

Sistema Estadual de Avaliação Participativa no Rio Grande do Sul: diagnóstico das coordenadorias regionais de educação em 2013¹

MARIA BEATRIZ GOMES DA SILVA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

MARIA GORETI FARIAS MACHADO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

RESUMO

Neste artigo, descreve-se a etapa regional do Sistema Estadual de Avaliação Participativa no Rio Grande do Sul, implementada em trinta Coordenadorias Regionais de Educação no ano de 2013. Sua realização, na forma de um diagnóstico, envolveu indicadores que incidem sobre a gestão interna das Coordenadorias e outros que incidem sobre a atuação de cada uma dessas unidades nas escolas da Rede Pública Estadual. Os modos de ser dessa avaliação foram concebidos para colocar em discussão e em confronto com a realidade aspectos considerados estruturais para o êxito das políticas educacionais em termos de espaço físico, formas de gestão, recursos materiais e humanos, formação permanente em serviço, todos instituídos para a garantia do direito à oferta educacional com qualidade. Considerando-se tais aspectos, o diagnóstico das Coordenadorias revelou alguns pontos que fortalecem sua ação como instância executora das políticas de Estado e das políticas governamentais e outros que apontam a necessidade de maiores investimentos financeiros e de uma política de recursos humanos que reforce sua capacidade operacional e técnica.

Palavras-chave: Avaliação institucional; Sistema Estadual de Avaliação Participativa; Política educacional; Educação pública.

Participative Evaluation System in Rio Grande do Sul state: regional coordination units diagnosis in education, in 2013

This article describes the regional stage of the Participative Evaluation system in Rio Grande do Sul, Brazil, which was implemented in thirty Education Regional Coordination Units, in 2013. Its realization, in the form of a diagnosis, involved indicators that focus on the internal management of the Coordination units and others that focus on the performance of each of these units in schools of the Public State Network. The ways of being of this evaluation were designed to put into discussion and in confrontation with reality aspects considered structural to the success of educational policies in terms of physical space, ways of management, material and human resources, permanent training service, all set to guaranteeing the right to educational provision with quality. Considering such aspects, the diagnosis of the Coordination Units showed some points that strengthen their action as an enforceable instance of the State Policies and of the Government Policies and others which point to a necessity of greater financial investments and a human resources policy that reinforces their operational and technical capacity.

Keywords: Institutional evaluation; Participative Evaluation System; Educational policy; Public education.

¹ Este artigo deriva-se de Relatórios de Pesquisa relativos ao 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 – Contrato Nº 174/2013-DLC/DAD/Seduc.

INTRODUÇÃO

A avaliação institucional envolve diversos elementos e atributos dotados de diferentes concepções ideológicas, o que denota a sua complexidade. Belloni (1999, p 40) entende por avaliação institucional “o processo sistemático de busca de subsídios para melhoria e aperfeiçoamento da qualidade da instituição”. Para esta autora, isso objetiva o autoconhecimento e a tomada de decisão possibilitando melhorar e aperfeiçoar as políticas. Em se tratando da educação, Dourado e Oliveira (2009) afirmam que:

[...] a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos (DOURADO E OLIVEIRA, 2009, p. 205).

Boa parte das avaliações padronizadas de larga escala está também associada ao financiamento federal de programas e de projetos educacionais. Essa tipologia, de caráter classificatório, cria *rankings* que não refletem, na maioria das vezes, a realidade educacional. São avaliações baseadas em provas que avaliam competências e habilidades dos estudantes, muitas vezes sem levar em conta outros atributos necessários para conhecer a realidade das condições de oferta educacional. Poucas experiências desenvolvidas no Brasil se diferenciam dessa tipologia, levando em conta, por exemplo, outros atributos que envolvam o cotidiano da escola e que sejam implementadas por meio de uma realização participativa. Pouco se discute acerca de diagnósticos com o objetivo de monitorar ações e políticas visando o aperfeiçoamento das práticas e de subsidio ao planejamento. Neste artigo, aborda-se a experiência de avaliação em uma rede pública estadual de ensino que apresenta como diferencial a participação dos atores envolvidos na oferta educacional, durante a realização de diagnósticos institucionais.

