ao gabinete do Secretário dava à política *status* diferenciado. No entanto a atitude de sediar em espaço físico próprio, dentro do gabinete, só se tornou-premente para SEDUC-RS após a chegada dos avaliadores externos, quando seus responsáveis questionaram sobre a localização da sala do SEAP-RS. Naquela ocasião, até então, inexistia um espaço físico apropriado a ponto de concretizar o *status* e o pertencimento real.

A redefinição e reestruturação da equipe e a coordenação compartilhada trouxeram força política e fôlego operacional ao SEAP-RS, pois o primeiro exercício prático do Sistema já apontava a necessidade de mais investimentos para sua

execução satisfatória. Neste momento, o investimento concretizou-se na formação com as CRE e Escolas.

No artigo, Fundamentos para um Programa de Avaliação Educacional, Heraldo Vianna (2003, p. 26) chama atenção para a avaliação não ser um valor em si, que “necessita integrar-se ao processo de transformação do ensino/aprendizagem e contribuir desse modo, ativamente, para o processo de transformação dos educandos”, fazendo com que a cultura da avaliação se transforme em política de ação.

Assim o SEAP-RS, para dar consistência à avaliação, de âmbito e função sistêmica, precisava trazer subsídios para a nova política, modificação de currículos, programas de formação continuada dos profissionais e condições de ensino-aprendizagem, incidindo com intencionalidade na tomada de decisão daqueles atores sociais que, nas diversas instâncias, integravam o sistema educacional. Por isso, a implantação da avaliação exigiu permanente formulação e reformulação das propostas de formação, durante e no pós-avaliação. O Processo em Narrativa relata a organização de quatro encontros estaduais, com os representantes do SEAP-RS nas CRE e com a organização dos encontros regionais (CRE-Escolas). A formação foi a estratégia utilizada pelos formuladores da política para orientar os seus implementadores.

A formação e os espaços de divulgação do Sistema trouxeram manifestações de apoio e de contrariedade à avaliação proposta. Ora a sua metodologia era questionada, ora eram questionados seus objetivos e propósitos. Controle ou autonomia? Alguns atores sociais vinculados às Escolas e ao Sindicato questionaram a abrangência do processo avaliativo e sua consequência no que poderiam ser afetados. Questionavam a legitimidade do seu poder de participação na atividade de autoavaliação institucional, frente à realidade até então conhecida e vivida em que a experiência das avaliações convencionais coletava informações legitimadoras das decisões dos governos.

O coletivo de atores sociais demonstrava desinteresse em legitimar decisões tomadas por outrem, não do processo de participação, em si. Isso transparecia nas

mensagens escritas nos relatórios das avaliações qualitativas dos indicadores de algumas escolas e nos questionamentos apontados pelo sindicato no Processo em Narrativa (p. 97).

Estes fluxos moveram o governo para a ampliação da divulgação do SEAP-RS, explicitada na publicação de uma carta aberta à comunidade escolar, encaminhada a todos os professores e gestores da rede estadual de ensino via correio eletrônico, com o objetivo de conclamar à participação, já que esta seria legitimadora do processo na comunidade escolar e nos outros níveis institucionais (Processo em Narrativa, p. 142). Ao mesmo tempo, além de se utilizar da produção de textos políticos como estratégia de transparência, o governo também estabeleceu de forma transparente uma estratégia de confronto, impondo o uso do Sistema através de textos legais (Ordens de Serviço e Notas Técnicas) que orientavam e apresentavam punições para aqueles que não cumprissem as normativas.

Esta atitude aparentemente contraditória, no que se refere à gestão democrática e à participação, explicitou as disputas e acordos dos jogos sociais, bem como os limites e possibilidades no campo das incertezas no qual o ator se encontrava. Como já referido no Segundo Diálogo, Mainardes (2006) diz que, no contexto da prática, a política é interpretada e recriada, ocasionando transformações à política original; e, por isso, a formulação de novos textos políticos e a criação de novos fluxos no jogo político se impõem. A realidade situacional, na linha do pensamento de Matus (1996c) torna-se um campo de negociações, onde algumas regras são revistas pelo gestor e outras não, [im]possibilita a escuta de algumas vozes, fazendo com que aquelas reivindicadoras e contestadoras procurem brechas para manifestações através de textos, atitudes de boicote etc.

Poucas Escolas, no universo de 2.570, manifestaram sua contrariedade à imposição da autoavaliação, escrevendo textos inadequados nas justificativas, outras, não aplicando a metodologia de participação proposta, quando os gestores da escola preencheram as informações solicitadas em suas residências, sem a realizar no espaço escolar de forma coletiva. Houve também o caso de uma escola em que o diretor escolheu que dimensões discutir com o coletivo da escola sem justificar os critérios da seleção. Para essas situações os textos legais citados acima

foram as alternativas utilizadas pelo governo para o enfrentamento do não cumprimento da metodologia proposta. As atitudes de resistência geraram a formulação e aplicação da regra punitiva.

Com o CPERS-Sindicato, a estratégia foi esclarecer que o SEAP-RS e o Percurso Individual (avaliação dos membros do magistério) eram dois sistemas. Nos primeiros documentos escritos sobre o SEAP-RS, as avaliações (institucional e individual) estavam atreladas, inclusive ocorriam na mesma plataforma *online* em abas próprias. Em reuniões com o CPERS-Sindicato, o governo explicitou o distanciamento entre autoavaliação institucional e a avaliação do Percurso Individual. O único elo entre essas avaliações estava no quesito participação, isto é, o professor que participasse do SEAP-RS pontuava em seu plano de carreira. O conflito pareceu equacionado pelas intenções clarificadas junto aos representantes sindicais. Avalio que, bem provavelmente, estas e outras manifestações teriam sido evitadas se, já desde a formulação da política, houvesse participação ampliada até de representantes dos atores a serem envolvidos. Sobre isso o Diretor Pedagógico em entrevista afirmou:

[...] quando o CPERS Sindicato declarou a greve... disseram que nós queríamos mudar o plano de carreira e que eles não aceitariam a mudança. [...] Não era essa a ideia, mas era a vinculação do sistema de avaliação ao sistema de promoções [...] Houve uma tensão interna muito grande e se recuou, porque qualquer movimento podia parecer uma mudança política, e pela conjuntura, não interessava esse tipo de debate, então se desvinculou. Na verdade são dois sistemas[...] essa parte toda que se fala da [...] avaliação da promoção docente se configurou inclusive no sistema como uma avaliação à parte, [...] está ali no bojo todo, mas ela não é um SEAP, ela não tem vínculo institucional formal com o SEAP, ela é uma avaliação paralela ao SEAP, mas [...] estava pensada para ser junto, [...] não repercute na promoção das pessoas, soma ponto ali na escala que foi criada, isso a [Assessora Pedagógica] trabalhou mais, [...] esse item da progressão funcional [...] são dois sistemas de avaliações distintos. (Registro da transcrição da entrevista realizada pelo subprojeto de pesquisa Análise de Processos e de Instrumentos da Formulação e de Reformulações do SEAP/RS - UFRGS, Doc. 16/2014).

A metodologia do SEAP-RS trazia em seu bojo o destaque para as mudanças pedagógicas, exigindo dos implementadores da política a compreensão de conceitos estruturantes da avaliação, a cultura de autoavaliação e de uso consequente de seus resultados com máxima participação da comunidade educacional escolar. 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 isolada, integrava a comunidade escolar e a sociedade. Corroboro Vianna (2003, p. 27) quando diz que:

[...] uma política de avaliação educacional demanda múltiplas considerações, não se restringindo, apenas, ao domínio do conhecimento e ao seu uso na prática. É preciso considerar que, a par do conhecimento para um futuro desempenho, outras dimensões (sociais, culturais e até mesmo éticas) devem ser necessariamente avaliadas e que o programa envolva aspectos quantitativos e qualitativos, incluindo, se possível, interesses, atitudes e valores.

Na implementação do SEAP-RS, observo nos registros e documentos que a equipe responsável pela operacionalização e logística nas CRE também administrava despesas e materiais necessários, já a equipe centralizada na SEDUC-RS focava sua responsabilidade em elaborar manuais, notas técnicas, construir instrumentos, elaborar questionários, processar dados, analisar informações e elaborar relatórios. Isso mostra uma segmentação entre fazeres intelectuais e administrativo-burocráticos.

A disseminação dos resultados, junto aos órgãos centrais, às Escolas, às famílias, não foi encontrada nos documentos pesquisados. Ao que parece, não alcançaram a comunidade escolar por dependerem de ação da SEDUC-RS e CRE, o que denota dependência do poder central. A publicização ocorreu através dos relatórios da avaliação externa divulgados no *site* e com pouco conhecimento entre os atores sociais envolvidos “criando-se, assim, um vácuo nas comunicações, talvez o responsável maior pela ausência de um efetivo impacto transformador” como já antecipa Vianna (2003, p. 27).

A ausência de discussão dos diferentes atores sociais a respeito dos relatórios produzidos pelo SEAP-RS pode ser um dos fatores que comprometeram a continuidade da avaliação neste formato na gestão seguinte do governo. Na formulação das capacitações para as CRE, não aparece uma compreensão clara sobre a complexidade dos diferentes espaços e tempos de discussão nos encontros propostos pelo SEAP-RS, explicitando uma carência técnica, também apontada por Vianna (2003, p. 28):

Os “avaliadores” nem sempre dispõem de uma formação específica, abrangente da complexidade dos diferentes procedimentos avaliativos; executando, desse modo, as suas atividades de maneira amadorística e na base de uma possível experiência pessoal. É o fazer por imitação ou o fazer pela *reprodução* de práticas tradicionais no ambiente escolar. Há, assim, necessidade, talvez urgentíssima, de *formação de quadros técnicos*, a partir de pessoas com experiência docente, para que as avaliações tenham prosseguimento e não fiquem restritas a uma existência episódica sem maiores consequências.

A contratação da empresa MSTECH⁶⁰, instituição paulista que desenvolvia soluções educacionais, conforme registro do Processo em Narrativa (p. 131), além de prestar trabalho de suporte técnico, também formulou um curso de educação à distância (EaD) em coordenação compartilhada com a equipe do SEAP-RS, para formação e aprimoramento do uso da plataforma, auxiliando na compreensão de conceitos, oportunizando a formação para todas as escolas e ou CRE, mas sem acesso às ofertas de formação já desenvolvidas.

Com Huertas (1996) compreendi que, nesse momento estaria ocorrendo um processamento tecnopolítico com o detalhamento operacional exigido pelo sistema administrativo. Tal detalhamento não se produz espontaneamente e, nesse caso, as reuniões sistemáticas com a equipe da empresa contratada⁶¹ poderiam ser consideradas uma forma de organização de um plano em ação semanal, qualificando um espaço sempre ocupado pelas rotinas, urgências e improvisação. Os atores coordenadores do SEAP-RS “[...] não [tinham] tempo para planejar, porque os processos de gestão pública [eram] tão deficientes que tudo o que deveria ser normal, [tinha] que ser tocado como se fossem emergências [...]” (HUERTAS, 1996, p. 105). A equipe que afirmava não planejar era a mesma que atuava como implementadora de um Sistema da Avaliação com enfoque no planejamento participativo. Paradoxal!

Com a formulação do Caderno SEAP-RS 5 - Reflexões e Orientações sobre o Processo de Planejamento Participativo à luz do SEAP-RS: SEDUC - CRE -

⁶⁰ A MSTECH desenvolve e implanta projetos de educação e tecnologia em vários estados e municípios do Brasil. Tem como missão desenvolver e implantar soluções educacionais com tecnologias e serviços de excelência, para contribuir de forma relevante com a educação brasileira, seus gestores, escolas, educadores, alunos e familiares. Com sede em Bauru (SP), possui profissionais de diferentes especialidades. Atende a projetos público e privado. (MSTECH, 2017).

⁶¹ Diário de Campo da Pesquisadora. 2013.

ESCOLAS, em julho de 2014, outros atores sociais foram chamados à formação, entre eles, o Conselho Escolar. Assim como as CRE tinham responsabilidade de fazer a operacionalização do SEAP-RS, o Conselho Escolar teria de efetivar a partir do diagnóstico o planejamento participativo na escola. Sendo assim, foi formulado um seminário. Não constam nos registros informações sobre este planejamento, porém a consolidação desta etapa certamente deveria apontar as dificuldades para a necessária revisão do processo e/ou do modelo. Conforme preconiza Vianna (2003) há uma necessidade de formação de quadros técnicos para que as avaliações não fiquem restritas a uma existência episódica, sem continuidade.

Na SEDUC-RS, foram realizados em 2013 a prestação de contas do diagnóstico de 2012 e o planejamento 2013 para todos os funcionários, quando o Secretário apresentou-lhes reflexões, encaminhamentos e o que foi possível avançar. Para Matus (1996b), os objetivos do ator que planeja, a governabilidade (o que controla e o que não controla) e a capacidade de governo (gestão, administração e controle) são variáveis interdependentes; no entanto, a qualidade dessas variáveis pode mudar no decorrer do jogo, conforme o sucesso ou insucesso do jogador.

Seguindo a análise do processo, na divulgação dos resultados do diagnóstico e das ações do SEAP na SEDUC-RS (2013), as fenoeestruturas (recursos políticos, econômicos, gerenciais e cognitivos) estavam em um primeiro momento potencializadas, pois o ator social SEDUC acumulou poder político, prestígio social, habilidades gerenciais e, respectivamente, melhorou sua posição dentro do jogo. No entanto, na segunda rodada de apresentação dos resultados em 2014, houve uma desacumulação, pois alguns aspectos incipientes que estavam na governabilidade do ator social não evoluíram no resultado, causando eventos e ações que refletiram negativamente sobre o ator social gestor SEDUC. Aparentemente, a dimensão espaço físico da Instituição, assim como nas Escolas, foi a mais tensionada com a autoavaliação negativa. Não houve avanço na reforma da estrutura física da Secretaria (banheiros), cuja responsabilidade era da Secretaria de Obras, e ocorreu precarização da contratação dos serviços terceirizados, cuja responsabilidade era da Secretaria de Administração. Apesar dessas ações não estarem sob a governabilidade da Secretaria, foi sobre ela que recaíram as consequências.