A Gestão 2011-2014 do Governo do Estado do Rio Grande do Sul orientou-se pela “concepção de educação de qualidade social como direito de cidadania”, incluindo nas suas diretrizes a “Democratização e Qualidade do Ensino com Cidadania” e desdobrando-se em eixos estratégicos, dentre eles, a “Qualificação e Democratização da Gestão” (RIO GRANDE DO SUL, Caderno de Avaliação Nº 1,

p. 03). Uma das ações utilizada para materializar o eixo da “Qualificação e Democratização da Gestão” foi a instituição do Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP/RS), pelo Decreto Nº 48.744/2011.

Desde 2012, ano em que iniciou a implementação do SEAP/RS, a Secretaria de Estado da Educação (Seduc), suas trinta (30) unidades intermediárias, cada uma denominada Coordenadoria Regional de Educação (CRE), juntamente com as escolas da Rede Estadual de Ensino², passaram a protagonizar esta política pública com a finalidade de:

[...] elaborar diagnósticos qualitativos que permitam compreender, com mais profundidade do que as avaliações nacionais, a realidade educacional do Estado do Rio Grande do Sul, de forma a incidir na formulação e/ou implementação das políticas educacionais locais (RIO GRANDE DO SUL, Decreto Nº 48.744/2011, Art. 4º).

Tratou-se de uma avaliação institucional participativa que envolveu os protagonistas da Rede Estadual de Ensino, onde foram avaliadas a Seduc, as CREs e as escolas. Essas três instâncias da Rede Estadual de Ensino ficaram comprometidas com a avaliação institucional e, para tanto, tiveram que observar os passos e procedimentos relacionados a cada uma em relação ao diagnóstico, para que, ao final, o conjunto de informações obtidas sinalizasse outras políticas necessárias para a melhoria da qualidade da educação e possibilitasse a formulação de novas políticas para a superação dos principais problemas de gestão e de aprendizagem. Assim, a proposta do SEAP/RS pretendeu possibilitar um olhar mais abrangente ao realizar o diagnóstico da realidade institucional em cada uma das instâncias antes referidas.

O SEAP/RS foi delineado como um sistema de avaliação com foco na instituição e nos seus integrantes, envolvendo os processos organizacionais e individuais de desempenho, tanto dos alunos quanto dos profissionais da educação, avaliados anualmente com a participação de toda a comunidade escolar (Relatório 1 - Avaliação do SEAP/RS, p. 04).

Podem-se registrar outras experiências de avaliação institucional no Rio Grande do Sul que antecederam o SEAP/RS, iniciadas em outros contextos polí-

² O parágrafo único do Art. 1º do Decreto Estadual Nº 48.744/2011 estabelece que a Rede Estadual de Ensino é composta pelo conjunto de Escolas da Rede Pública Estadual, pelas Coordenadorias Regionais de Educação – CREs e pela Secretaria da Educação.

Políticas Educativas

ticos e governamentais e que denotam tentativas de compreender e utilizar seus processos e resultados no estabelecimento de políticas de melhoria da oferta educacional. As diferenças entre os objetivos e procedimentos entre as primeiras iniciativas de avaliação institucional no Rio grande do Sul são muitas e, como destacam Koetz e Werle (2012, p.697): “[...] a cada governo, novas concepções modificam as práticas políticas dando um novo enfoque às políticas de avaliação”. Para as autoras, além de concepções diferentes, as políticas de avaliação sofrem descontinuidade e acabam por se constituir em políticas de governos e não de Estado.

Políticas de caráter participativo, como a instituída através do SEAP/RS, pressupõem formação, diálogo, momentos de discussão em busca de consensos, tempo, espaço, recursos humanos, métodos e procedimentos que garantam as necessárias reflexões sobre os itens a serem avaliados ou, conforme Mendes e Sordi (2012, p. 242): “Entende-se, nessa política, por participação, o favorecimento da interlocução entre os atores da administração nas diferentes instâncias do sistema, considerando tempos pedagógicos remunerados, espaços e autonomia (pedagógica e financeira)”.