Afonso (2009, p. 14) afirma que a avaliação pode ser utilizada como condição para desenvolvimento de processos de prestação de contas e de responsabilização, como ato de “justificação e explicação do que é feito, como é feito e porquê é feito”. Ao ser usada como estratégia num sistema de autoavaliação democrático participativo supõe incluir fundamentos e valores essenciais como a justiça, a transparência, o direito à informação, a participação, a cidadania.

A contratação da UFRGS para realização da Avaliação Externa do SEAP-RS foi efetivada no ano de 2013 e o trabalho de análise e compreensão dos resultados retroativas desde 2011 estendido até 2016, A capacidade técnica da Universidade coautora de uma prática participativa trouxe uma formulação científica que qualificou o processo. Na mesma época, ocorreram as missões do BIRD. Estas duas instituições externas contribuíram com a experiência do SEAP-RS, mesmo que o foco dos seus objetivos fosse, explicitamente, diferenciado: qualificação do processo e financiamento, respectivamente. Ambas trouxeram colaborações e retornos assertivos. Se para o BIRD havia preocupação com o monitoramento dos indicadores na Escola, para a UFRGS havia sugestão de estudo aprofundado dos conceitos de qualidade social e direito a cidadania, fundantes da proposta. Foram pertinentes essas avaliações, mesmo que apontassem o que constava nos textos em fase de aplicação da política. Apresentaram dificuldades inerentes a articulação teoria-prática, que necessitam de reflexão e retomada da discussão, revelando que a formulação da política não seguiu uma visão sequencial e linear mas aberta às reformulações.

Pelo fato dos atores sociais estarem implicados no processo, a maior parte das modificações foram realizadas na operacionalização do processo informatizado, principalmente no que se refere à plataforma *online* e à compreensão dos descritores dos indicadores. Aliás, Stromquist (1996, p. 28) diz que são os atores sociais que “[...] inserem alterações que tem origem em sua interpretação sobre as políticas públicas em si e na extensão de sua concordância em relação a elas”. Isto mostra que as sugestões de reformulações ficaram somente ao encargo dos técnicos e analistas das instituições avaliadoras e coordenadores do SEAP-RS pela ausência de consulta dos outros atores sociais envolvidos.

A nova edição dos Cadernos SEAP-RS (2014) destacou o Planejamento Participativo na Escola. Não houve reformulação em relação a metodologia proposta pelo SEAP-RS. Isto ensejava questionamentos e dúvidas gerais quanto à proposta e ao processo se originava, principalmente dado ao fato de o SEAP-RS apresentar-se verticalizado e centralizado desde a SEDUC-RS. No entanto, foi uma política que exercitou múltiplos fluxos: de comunicação, de apropriação, de resignificação, de reformulações o que, para Lima (2001) diz muito, pois, 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. Estas regras é que caracterizariam a emancipação sobre uma regulação. A emancipação seria representada nas ações de cada plano elaborado considerando as autoavaliações e o diagnóstico de cada instituição. Se não for assim, penso que estaria no caminho de encontrar a autonomia, o que também é problemático em uma rede ou sistemas de escolas públicas. Sobre o tema ou sobre o Planejamento do SEAP-RS, a Diretora Pedagógica Adjunta em entrevista afirmou:

[...] é um relatório parecido com o do PAR. Inicialmente eu peguei um e fiz um [relatório] manual, entrei em escola por escola. [assessora] sugeriu que isso poderíamos pedir para PROCERGS[...] se organizou um grupo [...] no gabinete para dar continuidade à etapa seguinte [planejamento] de fazer [um estudo] dos indicadores auto declarados pelas escolas [...] estas poderiam alterar [...] e colocar [...] no seu planejamento. (Registro da transcrição da entrevista realizada pelo subprojeto de pesquisa Análise de Processos e de Instrumentos da Formulação e de Reformulações do SEAP/RS - UFRGS, Doc. 16/2014).

O registro da sistematização e a organização cronológica de todas as iniciativas, reuniões, formulações e reformulações historicizam o SEAP-RS, com a intenção de disponibilizar o acesso e o conhecimento da política para os mais diversos atores sociais (SEDUC, CRE, Escolas, pesquisadores, novos gestores etc.). Sobre este trecho do Processo em Narrativa (p. 153), retomo Matus (2000) para quem 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 eivados de subjetividade que afetam o presente e o futuro. O cerne de sua reflexão teórica é o cálculo que precede e preside a ação prática no âmbito público. (MATUS, 2000, p. 97).

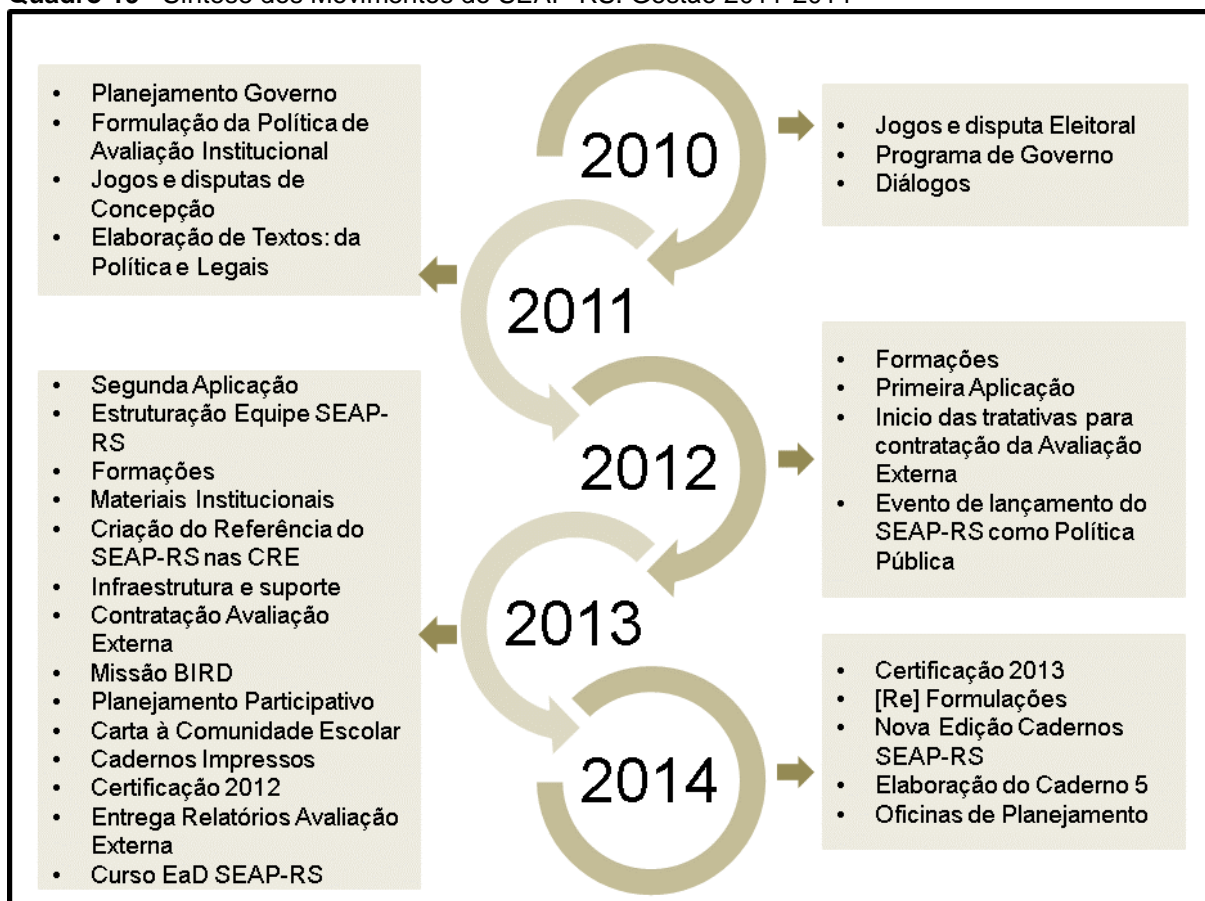
Ao intitular este último e terceiro Diálogo com o político, o planejamento e o pedagógico pretendia registrar que essa tríade constituiu a matriz de concepção do SEAP-RS. Percebi que, desde a formulação do SEAP-RS às suas reformulações e à nova edição, esses laços se estreitaram e se fortaleceram. O político se reafirmou como política pública na gestão democrática, que conectada ao planejamento participativo propôs a busca da qualidade social da educação e uma nova prática pedagógica a partir da autoavaliação.

Ao analisar esse tempo das reformulações e nova edição do SEAP-RS, reconheço que o Sistema foi capaz de possibilitar fluxos de ir-vir e se redesenhou nos processos que facilitariam a prática operacional. Ainda que tenha recebido críticas de diferentes atores sociais, algumas regras foram alteradas e novos conhecimentos foram construídos em sua implementação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS - ALGUMAS PALAVRAS SEM FINALIZAR

Estabeleci um processo de pesquisa e estudo para responder à questão central desta tese: **Como ocorreu o processo de configuração da agenda e de [re]formulação da Política de Avaliação Institucional Participativa, através do Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP-RS), na Secretaria de Estado da Educação (SEDUC-RS), no período de 2011 a 2014?**

O processo de configuração e de [re]formulação da política teve início no ano de 2010, durante a campanha eleitoral, com a elaboração do programa de governo. Contudo, a disputa da agenda da Política de Avaliação Institucional ocorre em 2011, quando a gestão 2011-2014 da SEDUC-RS observa a inexistência de uma política de avaliação institucional e propõe o SEAP-RS. Nesse ano são formulados os primeiros textos da política e neles, sua concepção. No ano de 2012 acontece a primeira aplicação do SEAP-RS que apontava necessidade de formação dos atores sociais envolvidos, contratação de avaliadores externos e reformulação da política. É no ano de 2013 que se acumulam forças para qualificação do sistema de avaliação institucional, com maior investimento nas ações de divulgação, formação, infraestrutura, reformulação, o que deu mais visibilidade ao processo. Em 2014, último ano de gestão, os cadernos do SEAP foram reeditados e foi elaborado o Caderno 5, com destaque para o planejamento baseado na avaliação institucional. O SEAP trouxe como potência a inovação: uma política com desenho metodológico participativo, democrático e articulado nos três níveis institucionais. O Quadro 19 demonstra em síntese este processo.

Quadro 19 - Síntese dos Movimentos do SEAP-RS. Gestão 2011-2014

Fonte: Elaborado pela Pesquisadora (2017).

Considerando o conceito de política pública, como uma ação com autoridade pública, ou seja, o resultado de uma atividade investida de legitimidade governamental, o SEAP-RS pode ser considerado como tal. Mas, se assumo que uma política pública estatal é aquela que, além desses aspectos, tem continuidade, hoje não cabe reconhecer o SEAP-RS como uma Política Pública de Estado - como fora concebida e anunciada. Com a derrota eleitoral do campo que o instituiu, o sistema resultou em uma Política Pública 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 Rio Grande do Sul não faltam exemplos desse fenômeno posto que há muito não se conhece reeleição de governador e as disputas acirradas têm sepultado muitas políticas sociais e econômicas em que pese sua produção democrática e/ou seu sentido democratizante.

Em minha observação, poderiam ter levado o SEAP-RS à condição de efetiva Política Pública de Estado: a ênfase maior na escuta e na participação efetiva de toda a comunidade envolvida, de forma sistemática e empoderada, o uso pedagógico e político-administrativo da avaliação externa e, as reformulações com inclusão de melhorias e a insistência na prática. Os atores sociais seriam protagonistas, de fato e as novas práticas seriam mais institucionalizadas e legitimadas.

Retomando os principais acontecimentos do SEAP-RS, revisito os movimentos e os jogos políticos discutidos nos Diálogos, em suas análises teórico-práticas, a partir do Processo em Narrativa. Para reconsiderar todo o processo realizado, elaborei seis pontos de reflexão, através dos quais perscruto sobre sentidos e significações, representações, finalidades, coerências e incoerências, consistências e inconsistências, afirmações e contradições pretendidas e praticadas. Indago sobre as prováveis marcas que esta história deixa para o campo de estudos da política pública em educação.

a) Presente-futuro: uma mediação

No jogo eleitoral, para além das disputas de poder que estavam postas, a política se desenhou por referências pessoais e por uma análise diagnóstica dos sistemas de avaliação existentes no estado do Rio Grande do Sul. A formação do gestor da SEDUC-RS à época possibilitou acumulação de conhecimentos capaz de propor uma nova possibilidade de avaliação institucional para superar a lacuna existente no sistema estadual. Foi a acumulação de capacidade de produção - a fenoeestrutura dos gestores e equipes, suas capacidades de organizar e enfrentar os conflitos internos e externos ao governo, que colocaram o SEAP-RS na agenda pública.

Houve uma combinação entre acumulação política, intelectual e de poder que promoveram a formação da agenda. A capacidade política e de conhecimento delimitaram o tempo e o espaço das intenções e das necessidades, viabilizando o processo. A ação política potencializou possibilidades de avanço frente aos outros atores sociais que disputavam conceitos, reconhecimento e concepção. Matus

(1998; 2000) já afirmava que não bastava ser um bom político, era preciso ser conhecedor do campo que governa, caso contrário, o gestor não poderia mediar o presente-futuro. Constato, portanto, que a formação do gestor e o perfil de sua equipe tiveram muito peso na fase de formulação da política. É primordial, ademais, que a ação política e intelectual sejam complementares e simultâneas, uma vez que o tempo de gestão é finito e que o tempo social é irreversível.

Ainda sobre o lugar e a formação dos gestores, constato que as demandas do ambiente político certamente incidiram na desacumulação da capacidade intelectual do ator central e, por isso, a equipe que o acompanhava assumiu o desafio de prover essa capacidade. Concordo com Matus (1998) e insisto que a capacidade política sem a capacidade intelectual acaba por inutilizar a primeira. Os estudos e as formações precisam manter-se presentes e continuados, acompanhando a qualificação da formulação da pesquisa.