Neste artigo, aborda-se a etapa regional do SEAP/RS, implementada nas CREs, no ano de 2013. Embora a realização do diagnóstico por esta instância da educação envolvesse indicadores de sua própria gestão, é inevitável ter em conta que a atuação de cada uma dessas unidades impacte na implementação das políticas educacionais nas escolas da Rede Estadual de Ensino, tendo em vista o papel articulador que desenvolvem nas unidades escolares de suas respectivas jurisdições. Para tanto, torna-se indispensável conhecer o contexto em que aconteceu o SEAP/RS, no ano de 2013, nas instâncias denominadas CREs.

O SEAP/RS NAS COORDENADORIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO

A Secretaria da Educação é o “Órgão Central e Administrador do Sistema Estadual de Ensino” e tem por finalidade promover, executar, estimular, fiscalizar e apoiar a educação básica e suas modalidades e, em caráter suplementar, a educação superior. Na estrutura organizacional da Seduc, a CRE é denominada “Órgão de Execução” e é formada por um *Núcleo Pedagógico*, por um *Núcleo Admi-*

nistrativo e por um *Núcleo de Recursos Humanos*, os quais contam com atribuições específicas. As CREs representam a Seduc e assumem funções deste órgão central nas respectivas áreas de jurisdição. Atualmente são trinta CREs distribuídas em todo o Estado. Cada uma tem sob sua jurisdição um conjunto de escolas da Rede Estadual de Ensino que oferecem educação básica e suas modalidades e todas atuam por meio de políticas específicas em 497 municípios e em 2570³ estabelecimentos de ensino.

O diagnóstico das CREs, conforme estabelecido no SEAP/RS, foi realizado de forma independente do órgão central. Logo, em sua fase regional, foram elaborados os diagnósticos internos de cada CRE, seguindo o fluxo estabelecido no Decreto Nº 48.744/2011. Foram três etapas distintas, compreendendo sucintamente: o “diagnóstico preliminar”, a “discussão nos coletivos dos setores da Coordenadoria” e, por fim, “o debate e a tomada de decisões para inserção da pontuação e envio das informações ao sistema informatizado” (RIO GRANDE DO SUL, Caderno de Avaliação Nº 1, p. 9). Cada uma das CREs realizou de forma participativa o diagnóstico que incidiu sobre seis (6) dimensões institucionais, a seguir apresentadas, com um total de cinquenta (50) indicadores.

Dimensão 1 – Gestão Institucional

Esta Dimensão do diagnóstico institucional das CREs contém dezesseis indicadores que contemplam os temas planejamento e monitoramento de metas/ações; socialização das informações com assessores e servidores; mediação de conflitos, que ocorrem no cotidiano da CREs; 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. No ano de 2013, todos os registros das trinta CREs em todos os dezesseis indicadores da Dimensão 1 foram considerados válidos.

Dimensão 2 – Espaço Físico da Instituição

A Dimensão 2 possui quatro indicadores que contemplam aspectos concernentes à mensuração de informações necessárias ao diagnóstico da existência de condições adequadas nos espaços físicos das CREs, como, por exemplo, a existên-

³ Fonte: MEC/INEP – Censo Escolar da Educação Básica 2013.

cia de: manutenção predial e de projetos complementares; acessibilidade plena e; espaços adequados ao desenvolvimento do trabalho das CREs. No tocante à avaliação institucional, relativa a 2013, foram considerados válidos os registros das trinta CREs nos quatro indicadores desta Dimensão. Destaca-se que esta Dimensão possui as menores médias dentre os 50 indicadores que compõem as seis Dimensões do SEAP/RS.

Dimensão 3 – Organização e Ambiente de Trabalho

Esta é uma Dimensão composta por quatro indicadores que avaliam: 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. Em 2013, foram considerados válidos os registros das trinta CREs.

Dimensão 4 – Políticas de Acesso, Permanência e Sucesso na Escola

A Dimensão 4 contém vinte indicadores. Os temas elencados nesta Dimensão são: diagnóstico detalhado e atualizado das escolas da jurisdição da CRE; assessoramento e monitoramento à política de acesso às vagas na Rede Pública Estadual e assessoramento e monitoramento: à oferta e expansão de vagas no ensino médio e na educação profissional; à política de manutenção e qualificação da infraestrutura e modernização tecnológica das escolas; à política de gestão de pessoas; às políticas de formação continuada para os professores e servidores das escolas e dos setores da CRE; às políticas que visem aumentar as taxas de permanência e de aprovação e o nível de proficiência dos alunos da Rede Pública Estadual; às ações de cooperação e integração com órgãos, Universidades, ONGs e redes de serviço de apoio às escolas; às ações de apoio aos alunos das escolas com defasagem de aprendizagem e de correção de fluxo escolar; às ações de programas financiados pelos governos federal e estadual; à política para mediação de conflitos que ocorrem nas escolas; à gestão financeira das escolas; à atualização de informações e da alimentação de dados realizadas pelas escolas e; à política de formação continuada para as escolas e para assessores e servidores da CRE nas temáticas obrigatórias do currículo escolar. No ano de 2013, foram considerados válidos os registros das trinta CREs em dezoito dos vinte indicadores, e dois in-

dicadores (36 e 38) tiveram vinte e nove registros válidos. Os indicadores desta Dimensão foram os que receberam maiores médias de pontuação.

Dimensão 5 – Formação dos Profissionais da Educação

Esta Dimensão possui dois indicadores (45 e 46), que abrangem: a existência de formação continuada dos profissionais da educação e a participação destes em encontros de qualificação da educação, assim como a socialização e a utilização dos aportes teóricos e metodológicos na prática profissional. Os dados de 2013 indicam que as trinta CREs responderam o indicador 45, enquanto vinte e nove CREs responderam ao indicador 46.

Dimensão 6 – Práticas Pedagógicas e de Avaliação

A última Dimensão é composta por quatro indicadores que avaliam a existência de: prática de interpretação e de uso dos indicadores oficiais de avaliação (SAEB e IDEB) e resultados específicos das escolas da Rede Pública Estadual da jurisdição de cada CRE nas suas atividades de assessoramento às escolas; momentos de avaliação do trabalho dos setores da CRE com participação dos assessores e servidores; assessoramento e monitoramento às questões político pedagógicas, administrativas e financeiras às escolas da Rede Pública Estadual de sua jurisdição. As respostas válidas, no conjunto dos indicadores desta Dimensão, foram alcançadas pelas trinta CREs.

Para o diagnóstico das seis Dimensões, foi estabelecido que o SEAP/RS contaria com a participação do coletivo de profissionais das CREs e que o referido diagnóstico seria concluído, após discussão nos setores, por uma comissão representativa dos setores denominada Comissão Representativa de Elaboração e Acompanhamento da Avaliação Institucional (Comissão do SEAP/RS), mediante a inserção de pontuação e de justificativas para a pontuação atribuída a cada indicador no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC/RS. Na seção seguinte, são apresentadas algumas análises do processo vivenciado nas CREs.

ANÁLISE QUANTITATIVA E QUALITATIVA DOS REGISTROS DA AVALIAÇÃO 2013 NO CONJUNTO DAS CRE

Esta análise dos registros do diagnóstico relativos ao ano de 2013 foi realizada levando em conta os indicadores com a maior e a menor média do conjunto das trinta CREs, em cada uma das seis Dimensões do SEAP/RS. Além da pontuação, a análise considerou as justificativas apresentadas pelas CREs para a pontuação de cada um dos indicadores. Na análise de cada uma das Dimensões, foram utilizadas as mesmas expressões/critérios adotados na escala do SEAP/RS (escala de 1 a 5), conforme as situações diagnosticadas, ou seja: *situação crítica* (pontuação 1), *situação precária* (pontuação 2), *situação boa* (pontuação 3), *situação muito boa* (pontuação 4) e *situação Ideal* (pontuação 5). As análises evidenciaram os aspectos apresentados nas subseções, a seguir.