Articulando capacidade intelectual de formação técnica, filosófica e ideológica com experiência e agregando desde o início uma equipe preparada, efetivou-se a mediação entre o presente - futuro. No contexto da formulação política, esta é uma das estratégias a ser considerada e por vir a ser a garantia da continuidade da política.

b) É preciso prever, mesmo porquê o campo é de incertezas

Os jogos sociais mostraram variáveis desconhecidas, não previstas. Hoje é possível saber porque a pesquisa levou-me a conceber um Processo em Narrativa. A qualidade estratégica da formulação do SEAP-RS se destacou como uma proposta crítica ao modelo das avaliações em larga escala e sustentou conceitos inovadores. Entendo que o SEAP-RS se apresentou como um modelo emergente que pretendeu ocupar, noutra perspectiva, a lacuna existente da avaliação institucional do sistema educacional do Rio Grande do Sul, instituindo uma política autoavaliativa, participativa, democrática e articulada nos três níveis institucionais (SEDUC, CRE e Escolas).

O Sistema trouxe em sua base epistemológica, científico-tecnológica, o fazer pedagógico para a construção da qualidade social da educação, aproximando o planejamento e a prática em movimentos permanentes de olhares sobre a realidade situacional. Apresentou em sua formulação habilidade organizativa estadual, regional e local num olhar-se a si próprio em autoreferência e para as referências coletivas. Esta habilidade metodológica se revelou capaz de, mesmo sendo verticalista e centralizada, possibilitar processos na contramão, participativos, ainda que por representação, na fronteira limítrofe entre a regulação e a emancipação.

Sua metodologia possibilitou a criação de jogos sociais a cada encontro. A formulação de textos da política e textos legais efetivou fluxos e a construção de regras gerais e particulares. Foram nestas capacidades de construção de regras particulares que se fizeram as possíveis brechas para desenvolvimento da autonomia, da emancipação e da elaboração de políticas próprias nos espaços institucionais, ainda que isto não seja generalizável.

O SEAP-RS, em sua formulação, propôs um esforço individual e coletivo de todos os atores sociais envolvidos no processo educacional. Sua potência estava no incentivo ao processo participativo e democrático, valorizando todos os segmentos da rede estadual de ensino.

A contratação da avaliação externa, através da UFRGS, apontou a importância e a necessidade de manter o vínculo da prática com as questões teóricas, propondo uma aproximação da universidade com a implementação da política, vislumbrando a possível perenidade da política na gestão ou fora dela.

Os enlaces de trabalho entre instituições públicas, quando ambas atuam em processos educativos sob responsabilidade social, ainda que com prioridades diferenciadas (UFRGS - SEDUC-RS), valorizaram o momento da formulação da política pública, possibilitaram a continuidade do desenvolvimento da mesma, de alguma forma, na troca de gestão política. Porém, como foi discutido no Segundo e Terceiro Diálogos, sempre que ocorre a implantação de uma política, reformulações são necessárias e, neste processo, a avaliação externa cumpriu uma função fundamental e foi responsável por colaborar, a partir de análises realizadas, com

sugestões de alterações que qualificaram a política, naquele momento. Igualmente, apresentou relatórios com análises quanti-qualitativas dos diagnósticos preenchidos pelos atores dos três níveis institucionais, construindo, portanto, conhecimentos sistematizados para novas proposições políticas.

O interesse do Banco Mundial pelo SEAP-RS, mesmo com a tentativa de interferir na metodologia proposta, também pode ser avaliado como fator potencializador para a formulação da política, já que ocupava o lugar de avaliador externo com interesse diverso da Universidade. Ao Banco Mundial coube exigir prestação de contas dos recursos investidos, via financiamento, bem como o sucesso do projeto financiado. O convênio possibilitou, diferentemente da avaliação externa realizada pela Universidade, uma avaliação sem inovações e ou propostas de [re]formulações para Política de Avaliação Institucional, porque seu papel foi de monitoramento dos avanços já propostos pela própria formulação da política, conforme descrito no Processo em Narrativa.

A presença desse ator social, embora com outros princípios e finalidades para a avaliação institucional, acabou por fortalecer a concepção original do Sistema e também exigiu permanente monitoramento interno das ações para prestação de contas. A pesquisa mostrou que foi possível, frente a esse ator social criar estratégia de cooperação e elaboração de novas regras, defendendo a concepção original da política das intervenções do agente financiador e submetendo-se ao financiamento nas questões administrativas.

c) Surpresas

A motivação, o envolvimento efetivo e crescente com a avaliação institucional participativa, se fez presente na proposta de aglutinar coletivos, para discutir suas seis dimensões: gestão institucional; espaço físico da instituição; organização e ambiente de trabalho; políticas para acesso, permanência e sucesso na escola; formação dos profissionais da educação e práticas pedagógicas e de avaliação. Estas tornaram-se temas dos coletivos e de amplos debates, caracterizando eventos diferenciados mas contributivos de uma totalidade.

Ao possibilitar, pela metodologia proposta, amplas formas de participação dos envolvidos, o SEAP-RS viabilizou que cada pessoa e ou cada instituição (atores sociais) desenvolvesse sua motivação para alterar indicadores precários, identificados na autoavaliação institucional.

Sei que motivação é algo particular e depende da forma como o gestor e ou liderança conduzem o processo, mas a possibilidade oportunizada pela metodologia formulada se fez presente para quem quisesse se deixar motivar. O destaque aqui é para a metodologia que alimentou o encantamento pelo que propunha a avaliação institucional através da participação e da autoavaliação.

Além das surpresas motivacionais, surpresas com enfrentamentos político-econômicos se fizeram presentes na disputa entre a avaliação por resultados e meritocracia e a gestão democrática e avaliação participativa, sendo esta a concepção fundante da proposta do SEAP-RS.

As duas grandes surpresas propiciaram o enfrentamento explícito de forças políticas e terminaram por validar o princípio original da formulação da política de avaliação institucional participativa. Por um lado, o BIRD, agente financeiro internacional e defensor do modelo de avaliação de resultados e monitoramento-controle de avanços da formulação da política e o conjunto de empresários e ONGs, ainda que apoiadores da campanha de governo, defendiam a mesma proposta, contrárias ao SEAP-RS.

Mesmo que o econômico revestido de grande poder e controle social, juntos, agente financiador (BIRD) e agente produtivo (Empresários) não se impuseram nesse conflito. A sabedoria política e a proposta consistente mantiveram tanto o Secretário no cargo quanto as ações de formulação da política em andamento. É possível negociar, sim, mas não uma concepção baseada em convicções. Nesse sentido, o governo foi contundente.

d) Arrancada sem participação

Os diferentes pontos de vista dos atores sociais envolvidos coexistiram, mas influenciaram muito pouco na formulação da política. Aqui aponto uma das fragilidades do processo. A ausência de protagonismo, tanto da SEDUC, CRE e Escolas quanto do CEEed, CPERS-Sindicato e outros, na formulação da política, certamente trouxe dificuldades que poderiam ser minimizadas com a participação desses atores sociais desde o início do processo.

A participação ampliada traria novos problemas e outras questões, no devido momento, mas o processo seria aplicado desde a concepção com coerência pelo SEAP-RS, de forma democrática e participativa. A premissa que defendo agora é que, quanto maior o envolvimento da rede estadual e das outras instituições vinculadas à educação, mais motivados estariam os atores sociais para realizar as suas autoavaliações institucionais.

A gestão 2011-2014 não comunicou a previsão da implantação do SEAP-RS oficialmente para o seu próprio grupo político, o fez por um pronunciamento precipitado do governador aos meios de comunicação. A notícia chegou via imprensa para as CRE e as Escolas. Desta forma, além da formulação da política ser centralizada, sua comunicação foi feita de improviso, exigindo aceleração do trabalho de formulação da política em muito pouco tempo, mas vale lembrar que o tempo dos políticos é mais breve do que dos educadores.

A solidez da democracia depende do compartilhamento do poder de decisão com aqueles atores sociais, seus protagonistas, pois a ação isolada de participação, sem poder decisório, não a garante. Embora a metodologia do SEAP-RS oportunizasse a realização de processos participativos, questiono a qualidade da participação que viria a existir neste processo, uma vez que o poder de decisão era representativo e exigia um exercício democrático efetivo nas reuniões e assembleias propostas pelo SEAP-RS. Mesmo o Sistema propondo transparência na inserção de evidências dos momentos autoavaliativos participativos, a possibilidade de não serem fidedignos esteve presente.

A autonomia, a emancipação, a organização dos coletivos, ainda que estimulados nos textos da política e textos legais, não garantiram efetividade. Por isso é preciso avançar nas análises do processo de implantação da política para que, a partir da prática, o avanço democrático se efetive e mais referências de modos de participação transparente se estabeleçam.

Outra questão importante a ser refletida quanto à metodologia proposta na formulação do Sistema é se esta garantiria a participação de qualidade de todos os atores sociais ou se dependeria da elaboração hegemônica de um pequeno coletivo para a totalidade. A representatividade não é algo “menos” na democracia, desde que ela realmente represente um coletivo e não ideias individuais, mesmo de liderança. O reforço do centralismo subestimaria a potência da representatividade no processo democrático. Ao mesmo tempo a desarticulação entre os atores sociais poderia levar à fragmentação de uma política que se propunha articulada.

e) A coerência e consistência do SEAP-RS

A formulação do SEAP-RS, desde a sua concepção, caracterizou-se por sua coerência teórica e consistência interna com respeito aos conceitos e metodologia propostos e oportunidade de prática para diferentes intenções, mas apresentou uma atitude centralizadora na fase da formulação da política que por sua vez na prática foi incoerente com os processos articulados, participativos e democráticos que propunha. Sintetizo uma comparação possível entre as ações pretendidas e as propostas metodológicas, conforme descrevo no Quadro 21.

Quadro 20 - Ações Pretendidas e Metodologia Proposta - SEAP-RS. 2011-2014

AÇÃO PRETENDIDA	METODOLOGIA PROPOSTA
Recolhimento dos dados empíricos de relevância a serem considerados nas práticas pedagógicas e de gestão para tomada de decisões mais adequadas e compatíveis com a realidade e o estabelecimento de uma “certa” unidade à diversidade da rede estadual.	Preenchimento de cadernos roteiros com seis dimensões e cinquenta indicadores para elaboração de diagnósticos.
Obtenção de informações mais detalhadas sobre cada instância que compõe a rede estadual e seus sujeitos, estabelecendo mecanismos de socialização dessas informações para reflexão coletiva.	Metodologia participativa e autoavaliativa nos três níveis institucionais simultaneamente.
Fortalecimento dos espaços de participação da rede estadual de ensino e o envolvimento da comunidade escolar no debate, na identificação de soluções, envolvimento na análise da situação e engajamento na melhoria da qualidade da educação e no aperfeiçoamento das políticas públicas e de suas grandes prioridades.	Elaboração de Diagnósticos Preliminares, validados em coletivos ampliados com eleição de comissões representativas para inserção dos resultados em plataforma <i>online</i> .
Implementação de programas e projetos adequados, de apoio ao ensino e a aprendizagem para redução das taxas de reprovação, abandono no Ensino Fundamental e no Ensino Médio e a superação do fracasso escolar.	Elaboração de diagnósticos anuais seguidos de planejamentos anuais, com monitoramento de metas e ações.
Aumento dos índices de desempenho da Educação Básica nas avaliações nacionais e IDEB projetado.	Disponibilização de informações das avaliações standardizadas da Escola na plataforma do SEAP-RS, facilitando análises, exercícios auto-comparativos e projeções.
Pontuação para progressão funcional baseada em critérios vinculados à participação no processo de avaliação do SEAP-RS.	Participação em reuniões do SEAP-RS e participação nas comissões representativas.

Fonte: Adaptado pela Autora a partir do documento: Guia Interno para o debate - Sistema Estadual de Avaliação Participativa. SEAP-RS.[s.d]

O jogo social mostrou que a metodologia proposta poderia apresentar resultados diversos dos pretendidos. Nesse sentido, os textos legais e da política são acordos, tendo em vista a convergência de ações coletivas, pela necessidade de um olhar amplo da educação no estado e, ao mesmo tempo, de valorização do olhar auto-referente de cada espaço institucional. No entanto, como a formulação da política se fez sem diálogos extensivos, algumas estratégias punitivas foram adotadas pelo SEAP-RS para padronização mínima necessária em cumprimento da metodologia e na tentativa de contornar confrontos. As ordens de serviço, por

exemplo, propunham punição àqueles que não cumprissem os passos metodológicos propostos.

f) Uma reação ao tempo

Observando o SEAP-RS, os dois primeiros anos da gestão foram utilizados para sua formulação e os dois últimos para [re]formulação. A partir da análise documental realizada constato que houve um esforço para dar visibilidade ao Sistema, mas não foi suficiente para descentralizá-lo com a compreensão devida do que significava. Não foi suficiente para enraizá-lo na prática pedagógica e político-administrativa.

A política estabelece o local, o tempo da disputa e as regras do jogo, mas não sabe ao certo de sua continuidade, pois isso depende de muitos outros atores sociais e das relações de poder para que possa se manter ou não na agenda. Algumas políticas nascem emancipatórias, mas não necessariamente, assim permanecem. Penso que o elo entre a formulação e a prática está na [re]formulação permanente da política. Seus efeitos desenham um contexto inovador, uma política possível, mais qualificada, nem por isso não padronizável e certamente com influências sobre a prática institucional, em se tratando de autoavaliação. Portanto, a formulação impacta na estratégia de implementação e no conteúdo da política, mas os seus efeitos só serão conhecidos quando a política de fato, for implementada.

A pesquisa confirmou que os jogos sociais geraram movimentos institucionais que também [re]significaram a política, a qual se mostrou potente para fazer a diferença e, portanto, capaz de dizer dos contextos institucionais locais através da autoavaliação. A SEDUC, as CRE e as Escolas não são mais as mesmas depois de terem vivido a experiência proposta pelo SEAP-RS, apesar de ausentes na formulação da política, no processo de planejamento participativo podem ser protagonistas, espaço onde podem interferir na formulação de novas políticas.