Indicadores de Maior Média da Dimensão 1 – Gestão Institucional

Na Dimensão 1 do diagnóstico das CREs, os indicadores que apresentaram a maior média (4,27), considerada uma situação de *muito boa a ideal*, foram os indicadores 12, - que diagnosticou o acolhimento adequado e ágil ao público e 14, - que diagnosticou a existência de articulações com outros órgãos educacionais. Contudo, o desvio padrão (0,785) no indicador 14 foi maior, revelando uma pontuação mais dispersa que a do indicador 12 (desvio padrão 0,583). Assim, enquanto no indicador 12 a situação variou entre *boa* (3) e *ideal* (5), no indicador 14, a situação variou entre *precária* (2) e *ideal* (5).

As justificativas das CREs corroboram com as pontuações atribuídas aos indicadores 12 e 14. Assim, em relação ao primeiro, revelam que o acolhimento é adequado e ágil ao público em geral e com disponibilização de informações e documentos, sempre que necessário, com ressalvas que dizem respeito à falta de acessibilidade em algumas CREs e a pouca agilidade em encaminhamentos, motivada pela carência ou rotatividade de recursos humanos ou pelo despreparo de alguns servidores. De certa forma, todas as CREs reconheceram que é possível melhorar esse atendimento. Já, em relação ao segundo, no conjunto das CREs, foi unânime a manifestação de que existe articulação com a maioria das secretarias municipais de educação e órgãos de outros sistemas de ensino na maioria das situações. Todavia, aparecem como obstáculo em alguns contextos, as divergências

políticas entre governo estadual e governos locais. Os avaliadores também manifestaram a necessidade de um regime de colaboração mais efetivo, reconhecendo que é preciso avançar para que essa articulação tenha maior êxito.

Indicador de Menor Média da Dimensão 1 – Gestão Institucional

A média da pontuação no indicador 1 que trata da existência de planejamento anual específico e articulado do gabinete e dos setores da CRE foi de 2,6, mas com uma maior concentração entre 2 e 3 revelando maior proximidade com uma *situação boa*. Contudo, as justificativas das CREs que pontuaram este indicador com o valor 1 (*situação crítica*) apresentaram de forma recorrente fatores como: falta de pessoal, falta de comunicação entre os setores da CRE, pouca participação dos servidores no planejamento, centralização de decisões e informações na pessoa do coordenador e alguns assessores mais próximos e, ainda, o excesso de demandas que alteram o planejamento não permitindo a realização das atividades de forma satisfatória. A falta de recursos humanos, que foi recorrente em várias justificativas, mostrou ser um problema que perpassa vários governos sem uma solução mais efetiva. A criação de um quadro de servidores efetivos da Seduc e das CREs ainda não foi pautada nos diferentes governos do Rio Grande do Sul. Assim, a lotação do pessoal depende dos cargos de confiança nomeados pelo governo e da disponibilidade de professores que, para isso, precisam abrir mãos de vantagens da carreira docente ao serem cedidos para prestarem serviços às CREs ou à Seduc. Mesmo com o recebimento das conhecidas funções gratificadas (FG), a lotação no órgão central ou nos órgãos regionais de educação ainda não é atrativa em razão dos baixos valores dessas remunerações.

A situação ideal contemplaria a criação de uma carreira de servidores para as CREs e para a Seduc, com progressões semelhantes à do quadro dos servidores de outros órgãos do Estado gaúcho. Via de regra, a situação constatada possibilita a existência de, pelo menos, duas categorias de técnicos no âmbito dos órgãos regionais de Educação (e da própria Seduc): a categoria dos que se submetem a qualquer situação ou decisão política de forma acrítica, a fim de continuarem ocupando posições que, segundo seu próprio juízo, as favorece, e a categoria dos que ocupam o espaço público, também de forma acrítica, com o objetivo de exaltar ideais político-partidários. Qualquer uma dessas situações pode se tornar desfa-

vorável a garantia do direito à educação e aos avanços da política educacional do Estado brasileiro previstas na Constituição Federal e nas leis educacionais, pois se equivalem, no sentido de priorizarem necessidades particulares em detrimento de um bem público maior.

Logo, a criação de um quadro de servidores representa uma alternativa para, pelo menos, minimizar os efeitos de decisões baseadas em individualismos e/ou sectarismos, um deles, a descontinuidade de programas e ações, sem uma avaliação criteriosa de seus efeitos nos sistemas de ensino e dos investimentos que representam, até ali, em termos de recursos financeiros.