Atualmente há uma pluralidade de teorias e críticas que a si mesmas se apresentam abertas, em movimento, plurais. A confirmação da existência do jogo social e a constante imprevisibilidade da realidade situacional, nos coloca em xeque

a todo o momento, não nos permitindo suposições teóricas sem análises e reflexões práticas.

Para tanto, foi necessário incorporar, em minha pesquisa e respectiva reflexão, um *ethos* democrático, inclusive pela adoção de uma sequência intercalada entre seções do Processo em Narrativa com Diálogos Teórico-práticos.

Preocupada em explicitar a formulação da Política de Avaliação Institucional Participativa no RS, ponderei as várias dificuldades e limites de contexto de sua formulação, procurei ver sentidos e significados, [in]coerência, [in]consistências, contradições e assertividade.

Reconheci a não racionalidade cartesiana e a não linearidade de um processo de formulação e reformulação de uma política. Detive minha atenção nos seus jogos sociais, seu campo de incertezas. Chamo atenção para a formulação de outras políticas públicas que considerem: a capacidade de conhecimento e de política dos atores sociais; a autonomia e emancipação reconhecida nesses atores; a padronização mínima da diversidade em vista da unidade; o olhar atento, crítico e propositivo de avaliadores externos; a parceria com as Universidades na construção de conhecimentos; os processos participativos e a gestão democrática desde a concepção; a garantia de reformulações permanentes em vista a sua continuidade. Assumo o que Matus [s/d] defendia “[...] *nadie debe asombrar que avance que el pensamiento cree tantos problemas como resuelve. De otra manera la ciencia se agotaría en su objeto*”.

Conquanto a escolha metodológica tenha permitido reflexões que contribuíram para a elaboração dessa tese, outras possibilidades poderiam ser exploradas na análise do processo de configuração da agenda e [re]formulação da política de avaliação institucional participativa.

A autoavaliação institucional participativa é uma ação potente para propor outras formas de pensar e analisar as avaliações impostas pelo mercado, i.e., pelas forças incidentes sobre a política educacional, possibilitando a leitura e interpretação dos números a respeito da instituição a partir do seu contexto e realidade. Para que

avancemos é preciso estarmos atentos à etapa de formulação da política, pois é a sua metodologia que ampliará o conceito de autoavaliação institucional e a capacidade de articular os atores sociais em suas diversidades culturais.

Assim, defendo a construção de um arquivo coletivo de pesquisa sobre a formulação de políticas públicas de autoavaliação institucional, definindo frentes para que se progrida sobre este tema. Insisto, então, que um dos pontos a ser aprofundado é a etapa da formulação da política. Uma questão seria: o elo entre a formulação e a implementação da política estaria em sua permanente reformulação de modo participativo?

Definir uma frente de pesquisa sobre a etapa de formulação de política de avaliação institucional é trazer à memória como estes processos ocorrem e também, como se conectam na implementação.

É a prática de reformulação permanente que possibilita a inclusão de maior diversidade de atores sociais no jogo social. Esse é um movimento importante a ser acompanhado, pois é constitutivo, é o tempo/lugar de poder e política feito por escolhas e construções permeadas pelo meio social, cultural e ideológico. Por concordar com Santos (2016) quando nos diz que a democracia é um conceito em constante movimento, sem fim, ousou dizer que assim também é a formulação de uma política pública que se pretende participativa e democrática. A reformulação permanente mostra a possibilidade de novas leituras frente às avaliações conservadoras, por isso pode ser considerada uma construção para um contexto emergente.

O capitalismo só se sente seguro se governado por quem tem capital ou se identifica com suas 'necessidades', enquanto a democracia é idealmente o governo das majorias que não tem capital nem razões para se identificar com as 'necessidades' do capitalismo (SANTOS, 2016, p. 191).

Para mim esta política formulada pode ser uma reinvenção capaz de sinalizar pistas para construção de uma política educacional mais agregadora e inclusiva. No epílogo "Para ler em 2050: uma reflexão sobre a utopia ou sobre a sociologia das ausências das esquerdas" do livro "A difícil democracia: reinventar as esquerdas" (SANTOS, 2016, p. 209-212), o autor fala em retrospectiva, de uma cegueira

divisora e conflituosa entre os inconformados que, para superá-la, teriam que lutar contra a si mesmos, transformando-se, transformando a sociedade.

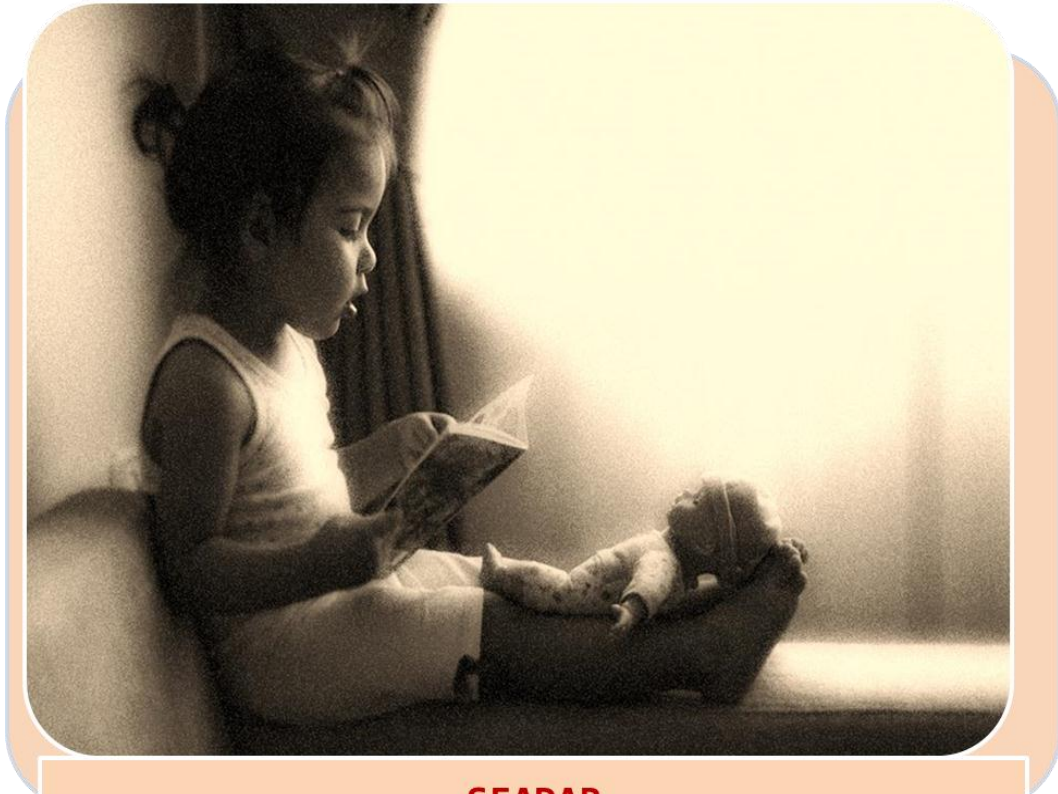
Já Saramago (1995), em seu “Ensaio sobre a Cegueira” também discorre sobre uma semelhante cegueira, divisora e conflituosa, catástrofe necessária para reencontrar caminhos. Concordando com Santos (2016) e Saramago (1995), trago suas metáforas para dizer do momento emergente na reinvenção de políticas com visão agregadora, diversificada e potente. Uma política de avaliação institucional participativa pode vir a ser a possibilidade de resignificação dos processos democráticos na educação pública do estado do Rio Grande do Sul, sem que se adie por muito mais tempo o impedimento do acesso, permanência e sucesso nas escolas.

g) Destaques a partir dos resultados desta pesquisa:

- O elo entre a formulação e a prática coerente está na reformulação permanente;
- O modo de formulação da política impacta no conteúdo da política e na estratégia de implementação;
- Os jogos sociais geram movimentos institucionais com novos sentidos e [re]significações da política;
- No jogo social a combinação entre as capacidades políticas e as de conhecimentos são importantes na definição da agenda;
- Os textos formulados para política, por si só, não garantem efetividade da mesma;
- O centralismo na fase da formulação é incoerente com processos articulados, participativos e democráticos;
- A Avaliação Externa, feita por um grande centro de pesquisa e formação em educação, pode condicionar a perenidade da política;
- Há que considerar o protagonismo dos diferentes Atores Sociais desde a etapa da formulação da Política;

- A solidez da democracia depende do compartilhamento do poder de decisão com aqueles atores sociais, seus protagonistas, pois a ação isolada de participação, sem poder decisório, não garante processos democráticos;
- A existência do jogo social e a constante imprevisibilidade da realidade situacional não permitem suposições teóricas sem análises e reflexões práticas;
- Uma política formulada sem participação dos atores envolvidos, dificilmente se realiza com sentido emancipatório;
- A reformulação permanente da política mostra a possibilidade de novas leituras frente às avaliações conservadoras, por isso o SEAP RS pode ser considerado uma construção para um contexto emergente;
- Construir conhecimento sobre fenômenos sociais é um processo sem fim, no qual as conclusões são sempre provisórias.

MARCAS QUE A HISTÓRIA JÁ DEIXOU...



SEAPAR

verbo intransitivo

Não há complicação: seapar é seapar

Só se seapa seapando

Seapar não rima com solidão

É o ato coletivo, vivido

Ninguém seapa escondido.

Ninguém foge - é decorrência da vida:

Quem não seapa é seapado!

Agora: seapar de menos é seapido,

seapar demais é seapice

E seapar dogmaticamente é seapismo.

Sigamos sorrindo e seapando ,

Conjugando o verbo seapar,

em todos os lugares, tempos e modos.

Viver e seapar é preciso

Nos faz pensar e dá sentido!

ZV - Zé Valdir (19/12/2013)

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação e Sociedade**, Campinas [s.n.], ano XX, n. 69, dez. 1999

_____. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, v. 13, p. 13-29, 2009.

ALTMANN, H. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo: NC, v. 28, n.1, p. 77-89, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v28n1/11656.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

APPLE, M. W.; BEAN, E. J. (org.). **Escolas democráticas**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Cortez, 1997.

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; Carvalho, Maria do Carmo Brant (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

AZEVEDO, F. A. Agendamento da política. In: RUBIM, Antonio A. C. (org.) **Comunicação e política: conceitos e abordagens**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 41-72.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo: V. 56).

BALL, S. J. **Education reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Tradução: Ernesto de Carvalho. Petrópolis: Vozes, 1999.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. **Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

CALVINO, Ítalo. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

CAPELLA, A.C e BRASIL F. G. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. **Revista de Ciência e Política**. Teoria & Pesquisa, v. 24, n. 2, p. 4-17, jul./dez. 2015.

_____. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de São Carlos: UFSCar, 2004. 234p.

CARAZZATO, J. **Planejamento público: a contribuição teórico-metodológica de Carlos Matus**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas. 2000. 216 p. Programa de Pós Graduação em Educação. Dissertação (Mestrado). Universidade de Campinas, Campinas, 2000.

CASTRO, J. A.; OLIVEIRA, M. G. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, Lúcia Mori (org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. (Coleção Capacidade Estatal e Democracia).

CECILIO, L. C. de O. **Inventando a mudança na administração pública: reconstituição e análise de três experiências na saúde**. 2 v. Dissertação (Mestrado em Medicina Preventiva e Social) – Faculdade de Ciências Médicas, UNICAMP, Campinas, 1993.

DE TONI, J. **Planejamento estratégico no setor público**: curso simplificado. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://livrozilla.com/doc/132489/vers%C3%A3o-compacta-curso-pes>>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. **O planejamento estratégico governamental**: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. Curitiba: Intersaberes, 2016 (Série Gestão Pública).

DIAS SOBRINHO, J. Universidade: processos de socialização e processos pedagógicos. In: BALZAN, N. C.; DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação institucional**: teorias e experiências. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000a.

_____. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000b.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. A qualidade da Educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas: Editora NC, v. 29, n. 78, p. 201-215. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 15 set. 2016.

FARENZENA, N.; CARDOSO, C. C.; SCHUCH, C. C. T. Uma análise da formulação do sistema estadual de avaliação participativa do Rio Grande do Sul. **Dialogia**, São Paulo. [s.n] n. 22, p. 87-101, jul./dez. 2015.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

_____. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-169, out. 2005.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://portal.fgv.br/institucional-fgv>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Disponível em: <<http://sistema.bibliotecas-bdigital.fgv.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, Romualdo P. (Org.). **Política educacional**: impasses e alternativas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 85-122.

FREITAS, L. C. Caminhos da avaliação de sistemas educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da Auditoria e a cultura da Avaliação. In. BAUER, A.; GATTI, B. A. (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, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21 jun. de 2000.

FRIEDMAN, J. **Planificación en el ámbito public**. Tradução de S. Godé Puyuelo. Madrid: INAP, 1991.

GADAMER, H. G. **Verdade e método**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Petrópolis: Vozes, 1997.

GOMES, R. et al. Organização, processamento, análise e interpretação de dados: o desafio da triangulação. In MINAYO, M. C. et al (Org.) **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de Programas Sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

HEIDGGER, Martin. **Ser e tempo**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

HUERTAS, F. **O método PES**: entrevista com Matus. Franco Huertas. Trad. Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP. 1996. 139p.

IPEA. Estado, instituições e democracia: democracia / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Ipea, 2010. v.2 (556 p.). Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia. Livro 9. **Mídia e Poder**: interesses privados na esfera pública e alternativas para sua democratização. p. 404-445.

_____. **Brasil em desenvolvimento**:- Estado, planejamento e políticas públicas: sumário analítico. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília: Ipea, 2010. 86p. (Brasil: o Estado de uma Nação).

KINGDON, J. [1984]. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LEITE, D. **Reformas universitárias**: avaliação institucional participativa. Petrópolis. RJ: Vozes, 2005.

LIMA, L. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In: LUCENA JR., C. S.; REIS, J. dos. (Org.). **Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais**. São Paulo: Xamã, 2012. 231 p.

LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. de. (Org.) **Gestão democrática e a organização da escola - Gestão Democrática na e da educação: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. **A pesquisa sobre política educacional no Brasil: aspectos teórico – epistemológico**. Trabalho encomendado a ser apresentado no Eixo 4 – Estado e Política Educacional. XI Anped Sul - Reunião Científica Regional da Anped, de Curitiba, UFPR, 24 a 27 jul. 2016.

MARX, K. **A ideologia alemã**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MATTOS, R. A. de. Revisitando alguns elementos do enfoque situacional: um exame crítico de algumas contribuições de Carlos Matus. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro: Editora NC, v. 15, n. 5, p. 2327-2326, 2010.

_____. **Pensar em saúde**. Trad. Walkiria Maria Franke Settineri. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.

MATUS, C. **Chipanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas**. São Paulo: FUNDAP, 1996a.

_____. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1996b.

_____. **Adeus senhor presidente**. São Paulo: FUNDAB, 1996c.

_____. **Estrategia y plan**. México: Siglo Veintiuno, 1981.

_____. **Política y plan.** Caracas: IVEPLAN (Instituto Venezolano de Planificación), 1984.

_____. **Política, planejamento e governo.** Brasília: IPEA, 1993.

_____. **Los 3 cinturones de gobierno.** Caracas: Fundación Altadir, 1997.

_____. **Teoría de la producción y el juego social.** Caracas: Altadir, 1998.
Seminário de Teoría del Gobierno, Apostila.

_____. **O líder sem estado-maior.** Trad. Gisela Barroso G. A. Sauveur. São Paulo: Fundar, 2000.

_____. **Teoría do jogo social.** São Paulo: Fundap, 2005.

_____. **Política Planificación y Gobierno.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social (ILPES). Caracas. Fundación Altadir. [s/d]. versión preliminar (1987).

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org). **O que ler na ciência social brasileira.** São Paulo: Sumaré, v. 3, p. 59-100, 1999.

MISOCZKY, M.C. **O campo da atenção à saúde após a constituição de 1988:** uma narrativa de sua produção social. Porto Alegre: Dacasa, 2002.

MORAIS, F. **Arte é o que eu e você chamamos arte:** 801 definições sobre arte e o sistema da arte. 2.ed. Rio de Janeiro: Record, 2000. 320p.

MSTECH. Disponível em: <<http://www.mstech.com.br>>. Acesso em: 20 maio 2017.

MULLER, P.; SUREL, I. **Análise das políticas públicas.** Pelotas: EDUCAT, 2002.

NUNES, A. C. Gestão democrática ou compartilhada? Uma (não) tão simples questão de semântica. **Revista Caderno Pedagógico,** Curitiba, APP Sindicato, n. 02, p. 37-40, 1999.

NUNES, P. Proposta prevê mudança na avaliação. **Correio do Povo**. 30 set. 2011. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/Impresso/?Ano=116&Numero=365&Caderno=0&Noticia=342890>>. Acesso em: 09 jun. 2017.

OLIVEIRA, R. P. de. A utilização de indicadores de qualidade na unidade escolar ou porque o IDEB é insuficiente. In: BAUER, A.; GATTI, B. A. (org.); **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – Implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores**. V.2. Florianópolis: Insular. 2013.

PARO, V. **Qualidade do ensino: a contribuição dos pais**. São Paulo: Xamã, 2000.

PASSOS, E.; BARROS, R. B. de. Por uma política da narratividade. In: PASSOS, E.; KASTRUP, V.; ESCÓSSIA, L. da. (Org.) **Pistas do método da cartografia: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade**. Porto Alegre: Sulina, 2009.

PESTANA, M. I. O sistema de avaliação brasileiro. **Revista Brasileira. Estudos Pedagógicos**. Brasília: [s.n.], v. 79, n.191, p.65-73, 1998.

PSB – Partido Socialista Brasileiro. Disponível em: <<http://psbri.org/institucional/nossa-historia/>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

PT – Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/nossa-historia/>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

RAVITCH, D. **A vida e a morte do grande sistema escolar americano, como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Tradução Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011. 318p.

RELATÓRIO DE ALTERAÇÕES DOS CADERNOS DO SEAP-RS, 2014. Documento 06/2014. Análise dos Cadernos. Roteiro 92012 do SEAP-RS, em “Versão Preliminar”. Professor Luis Armando Gandin, p. 15-31, 2014. IN: UFRGS - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **2º 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**. Maria Beatriz Luce (coord. geral). Porto Alegre: UFRGS, 2014. 101 p.

RIBEIRO, V. M.; RIBEIRO, V. M.; GUSMÃO, J. B. de. Indicadores de qualidade para mobilização da escola. **Cadernos de Pesquisa**, [s.n.], v. 35, n.124, p. 227-251, 2005.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RICOEUR, P. **Do texto à ação: ensaios de hermenêutica II**. Porto: RÉS, 1989.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Gabinete de Consultoria Legislativa. **Lei n. 6.672 de 22 de abril de 1974**. Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1974.

_____. Assembleia Legislativa. Gabinete de Consultoria Legislativa. **Lei complementar n. 10.098 de 03 de fevereiro de 1994**. Dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1994.

_____. Assembleia Legislativa. Gabinete de Consultoria Legislativa. **Lei n. 105.76 de 14 de novembro de 1995**. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1995.

_____. **Diário Oficial**. Decreto n. 45.300, de 30 de outubro de 2007. Institui o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul - SAERS. Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, DOE, n. 207, 31 out. 2007. p. 2.

_____. Palácio Piratini. **Proposta ao CPERS Sindicato**, Porto Alegre, 16 mar. 2011.

_____. Diário Oficial do Estado. **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. Rio Grande do Sul, Porto Alegre, ano LXIX, n. 250, p. 15, 29 dez. 2011a.

_____. Diário Oficial do Estado. **Decreto nº 48.743, de 28 de dezembro de 2011**, Regulamenta procedimentos para as Promoções dos Membros do Magistério Público Estadual previstas na Lei 6.672, de 22 de abril de 1974 e dá outras providências. Porto Alegre, ano LXIX, n. 250, 29 dez. 2011b.

_____. Governo do Estado. **Proposta ao CPERS/SINDICATO**. Porto Alegre, 16 mar. 2011. Disponível em: <http://www.cpers15nucleo.com.br/textos/legislacao/proposta_marco11.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2011c.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Proposta pedagógica para o ensino médio politécnico e educação profissional integrada ao ensino médio: 2011-2014**. Governo do Estado do RS, Porto Alegre, 2011d.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Sistema estadual de avaliação institucional participativo**. Governo do Estado do RS, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://servicos.educacao.rs.gov.br/dados/seap.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2011e.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Sistema estadual articulado de avaliação participativa**. Governo do Estado do RS, Porto Alegre. 2011f.

_____. Diário Oficial do Estado. **Decreto n. 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. nº 250 de 29 de dezembro de 2011g.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Sistema Estadual de Avaliação Institucional Participativa - SEAIP - RS. **Documento versão preliminar**. Porto Alegre, 2011h.

_____. Secretaria da Educação. **Ordem de serviço n. 02/2012** de 11 out. 2012. Dispõe sobre o processo do SEAP - Sistema Estadual de Avaliação Participativa na Rede Pública estadual, visando consolidar a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. 2012.

_____. Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP/RS). Orientações para a elaboração da avaliação institucional. O sujeito e seu percurso: roteiro para avaliação individual dos docentes. **Caderno de Avaliação n. 1**, Porto Alegre: SEDUC-RS. 2012a.

_____. Secretaria da Educação. Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP/RS). Roteiro para avaliação coletiva das dimensões. Institucional da escola. O sujeito e seu percurso: roteiro para avaliação individual dos professores e especialistas de educação de apoio pedagógico (supervisão escolar, orientação educacional, atendimento educacional especializado-AEE, biblioteca, laboratórios, secretaria da escola etc. **Caderno de Avaliação 2**. Porto Alegre: SEDUC-RS. 2012b.

_____. Secretaria da Educação. Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP/RS). Roteiro para avaliação coletiva das dimensões. Institucional da coordenação regional de educação. O sujeito e seu percurso: roteiro para avaliação individual dos diretores e vice-diretores. **Caderno de Avaliação 3**. Porto Alegre: SEDUC-RS. 2012c.

_____. Secretaria da Educação. Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP/RS). Roteiro para avaliação coletiva das dimensões institucionais da SEDUC. **Caderno de Avaliação 4**. Porto Alegre: SEDUC-RS.2012d.

_____. Assembleia Legislativa. Gabinete de consultoria legislativa. **Lei n. 13.990 de 15 de maio de 2012**. Introduce modificações na Lei n. 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. 2012e.

_____. Gabinete Secretaria de Estado da Educação nº 1587, de 19 de novembro de 2013. **Informativo sobre procedimentos de avaliação por merecimento para escolas militares**. Ofício, SEDUC-RS. 2013.

_____. SEDUC **Ordem de serviço n. 01/2014 de 03 de fevereiro de 2014**. Dispõe sobre os procedimentos a serem utilizados pela Secretaria de Estado da Educação-SEDUC e pelas Coordenadorias Regionais de Educação-CRE em relação ao processo do Sistema Estadual de Avaliação Participativa na Rede Pública Estadual-SEAP/RS - Avaliação Institucional. 2014.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Portaria n. 60/2014 de 24 de abril de 2014**. Institui o Núcleo de Gestão Ambiental - NGA da Secretaria de Estado da Educação, 2014.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Relatório de gestão 2011-2014**. Coordenação da elaboração do relatório: CAMPOS, O.; DOLORIS, T. G. de; Equipe responsável pela elaboração, FIGUEROA, A. C; PEREIRA, C. L. M; CAMPOS, O.; D. T. G.; LOSADA, G.; SALERNO, G.; VARASCHIN, J. A. A. Porto Alegre. 2014a.
Disponível em:
<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=1&ID=15712>
Acesso em: 30 maio 2015.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Sistema estadual de avaliação participativa. Orientações para a elaboração da Avaliação Institucional. **Caderno SEAP 1**. Governo do Estado do RS, Porto Alegre, 2014b.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Sistema estadual de avaliação participativa. Roteiro para avaliação institucional coletiva da Escola. **Caderno SEAP 2**. Governo do Estado RS, Porto Alegre, 2014c.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Sistema estadual de avaliação participativa. Roteiro para avaliação institucional coletiva da coordenadoria regional de Educação. **Caderno SEAP 3**. Governo do Estado do RS, Porto Alegre. 2014d.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Sistema estadual de avaliação participativa. Roteiro para avaliação institucional coletiva da SEDUC. Porto Alegre. **Caderno SEAP 4**. Governo do Estado do RS, Porto Alegre. 2014e.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Sistema estadual de avaliação participativa. Reflexões e orientações sobre o processo de planejamento participativo à luz do SEAP-RS. **Caderno SEAP 5**. Governo do Estado do RS, Porto Alegre. 2014f.

_____. **Ofício GAB/SEDUC-RS nº 2580**, de 02 dez. 2014g.

_____. **Programa de governo unidade popular pelo Rio Grande** (PT-PSB-PCdoB-PR). Comitê Estadual de Campanha. 2015. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. **Programa de Governo - Caderno de propostas** - Período 2011/2014. 2015b. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarsogenro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

ROSA, G. **Grande sertão veredas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Brasília: BIRD/INDES, 1997.

_____. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130p.

SANTOS, B. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016.

SALERNO, G. **A vida se tece e a escola aconTece entre-vidas**. Porto Alegre, UFRGS. Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Linha: Psicologia Social e Institucional. 139p. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In. SARAIVA, E; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2005. p. 1-26.

SARAMAGO, J. **Una mirada triste y lúcida**. Madrid: Algaba, 2007.

_____. **Ensaio sobre a cegueira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao Fundeb**. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024) por uma outra política educacional**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2016.

SEMINÁRIO DE CAPACITAÇÃO METODOLÓGICA. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Documento digital. Acervo da autora, 2012.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In. SILVA, Maria O. da Silva e. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, M. A. da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a05.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

SOARES, L. E. Canal Fio Cruz. **Diálogo sobre o livro Pensando alto sobre violência, crime e castigo**. Justiça. Disponível em: <<http://www.canal.fiocruz.br/video/index.php?v=Luiz-Eduardo-Soares-Justica-CEL-0365>>. Acesso em: 07 fev. 2017,

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

SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como um país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

STROMQUIST, N. P. Políticas públicas de Estado e equidade de gênero. **Revista Brasileira de Educação**, [s.n.] n. 1, p. 27- 49, jan./fev./mar./abr 1996.

TESTA, M. Planificación normativa vis a vis planificación estratégica. In: **2 Congreso interinstitucional multidisciplinario: la salud em el municipio de Rosario**, Rosario: CESS - Asociación Medica de Rosario, 1991.

THE WORLD BANK. **SWAp para o Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.projects.worldbank.org/P120830/rio-grande-sul-swap?lang=pt>>. Acesso em: 09 jun. 2017.

UFRGS - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **2º 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/** Maria Beatriz Luce (coordenadora geral). Porto Alegre: UFRGS, 2014. 101 p.

_____. **3º 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/** Maria Beatriz Luce (Coord. Geral) - Porto Alegre: UFRGS, 2014. 134 p.

_____. **9º 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. 147)** Maria Beatriz Luce (Coord.Geral) - Porto Alegre: UFRGS, 2015. 91 p.

VALA, J. A análise de conteúdo. In SILVA, A. S. S.; PINTO, J. M. (Orgs.). **Metodologia das ciências sociais**. Porto: Afrontamento, 1986. p. 101-128.

VIANNA, H. M. **Fundamentos de um programa de avaliação educacional**. Estudos em Avaliação Educacional, [s.n], n. 28, jul-dez. 2003.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

_____. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, G. (Org) **Max Weber: sociologia**. 7. ed. São Paulo: Ática, 2003.

WILDAVSKY, A. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. In: BROMLEY, R.; BUSTELO, E. (Eds.). **Política x técnica no planejamento**. Brasília: Brasiliense; UNICEF, 1982.

ANEXOS

ANEXO A – EXCERTOS DO TERMO DE CONTRATO Nº 174/2013 – DLC – DAD –
SEDUC

593

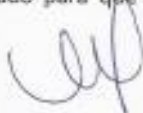
Secretaria de Educação

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DIVISÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Processo nº.: 002963-1900/13-4

DISPENSA DE LICITAÇÃO

Após análise desta Divisão, encaminhamos o expediente supracitado para que seja formalizada a Dispensa de Licitação.
 Em: 12/11/2013.


 Maria do Hôrto Cassemiro
 Coordenadora DLC/DAD/Seduc

De conformidade com o artigo 24, inciso VIII, da Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, **DISPENSO A LICITAÇÃO**, para execução dos serviços de supervisão e gerenciamento de pesquisa, exercendo o papel de líder, compreendendo análise e avaliação de processos e de resultados atinentes à avaliação institucional prevista no Sistema Estadual de Avaliação Participativa, abrangendo os documentos de orientação, os processos de formulação, os procedimentos de implementação e os resultados das avaliações Institucionais produzidas nas escolas estaduais, nas Coordenadorias Regionais de Educação e na sede da Secretaria Estadual de Educação, durante o período de implantação do SEAP (2013-2016), a ser realizado de acordo com as especificações técnicas e diretrizes contidas neste Contrato, no Termo de Referência – Anexo I e no Cronograma de Execução – Anexo II e III, com a Universidade Federal do RGS, no valor de R\$ 6.380.000,00 (seis milhões e trezentos e oitenta mil reais).
 Em: 12/11/2013.


 Claudio Sommaçal
 Diretor Administrativo/Seduc

Ratifico o posicionamento adotado pelo Diretor Administrativo por estar configurada a hipótese prevista no art. 24, inciso VIII, da Lei Federal n.º 8.666/93 e alterações. Publique-se na forma legal.
 Em: 12/11/2013.


 José Clovis de Azevedo
 Secretário de Estado da Educação

Secretaria de Estado da Educação
 Av. Borges de Medeiros, 1501 – Bairro Praia de Belas – Porto Alegre – RS – CEP: 90119-000
 Fone: (51) 3288 4700 e-mail: faleconosco@educ.rs.gov.br



CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DAS ATIVIDADES

13.1. A assessoria em avaliação institucional referente ao Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul (SEAP/RS), objeto do presente contrato, compreenderá como principais atividades:

13.1.1. Elaboração de plano-mestre da assessoria, com detalhamento dos aspectos contemplados no Projeto que acompanha o presente Contrato;

13.1.2. Elaboração de planos anuais da assessoria, respectivamente, de 2013, 2015 e 2015; ²⁰¹⁶

13.1.3. Realização de estudos de natureza avaliativa do SEAP/RS, abrangendo a avaliação: do conteúdo dos documentos do SEAP/RS, incluindo normas, orientações e cadernos da avaliação institucional; do processo de formulação do SEAP/RS e de sua implementação nas escolas estaduais, nas coordenadorias regionais de educação e no órgão central da Secretaria Estadual da Educação do Rio Grande do Sul; de resultados das avaliações institucionais realizadas nas escolas estaduais, nas coordenadorias regionais de educação e no órgão central da Secretaria Estadual da Educação do Rio Grande do Sul; de relações entre resultados das avaliações institucionais e indicadores e informações socioeconômicos, demográficos, educacionais e de políticas públicas;

13.1.4. Elaboração de relatórios anuais e de relatório final de assessoria;

13.1.5. Realização de reuniões formais de intercâmbio entre a equipe de assessoria e a equipe coordenadora do SEAP/RS.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – CONFIDENCIALIDADE

14.1 A **CONTRATADA** obriga-se por si, seus diretores, funcionários, empregados e subcontratados a manter a confidencialidade das informações relacionadas à **CONTRATANTE** ou terceiros, incluído o conteúdo de suas atividades, cujas informações tenha ou venha ter conhecimento ou acesso, em meio impresso, digital ou verbal, para o cumprimento do presente **CONTRATO**, não podendo sob qualquer pretexto utilizá-las para si, divulgar, revelar, reproduzir ou dar conhecimento a terceiros, responsabilizando-se em caso de descumprimento desta obrigação ora assumida, bem como, pelas perdas, danos, lucros cessantes e demais previsões legais.

14.2 A confidencialidade das informações subsistirá ao término deste **CONTRATO**, por qualquer motivo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, obrigadas as partes, seus sucessores, seus representantes, a qualquer título.

14.3 O disposto nesta Cláusula não se aplicará a qualquer informação sobre a qual a **CONTRATADA** possa provar que:

14.4.1 Na ocasião da sua divulgação ela já era de conhecimento público;

14.4.2 Após a revelação para a **CONTRATADA**, ela foi publicada e tornou-se, de outra forma, de conhecimento público, por motivo não relacionado com eventual falha no processo de comunicação dessa informação;

14.4.3 Foi recebida após a revelação por terceiros que possuam direito de divulgar tais informações;

14.4.4 Foi desenvolvida pela **CONTRATADA** de forma independente.

14.4.5 A **CONTRATADA** deverá destruir ou devolver, ao exclusivo critério da **CONTRATANTE**, todo e qualquer documento ou informação enviada ou descrita no âmbito deste **CONTRATO**.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DOS DIREITOS AUTORAIS

15.1 Os direitos autorais dos resultados alcançados ao longo da execução do objeto deste contrato estarão resguardados aos autores por se tratarem de direitos inalienáveis, irrenunciáveis e imprescritíveis, conforme preceitua a Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DIVISÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

508
21

E, por estarem as partes justas e contratadas, assinam o presente Contrato em duas vias, de igual teor, na presença das testemunhas abaixo assinadas.

Porto Alegre, 12 de novembro 2013.

JOSE CLOVIS DE AZEVEDO
Secretário de Estado da Educação
CONTRATANTE

CARLOS ALEXANDRE NETTO
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Carlos Alexandre Netto
Reitor
UFRGS
CONTRATADA

TESTEMUNHAS:

Assinatura: _____

Nome: _____

CPF: _____

Assinatura: _____

Nome: _____

CPF: _____



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DIVISÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

ANEXO I

PLANO DE TRABALHO

Órgão/Entidade Proponente Universidade Federal do Rio Grande do Sul			C.N.P.J. 92.969.856/0001-98	
Endereço Av. Paulo da Gama, 110 - Bairro Farroupilha				
Município Porto Alegre	U.F. RS	C.E.P. 90.040-060	DDD/Telefone (51) 33085000 Ramal: 3601	
Conta Corrente	Banco	Agência	Praça de Pagamento	
Nome do Responsável Carlos Alexandre Netto			C.P.F. 346.005.820-04	
C.I./Órgão Expedidor	Cargo Reitor	Função		
Endereço				C.E.P.
DIRETORA		E-mail:		

2 - OUTROS PARTICÍPES

Nome Governo do Rio Grande do Sul / Secretaria Estadual da Educação		C.N.P. J/C.P.F. 92.941.681/0001-00	
Endereço Av. Borges de Medeiros, 1501 - Bairro Praia de Belas - Porto Alegre - RS			C.E.P. 90.119-900



599

3 - DESCRIÇÃO DO PROJETO

Título do Projeto	Período de Execução	
	Início (a partir da publicação da súmula do Contrato em DO)	Término
Análise e avaliação externa de processos e de resultados atinentes à avaliação institucional participativa do Sistema Estadual de Avaliação Participativa – SEAP/RS		
Identificação do Objeto Pesquisa compreendendo análise e avaliação de processos e de resultados atinentes à Avaliação Institucional Participativa prevista do Sistema Estadual de Avaliação Participativa, abrangendo os documentos de orientação, os processos de formulação, os procedimentos de implementação e os resultados das avaliações institucionais produzidas nas escolas estaduais, nas coordenadorias regionais de educação e na sede da Secretaria Estadual de Educação, durante o período de implantação do SEAP (2012-2014).		


Justificativa da Proposição

O Programa de Governo 2011-2014 da Gestão Estadual do Rio Grande do Sul foi orientado pela concepção da educação de qualidade social como direito de cidadania, que possui os seguintes eixos estratégicos: Recuperação Física e Modernização Tecnológica, Reestruturação Curricular e Política de Formação, Qualificação e Democratização da Gestão e Valorização Profissional. O Sistema Estadual de Avaliação Participativa inscreve-se entre as ações do eixo *Qualificação e Democratização da Gestão*, buscando instaurar processos avaliativos articulados e iterativos, esteados na apreciação dos próprios atores institucionais quanto a um amplo espectro de condições da educação estadual. O *desenho do Sistema Estadual de Avaliação Participativa* é inovador por sua potencialidade de envolvimento amplo e direto de todos os segmentos que compõem as comunidades escolares, bem como dos atores da administração central da rede estadual, no diagnóstico das condições institucionais sob as quais se faz a educação escolar na rede de ensino. Inova também na combinação entre avaliação interna e externa como partes articuladas. O SEAP está sendo instituído como uma política pública de Estado que busca construir diagnósticos qualitativos de todas as instâncias da rede estadual de ensino para aperfeiçoar a gestão educacional e o controle público com incidência na melhoria dos processos de ensino-aprendizagem, com vistas a alcançar uma educação de qualidade social. De outra parte, tomando em conta o objetivo geral do PROREDES BIRD – Educação, *de contribuir para o desenvolvimento sustentável do estado, com equidade e participação, proporcionando um ambiente qualificado às atividades escolares e implementando melhorias na gestão da educação*, pretende-se que esta pesquisa seja realizada por Instituição(ões) pública(s) de Educação Superior com sede no próprio estado do Rio Grande do Sul. Desta forma, valoriza-se e promove-se o desenvolvimento da capacidade técnico-científica em Educação; potencializa-se a articulação entre a formação inicial dos profissionais da educação e a sua educação continuada, e entre estas e a produção e disseminação de conhecimentos - atividades precípuas das instituições de Educação Superior; e aproxima-se mais a comunidade universitária da problemática da Educação Básica e da comunidade escolar. Com efeito, o envolvimento das universidades públicas em avaliações externas de políticas educacionais governamentais cria um espaço de fortalecimento da própria capacidade acadêmico-profissional neste campo de estudos e de intervenção na ação pública - de alto interesse para a sociedade e os poderes públicos instituídos, ao reconhecerem a legitimidade dos dispositivos de autonomia intelectual dos acadêmicos e de autonomia institucional das universidades. Considerando o expressivo número de unidades a serem avaliadas e para que se obtenha relatórios qualitativos com diferentes olhares, mas com a garantia dos mesmos parâmetros e metodologia de análise para as escolas da Rede Estadual de Ensino, as Coordenadorias Regionais de Educação e o órgão central da SEDUC, entendemos ser necessário o convênio com uma universidade-líder que coordenará o trabalho a partir de um Plano-Mestre, **no caso a Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. A Universidade Federal do Rio Grande do Sul possui experiência nessa área de atuação e incorporará no trabalho pesquisadores de Universidades, geograficamente localizadas em diversas regiões do Estado, conforme explicitado no Termo de Referência e o Plano de Trabalho.

612
27

Assunto: Qualificação de Direção e Vice-Direção
Suplência: 050010-100012-1
Nome: Tereza de Fátima Leandre dos Santos
Id.Pessoa: 112 188503
Tipo Vínculo: efetivo
Cargo/Função: Professor - 54
Lotação: 38200 - 01 Coordenadoria Regional de Educação

RESOLUÇÃO a ser registrada no PAg. Nº 102, publicado no D.O.E. de 07/01/2015, referente à dispensa de registro de concurso para 30 vagas em 01 (uma) vaga em 28/11/2015, e não outra vacante.

Código: 128142

Assunto: Qualificação de Direção e Vice-Direção
Suplência: 050010-100012-0
Nome: MARCELO DE TUDORIS CARDOSO
Id.Pessoa: 331801602
Tipo Vínculo: EFETIVO
Cargo/Função: PROFESSOR - 54
Lotação: Secretaria de Educação - 01 Coordenadoria Regional de Educação

RESOLUÇÃO, a partir de 06/03/2012, de função de vice-diretor substituído logo do estabelecimento de ensino CEA, ENDREJA SINA ELIZ MENEZES ETI, cidade U, em PORTO ALEGRE referente a designação publicada em 20/09/2010 pág. 87.

Código: 128140

PORTARIAS

PORTARIA 228395

O Secretário de Estado de Educação, no uso de suas atribuições e com base no artigo 60, inciso I e II do Estatuto da Função Pública de Carreira e Lei nº 12.961, de 01/03/2011, artigo 20º, 24º e seguintes e Resolução Normativa 18, de 07/02/2013, institui a Temporária PEDAGÓGICA para atender à necessidade de docentes de disciplinas de procedimentos, no Sistema de Provas Públicas Externas para o preenchimento de vagas com recursos financeiros provenientes de Outorgas Federais e a União, mediante processo de Seleção Aberta de Transição Voluntária - CAT, no âmbito do Sistema de Seleção de Concursos e Contratos de Trabalho - SINCOT.

Código: 128146

CONTRATOS

ASSUNTO: RESCISÃO IRREVERSÍVEL DO TERMO DE CONTRATO DE SERVIDOR E SERVIÇOS DE ENFERMAGEM Nº 043392

Processo: 19873-130012-1

De acordo com o artigo 78, inciso II, da Lei 8.080, foi rescindido antecipadamente o Termo de Contrato Nº 043392, firmado entre a Secretaria de Estado de Educação e a Empresa Analise Consultoria Ltda, tendo como objeto a contratação onerosa de serviços de apoio de sala de aula e monitor no Colégio Estadual Teresopolis, no município de Teresopolis / RJ.

Código: 128117

ASSUNTO: TERMO DE CONTRATO Nº 176203 ELICISACIONEIRA

PROCESSO: 16290-100012-4

PARTES: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, através de SECRETARIA DE EDUCAÇÃO e a empresa ELICISACIONEIRA FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL.
OBJETO: O presente contrato visa a prestação dos serviços de apoio técnico e gerenciamento de pesquisa, avaliação e gestão de labor, desenvolvimento acadêmico e avaliação de processos e de resultados dentro da instituição educacional prevista no Sistema Estadual de Avaliação Pedagógica, abrangendo os processos de avaliação, os processos de formação, os procedimentos de implementação e os resultados das atividades pedagógicas realizadas nos estados, com o Coordenador Regional de Educação e no âmbito do Sistema Estadual de Educação.
DO PREÇO: O valor para o presente objeto é de R\$ 6.360.800,00 (seis milhões e trezentos e seis mil reais).

CURSO: PIAUICERVO
Unidade Organizacional: 1381
Atividade/Função: 001 38001
Elemento: 3200 38 3891
Número: 0000
Empenho nº: 10000327203
Data de Registro: 12/11/2015

Porto Alegre, 29/11/2015

Código: 128110

RESOLUÇÃO

RESOLUÇÃO DE 2º ADITIVO AO TERMO DE COOPERAÇÃO Nº 748211

PROCESSO: 1640-190011-0
PARTICIPES: Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria de Educação, e o INSTITUTO DE ESTUDOS, PESQUISAS E DESENVOLVIMENTO HUMANO E PROFISSIONAL DE ALTA PERFORMANCE - IPRAVACAO.
RESUMO: Visa vigiar para estudos dos estudantes da Rede Pública Estadual, de interesse curricular - não obrigatório.

OBJETO: Atender a Câmara Quarta - Da Vigência que passou a ter a seguinte redação: "O presente Termo de Cooperação terá vigência por 03 (três) anos, a contar da publicação da mesma no Diário Oficial do Estado, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo".
Ficam ratificadas as demais disposições do Termo de Cooperação.

Código: 128118

RESOLUÇÃO DE TERMO DE COOPERAÇÃO Nº 1281212

PROCESSO Nº 012788-190013-4

PARTICIPES: Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria de Educação e o INSTITUTO DE ESTUDOS, PESQUISAS E DESENVOLVIMENTO HUMANO E PROFISSIONAL DE ALTA PERFORMANCE - IPRAVACAO.
OBJETO: Visa proporcionar aos estudantes do Ensino Médio dos estabelecimentos de ensino da rede pública estadual, artigos de interesse curricular não obrigatório.
RESUMO: O presente Termo de Cooperação terá vigência de em 01/11/2015, a contar da publicação da mesma no Diário Oficial do Estado, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo.

Código: 128128

RESOLUÇÃO DE 2º ADITIVO AO TERMO DE COOPERAÇÃO Nº 442028

PROCESSO: 16412-190011-3

PARTICIPES: Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria de Educação, e o CENTRO DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL LTDA.

RESUMO: Visa vigiar para estudos dos estudantes da Rede Pública Estadual, de interesse curricular - não obrigatório.
OBJETO: Atender a Câmara Quarta - Da Vigência que passou a ter a seguinte redação: "O presente Termo de Cooperação terá vigência por 03 (três) anos, a contar da publicação da mesma no Diário Oficial do Estado, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo".
Ficam ratificadas as demais disposições do Termo de Cooperação.

Código: 128126

RESOLUÇÃO DE 2º ADITIVO AO TERMO DE COOPERAÇÃO Nº 422208

PROCESSO: 7645-100009-4

PARTICIPES: Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria de Educação, e a EMPRESA INTERMEDIADORA SISTEMAS EDUCACIONAIS LTDA.

RESUMO: Visa vigiar para estudos dos estudantes da Rede Pública Estadual, de interesse curricular - não obrigatório.
OBJETO: Atender a Câmara Quarta - Da Vigência que passou a ter a seguinte redação: "O presente Termo de Cooperação terá vigência por 03 (três) anos, a contar da publicação da mesma no Diário Oficial do Estado, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo".
Ficam ratificadas as demais disposições do Termo de Cooperação.

Código: 128127

RESOLUÇÃO DE 2º ADITIVO AO TERMO DE COOPERAÇÃO Nº 456008

PROCESSO: 16005-190011-7

PARTICIPES: Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria de Educação, e a SER SUE, CONSULTORIA E ASSESSORIA PEDAGÓGICA LTDA.

RESUMO: Visa vigiar para estudos dos estudantes da Rede Pública Estadual, de interesse curricular - não obrigatório.
OBJETO: Atender a Câmara Quarta - Da Vigência que passou a ter a seguinte redação: "O presente Termo de Cooperação terá vigência por 03 (três) anos, a contar da publicação da mesma no Diário Oficial do Estado, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo".
Ficam ratificadas as demais disposições do Termo de Cooperação.

Código: 128129

Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha

Presidente: PEDRO LUIZ WABERER
End: Rua Inocência, nº 338 - Bairro Primavera
Novo Hamburgo/RS - 91040-140

RESOLUÇÃO

RESOLUÇÃO DE ATO OFICIAL

O Direto Executivo da Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha, no uso de suas atribuições estatutárias, torna pública a designação do servidor JOSÉ FRANCISCO CAMPRELO MALCHADO, inscrito no CPF nº 30429800, para substituir o servidor VALDIRA JARGES, Identidade Funcional nº 200800021, no período de 29 de outubro a 09 de novembro de 2015, no Setor de Registração.

RESOLUÇÃO DE INEXIBIBILIDADE

Porto Alegre, Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha, CNPJ nº 01.565.074/0001-30, e Fundação PROAMM, CNPJ nº 01.987.024/0001-31.

Objeto: pagamento de reembolso no 1º processo técnico PROAMM - Tecnologias para Tratamento de Água e Efluentes, para o servidor Dácio Renato Porcino, Identidade Funcional nº 184719002, em dias 16 e 17 de agosto de 2015, em Porto Alegre/RS.

Valor: R\$ 810,00 (oitocentos e dez reais).
Data: 10 de agosto de 2015. Processos: 1115-10.0013-3.
Assinatura: 13.90.30.2633. Protocolo: 7860.

Código: 128119

616

APÓSTILAS

APÓSTILA Nº 12014

A DIRETORA ADMINISTRATIVA, Nº 140 de suas atribuições, editou a Termo de Contrato de LOCAÇÃO DE BENS IMÓVEIS DO R.G., subscrito no D.O.E. 2013/0013, página 08, datado 02/02/13, expediente administrativo nº 2861-12013/14, o qual deverá conter:

CLASSIFICAÇÃO DE SERVIÇOS - DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE

1. Designar o Gerente de Projeto para acompanhar a execução das atividades sob condições e condições e seguir com a execução, sendo íntim.

COORDENADOR DO SERVIÇO: AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

OLIVEIRA, SALVADOR DO CARVALHO
 CLOVIS CARVALHO (ID: 20140202)
 RUA ARIANNA, 15 - 7005000

COORDENADORES ADJUNTOS:

JOANA BARCELLOS (ID: 38029701)
 CARMEN LÚCIA PEREIRA (ID: 46370201)
 DEBORA KARLA GALVÃO (ID: 33374101)

CLASSIFICAÇÃO DE SERVIÇOS - DAS ATIVIDADES

45.1.2.0003 - Despesa de outros serviços de assistência, respectivamente, de 2013, 2014, 2015 e 2016.

Em 15/01/2014

Código: 12014

Conselho Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Sul

Conselheira Presidente: AGOSTO DEON
 End. Av. Borges de Medeiros, 1501 - 20º andar
 Porto Alegre-RS - 91131-002

SÉRIAS

Processo nº 12014 - 0801/2014
 Processo CERS nº 2007/2013.2
 Aprovado o Plano de Curso e a matriz de Disciplinas da Curso Técnico em Administração - área Tecnológica Gestão e Negócios no Instituto Pro-Universidade Caspary - IPUC, em Caracas, com re-destinação de Curso Técnico em Administração, autorizado pelo Parecer CERS nº 1182008.
 Parecer nº 82/2014 - 0801/2014
 Parecer nº 115/2013-10-013.2
 Desautorizada a criação de Educação Profissional EMBAE, em São Leopoldo, para a oferta do Curso Técnico em Enfermagem - área Tecnológica Saúde e Segurança, cujo funcionamento foi autorizado pelo Parecer CERS nº 2802012.
 Parecer nº 82/2014 - 0801/2014
 Parecer nº 23/1710-06/13.6
 Condição, por 2 anos, a Trabalho Técnico de Educação Profissional Cursos Alfa, em Santa Cruz, visando a oferta de Cursos Técnicos em Informática - área Tecnológica Computação e Processos Industriais, passando a ser oferta em Santa Cruz de Sul, parte do Sistema Estadual de Ensino.
 Aprovado o Plano de Curso e a matriz de Disciplinas de Curso Técnico em Informática - área Tecnológica Saúde e Segurança.
 Código: 12014

Secretaria da Segurança Pública

Secretaria da Segurança Pública

Secretário de Estado: ARTUR ALBERTO RECHELS
 End. Av. Volanteiros de Polícia, 1358 - 9º andar
 Porto Alegre-RS - 91330-010

Gabinete do Secretário

ARTUR ALBERTO RECHELS
 End. Rua Volanteiros de Polícia, 1358 - 9º andar
 Porto Alegre - RS / 91330-010
 Fone: (51) 3218-1800

CONTRATOS

Assunto: Contrato
 Expediente: 00319-12013-1
 Contratação Nº 2014-030801

CONTRATANTE: Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria de Segurança Pública, CONTRATADO: RUIZELI LAURINDA STANISLAU, OBJETO: AQUISIÇÃO DE 30 (TRÊS) e 30 (TRÊS) CARGAS DE 02 (DOIS) e 01 (UMA) ANO, referente ao, nome BRUNO, modelo oficial, referente ao lote 04, para o Distrito Militar - PRATO - 40 dias - VIGÊNCIA: Sistema de Fomento, VALOR: R\$ 16.424,28 (Dezesseis Mil e Quarenta e Quatro Reais e 28 Centavos) - 02/01 Projeto: 0085, Natureza Despesa: 4.4.90.52 Recursos: 1504 - FUNDAMENTO LEGAL: PROJETO ESPECIAL 150213/2013 - INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES: PE 150213/2013 - Termo de Contrato nº 3812/13.

Código: 12014

Assunto: Contrato
 Expediente: 02160-12013-0
 Contratação Nº 2014-030801

CONTRATANTE: Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria de Segurança Pública, CONTRATADO: CARLA CAMILA LIMA OLIVEIRA, Objeto: prestação de 1800 (mil e oitocentas) horas de trabalho de Anal. em Segurança, Marco Plan-ting, referente ao Lote 05 e 120 (duzentos e vinte) CARGAS DE 02 (DOIS) ANOS, referente ao, nome PLAN-ting, referên-cia ao Lote 05 - PRATO - 30 dias - VIGÊNCIA: Sistema de Fomento - VALOR: R\$ 10.511,20 (Dez Mil e Quinhentos e Onze Reais e 20 Centavos) - 02/01 Projeto: 0085, Natureza Despesa: 4.4.90.52 Recursos: 1504 - FUNDAMENTO LEGAL: PROJETO ESPECIAL 150213/2013 - INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES: PE 150213/2013 - Termo de Contrato nº 3712/13.

Código: 12014

Assunto: Contrato
 Expediente: 02165-12013-0
 Contratação Nº 2014-030801

CONTRATANTE: Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria de Segurança Pública, CONTRATADO: ANAIA AFRONSO LIMA, Objeto: prestação de 24 (vinte e quatro) horas de trabalho de Anal. em Segurança, Modelo Plan-ting, referente ao Lote 05 - PRATO - 30 dias - VIGÊNCIA: Sistema de Fomento - VALOR: R\$ 13.200,00 (Treze Mil e Duzentos Reais) - 02/01 Projeto: 0085, Natureza Despesa: 4.4.90.52 Recursos: 1504 - FUNDAMENTO LEGAL: PROJETO ESPECIAL 150213/2013 - INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES: PE 150213/2013 - Termo de Contrato nº 3812/13.

Código: 12014

Assunto: Contrato
 Expediente: 02165-12013-0
 Contratação Nº 2014-030802

CONTRATANTE: Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria de Segurança Pública, CONTRATADO: Inovevina Tecnol-ogias Ltda, Objeto: prestação de 21 (vinte e uma) horas de trabalho de Anal. em Segurança, referente ao Lote 01 e 02 (dois) Projetos: CPSON 014 referente ao Lote 01 - PRATO - 30 dias - VIGÊNCIA: Sistema de Fomento - VALOR: R\$ 8.110,24 (Oito Mil e Cem e Dezesseis Reais e 24 Centavos) - 02/01 Projeto: 0085, Natureza Despesa: 4.4.90.52 Recursos: 1504 - FUNDAMENTO LEGAL: PROJETO ESPECIAL 150213/2013 - INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES: PE 150213/2013 - Termo de Contrato nº 3812/13.

Código: 12014

Assunto: Contrato
 Expediente: 02165-12013-0
 Contratação Nº 2014-030804

CONTRATANTE: Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria de Segurança Pública, CONTRATADO: DUARTE & CIA LTDA, Objeto: prestação de 20 (vinte) horas de trabalho de Anal. em Segurança, referente ao Lote 11 - PRATO - 30 dias - VIGÊNCIA: Sistema de Fomento - VALOR: R\$ 2.010,00 (Dois Mil e Dez Reais) - 02/01 Projeto: 0085, Natureza Despesa: 4.4.90.52 Recursos: 1504 - FUNDAMENTO LEGAL: PROJETO ESPECIAL 150213/2013 - INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES: PE 150213/2013 - Termo de Contrato nº 3712/13.

Código: 12014

RECURSOS HUMANOS

Assunto: Alargamento
 Expediente: 01266-12013-3
 Nome: BRUNO ROSSATO PEREIRA DE SOUZA
 M.Func/Vigência: 009/02001
 Tipo Vínculo: efetivo
 Cargo/Função: Agente Penitenciário - E
 Localidade: SUZANO - Núcleo de Segurança e disciplina

CONDIÇÃO AUTORIZADO o afastamento de servidor, nos termos do Decreto 4887/91, sem prejuízo de remuneração, e demais vantagens inerentes ao respectivo cargo.
 Localidade de destino: EXCURIAÇO, TABOÃO DO PRACERISSE, Pólis e/ou a Vila Independência/SP.
 Período de afastamento: 01/02/2013 a 24/12/2013.
 Evento e justificativa: Exoneração de cargo, por determinação judicial.
 Condição: Com êxito.

Código: 12014

Assunto: Alargamento
 Expediente: 01267-12013-9
 Nome: CARLA APARECIDA GONCALVES LOPES
 M.Func/Vigência: 212/02001
 Tipo Vínculo: efetivo
 Cargo/Função: Agente Penitenciário - O
 Localidade: SUZANO - Unidade Penal de Suzano

CONDIÇÃO AUTORIZADO o afastamento de servidor, nos termos do Decreto 4887/91, sem prejuízo de remuneração, e demais vantagens inerentes ao respectivo cargo.
 Localidade de destino: CHAPÉU DO SUCUPIRA
 Período de afastamento: 12/12/13 a 18/12/13
 Evento e justificativa: Exoneração de cargo, por determinação judicial.
 Condição: Com êxito.

Código: 12014

Assunto: Alargamento
 Expediente: 01360-12013-0
 Nome: CLAUDIA DE OLIVEIRA
 M.Func/Vigência: 212/18001
 Tipo Vínculo: efetivo
 Cargo/Função: Agente Penitenciário - O
 Localidade: SUZANO - Presídio Estadual de Cruz Alta

CONDIÇÃO AUTORIZADO o afastamento de servidor, nos termos do Decreto 4887/91, sem prejuízo de remuneração, e demais vantagens inerentes ao respectivo cargo.
 Localidade de destino: 1300 - PRATO/RS
 Período de afastamento: 12/13 a 18/12/13
 Evento e justificativa: Exoneração de cargo, por determinação judicial.
 Condição: Com êxito.

Código: 12014

ANEXO B – Convite SEAP-RS

*O Governador do Estado do Rio Grande do Sul
Turso Genro
e o Secretário de Estado da Educação
Jose Clovis de Azevedo*

têm a honra de convidar Vossa Excelência para a Solenidade de Lançamento do Sistema Estadual de Avaliação Participativa, a realizar-se às 15 horas do dia 25 de setembro de 2012, no Salão Negrinho do Pastoreio do Palácio Piratini, em Porto Alegre.

Fuje: passeio

*Pede-se a gentileza do comparecimento
com 15 minutos de antecedência.*

*R.S.P. 3224.1919 ou
confirmacoes-cerimonial@rgg.rs.gov.br*

ANEXO C – Carta à Comunidade Escolar



Sistema
Estadual de
Avaliação
Participativa

CARTA À COMUNIDADE ESCOLAR

Estamos vivendo, na Rede Estadual de Ensino, um momento de Avaliação Participativa dos três níveis institucionais: Escolas, Coordenadorias Regionais e Secretaria de Estado da Educação. O Sistema Estadual de Avaliação Participativa – SEAP/RS, em execução desde 2012, veio garantir a avaliação qualitativa dos processos que produzem resultados quantitativos aferidos nas avaliações externas. Esta autoavaliação visa promover a reflexão e o debate em torno de seis dimensões e cinquenta indicadores que sustentam o trabalho nas nossas instituições. São elas:

- 1- Gestão Institucional
- 2- Espaço Físico da Instituição
- 3 – Organização e Ambiente de Trabalho
- 4- Políticas de Acesso, Permanência e Sucesso na Escola
- 5- Formação de Profissionais da Educação
- 6- Práticas Pedagógicas e de Avaliação

O processo possui etapas que se estruturam com a participação de todos os segmentos da Comunidade Escolar e configura-se num instrumento de diagnóstico com alto potencial para subsidiar o planejamento das ações nas instituições educacionais. A participação de todos os sujeitos envolvidos é o que dá garantia de legitimidade a este processo.

A Comissão Representativa de cada nível institucional eleita, do dia 25/11 até 05/12, terá a responsabilidade de registrar, no Sistema SEAP/RS, o diagnóstico elaborado pela comunidade escolar através dos debates realizados.

Desejamos que o processo seja participativo e transparente e seus resultados sejam subsídios decisivos para o Planejamento de novas ações em 2014! Por isso, conclamamos que todos se envolvam e procurem ficar inteirados do processo SEAP/2013. Para maiores informações acesse o site da SEDUC <http://www.seduc.rs.gov.br>, no link SEAP.

Bom trabalho nesta nova etapa que inicia!

Secretário de Estado da Educação
Jose Clovis Azevedo

ANEXO D - Convênio SEPLAG Nº 028/2012



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

CONVÊNIO SEPLAG Nº 028/2012

Convênio que entre si celebram a Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã e a Secretaria de Estado da Educação, no âmbito do Contrato de Empréstimo com o BANCO MUNDIAL, visando ao estabelecimento das competências e procedimentos para a implementação do "Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul - PROREDES - BANCO MUNDIAL".

A SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, doravante denominada SEPLAG, com sede na Avenida Borges de Medeiros, nº 1501, 9º andar, em Porto Alegre/RS, inscrita no CNPJ sob o nº 87.956.682/0001-28, neste ato representada por seu Titular, Senhor, **João Constantino Pavani Motta**, inscrito no CPF sob o nº 202.954.560-00, Portador da Carteira Identidade nº 1002413993, e a SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, doravante denominada SEDUC, inscrita no CNPJ sob o nº 92.941.691/0001-00, com sede na Avenida Borges de Medeiros, nº 1501, Plataforma, em Porto Alegre/RS, neste ato representada por seu Titular, Senhor **Jose Clóvis de Azevedo**, inscrito no CPF sob o nº 149.249.190-04, portador da Carteira Identidade nº 4010951681, tendo em vista o que consta no Expediente Administrativo nº 1505-13.00/12-3, sujeitando-se às disposições da Instrução Normativa da Contadoria e Auditoria Geral do Estado, IN CAGE 01/06, de 21/03/2006, da Lei de Diretrizes Orçamentárias relativa aos exercícios em que se der a utilização dos recursos previstos, da Lei nº 8.666/93, no que couber, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e legislação posterior e demais normas regulamentares à matéria e ainda aos termos do Contrato de Empréstimo com BANCO MUNDIAL, aprovado pelo Senado, conforme Resolução nº 24/2012, resolvem celebrar o presente CONVÊNIO, adotando o procedimento simplificado de que trata o § 1º do art. 20 da já citada IN CAGE 01/2006, cadastrado no módulo de convênios do FPE sob o nº 3379/2012, mediante as cláusulas e condições abaixo especificadas:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Convênio tem por objeto a definição de competências e o estabelecimento de procedimentos a serem observados pelos partícipes na implementação do "Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul - PROREDES - BANCO MUNDIAL" (doravante denominado "Programa"), em estrita conformidade com o Contrato de Empréstimo com o BANCO MUNDIAL (doravante denominado "Contrato de Empréstimo") e de acordo com as Diretrizes de Anticorrupção e os Documentos de Salvaguardas do BANCO MUNDIAL, o Manual Operacional e o Plano de Trabalho do Programa.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Tudo o que estiver especificamente regulado neste Convênio se regerá pelo estabelecido no Contrato de Empréstimo.

Subcláusula Primeira As obrigações assumidas pelos partícipes neste Convênio em nada alteram ou modificam as contidas no Contrato de Empréstimo.

Subcláusula Primeira Se ocorrer alguma contradição entre o estipulado neste Convênio e no Contrato de Empréstimo, o Contrato de Empréstimo prevalecerá.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DO FORO

Para dirimir dúvidas oriundas do presente Convênio, fica eleito e convenionado o Foro da Comarca de Porto Alegre/RS, com renúncia de qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E por estarem de pleno acordo, assinam o presente Instrumento em 03 (três) vias de igual teor e forma, na presença de duas testemunhas que também o subscrevem.

Porto Alegre, 17 de Agosto de 2012.

JOÃO CONSTANTINO PAVANI MOTTA,
Secretário do Planejamento, Gestão e
Participação Cidadã

JOSE CLOVIS DE AZEVEDO,
Secretário de Estado da Educação

Testemunhas:

NOME: MARGARITA VASATA
CPF: 3350 39580-53

NOME: MARGIA LANG
CPF: 449 278510-87



DECAP/SEPLAG	
Processo	1505-1300 12-3
Rubrica	6 Fis. 03

PLANO DE TRABALHO

1 - DADOS CADASTRAIS

ÓRGÃO/ENTIDADE PROPONENTE Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul		CNPJ 92941681/0001-00	
ENDEREÇO Av Borges de Medeiros, 1501			
CIDADE Porto Alegre	UF. RS	CEP. 90119-900	DDD/Telefone 51 3288-4901
CONTA CORRENTE	BANCO	AGÊNCIA	PRAÇA DE PAGAMENTO
NOME DO RESPONSÁVEL: Jose Clovis de Azevedo		CPF: 149.249.190/04	
Cl/Órgão Expedidor 401.095.168-1 SJS/RS	Cargo Secretário Estadual de Educação	Função Gestor da Secretaria Estadual de Educação	
ENDEREÇO Av Borges de Medeiros, 1501			CEP 90119-900
HOME PAGE: http://www.seduc.rs.gov.br		e-mail: jose-azevedo@seduc.rs.gov.br	

DECAP/SEPLAG	
Processo	1505-124/12-3
Rubrica	09

2 - OUTROS PARTICIPES

Nome	C.N.P./J/C.P.F.	
Endereço	C.E.P.	

3 - DESCRIÇÃO DO PROJETO

PROGRAMA DE APOIO À RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – PROREDES BIRD

Titulo do Projeto	Período de Execução	
	Início	Término
Qualificação do ensino público – PROREDES BIRD	Assinatura/contrato BIRD e publicação no DOE	30/06/2017

Identificação do Objeto

Na área de qualificação do ensino público os projetos apoiados pelo PROREDES BIRD são:

- (1) Qualificação do Espaço Escolar: tem por objetivo qualificar os espaços físicos escolares, buscando estabelecer condições mais propicias ao processo de ensino e aprendizagem nos estabelecimentos que compõem a rede estadual.
- (2) Modernização tecnológica: visa propiciar aos alunos e professores acesso de qualidade às novas formas de comunicação, informação e produção, buscando oferecer-lhes condições para a efetivação do processo de ensino e aprendizagem.
- (3) Sistema Estadual Articulado de Avaliação Participativa (SFAAP): tem por objetivo apoiar a realização de diagnósticos qualitativos e quantitativos da rede estadual de ensino, constituindo-se num único sistema de avaliação com foco na instituição e nos indivíduos, envolvendo os processos institucionais e individuais de desempenho, tanto dos alunos quanto do magistério, que contará com a participação de toda a comunidade escolar.
- (4) Gerenciando RH: visa o aprimoramento da gestão de recursos humanos da SEDUC por meio da qualificação de sistemas e do redesenho de processos, buscando aperfeiçoar as políticas públicas de gestão de recursos humanos.

Justificativa da Proposição

O PROREDES BIRD tem como objetivo apoiar a retomada do desenvolvimento no Rio Grande do Sul por meio de execução de políticas públicas de modernização da gestão pública, incluindo a gestão ambiental, de desenvolvimento do setor privado e da inovação tecnológica, da qualificação do ensino público e da melhoria nos transportes, com manutenção e recuperação da malha rodoviária. Complementa ações a serem desenvolvidas com recursos do Tesouro do Estado e com financiamento junto ao

DECAPI/SEPLAG

Processo J.505-1320/12.3
Rubrica. 05. Fls. 05

BNDES. Busca assim, ampliar os investimentos públicos, contribuindo com o desenvolvimento sustentável do Rio Grande do Sul.

Nesse contexto, no que se refere ao ensino público, sabe-se que os indicadores de escolarização, acesso e frequência ao ensino fundamental e médio situam o Rio Grande do Sul em uma boa colocação quando comparado com os demais Estados do país e o Distrito Federal. O Rio Grande do Sul apresenta a terceira menor taxa de analfabetismo, uma das maiores médias em termos de anos de estudo e, entre as crianças de 7 a 14 anos, a maior taxa de frequência à escola do país. Na avaliação PISA feita por estados, o Rio Grande do Sul ocupa o terceiro lugar, com médias superiores às nacionais.

Já os dados relativos ao fluxo educacional e os de qualidade da educação, conforme medido pelo Índice do Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicam que o estado vem apresentando uma trajetória descendente. Mais especificamente, o Rio Grande do Sul vem perdendo posições no IDEB quando comparado aos demais estados. Entre 2005 e 2009, no caso do ensino fundamental, passou-se da 6ª para a 9ª posição entre os alunos da 4ª série/5º ano e da 4ª para a 9ª posição entre os alunos da 8ª série/9º ano. No que se refere ao ensino médio, em 2005, o Rio Grande do Sul ocupava a 2ª posição e, em 2009, caiu para a 4ª posição. Com relação aos dados de fluxo educacional, no caso do ensino médio, o estado apresenta a maior taxa de reprovação do país e a maior taxa de evasão da região sul, chegando a ser quase três vezes maior do que a de São Paulo.

Para que o Rio Grande do Sul melhore essas taxas e reverta a tendência de deterioração das condições materiais e da qualidade do ensino, a SEDUC tem buscado fortalecer a política de formação de professores, a valorização profissional, a democratização e a participação, a recuperação física das escolas e a modernização tecnológica. O financiamento do Banco Mundial colaborará diretamente para a efetivação desses eixos de governo ao apoiar a execução de três ações: (1) Qualificação do Espaço Escolar (reformas e construções); (2) Modernização Tecnológica (tecnologias da informação e da comunicação na educação); e (3) Apoio à Implantação do Sistema Estadual Articulado de Avaliação Participativa (SEMAP). Além disso, o Banco também contribuirá com assistência técnica para melhorar o sistema de fluxos e processos do Departamento de Recursos Humanos (DRH), buscando aperfeiçoar as políticas públicas de gestão.