Indicadores de Maior média da Dimensão 2 – Espaço Físico da Instituição

O indicador 18 que diagnostica a existência de condições adequadas de trabalho nas salas e/ou espaços das equipes das CREs apresentou a maior média nesta Dimensão (2,77), concentrando as pontuações entre 2 (*situação precária*) e 3 (*situação boa*). Mesmo na CRE que o pontuou com o valor 5 (*situação ideal*) foi apresentada na justificativa a necessidade de suprir a falta de equipamentos. As demais CREs apontaram como *precários* os espaços físicos, pois consideram que são insuficientes para o funcionamento de todos os setores e apresentam problemas relacionados à climatização e à iluminação, bem como à falta de mobiliário e equipamentos. Além disso, duas CREs sinalizaram problemas relacionados à falta de segurança. Esses resultados refletem a realidade encontrada quando das entrevistas realizadas junto às CREs em 2014 para a obtenção de dados relacionados ao processo SEAP/RS 2012 e 2013, por pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A estrutura física precária das CREs é um problema que também perpassa vários governos sem uma solução mais efetiva. A renovação da estrutura predial das CREs ainda não foi pautada nas diferentes formas de gerir a educação no Rio Grande do Sul. Os prédios, em geral, são antigos e, muitas vezes, sucateados, ou são locados e os investimentos na manutenção são insuficientes para recuperar e adequar estas estruturas às necessidades atuais de funcionamento das instâncias administrativas regionais. Somente um plano de investimento que leve em conta as atribuições das CREs na gestão regional da educação poderá resolver os problemas mais urgentes apresentados pelas equipes no diagnóstico da realidade local.

Indicador de Menor Média da Dimensão 2 – Espaço Físico da Instituição

O indicador que apresentou a menor média dentre os 50 indicadores analisados nas CREs foi o de número 20. Este indicador avalia a existência de acessibilidade plena na CRE, em atendimento a uma Lei Federal (Lei Nº 10.098/2000) que “estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências”. Dentre as trinta (30) CREs, vinte e seis (26) pontuaram este indicador com a nota 1 (*situação crítica*), evidenciando que a falta de acessibilidade plena é uma realidade em todas elas. Apenas duas atribuíram pontuação 3 (*situação boa*), argumentando que existe alguma adequação para a acessibilidade e duas pontuaram 2 (*situação precária*). Nas justificativas das pontuações 1 e 2, todas apontam a total falta de acessibilidade nos prédios que as abrigam, ressaltando, ainda, que os mesmos são construções mais antigas, somente com escadas, portas estreitas e funcionamento em andares acima do térreo. Nas visitas realizadas às CREs em 2014 por pesquisadores da UFRGS, com vistas ao intercâmbio sobre o processo do SEAP/RS, foi possível verificar que, mesmo nas que funcionam em prédios próprios, os problemas motivados pela falta de acessibilidade estão presentes, especialmente por se tratarem de prédios antigos com estruturas que dificultam adequações mais simples e que necessitam de investimentos mais volumosos para adequar todos os setores. Este é um obstáculo a ser superado, pois compromete o atendimento do público que apresenta deficiência física e, até mesmo, dos servidores da própria CRE, sejam eles equipe interna ou os educadores lotados nas escolas.

Indicador de Maior Média da Dimensão 3 – Organização e Ambiente de Trabalho

O indicador 23, que avalia itens relacionados à existência de clima favorável no ambiente de trabalho no gabinete e setores da CRE, alcançou uma média de 3,73. Em mais da metade das trinta CREs, o clima de trabalho foi considerado favorável pelos avaliadores por encontrar-se em uma *situação muito boa* ou *ideal*. Não houve pontuações que revelassem *situação precária* ou *crítica*. De acordo com as justificativas das pontuações, as dificuldades ocorrem pontualmente em situações que envolvem a participação maior ou menor no coletivo de trabalho

e a falta de reuniões para socialização dos assuntos profissionais. O espaço físico insuficiente ou precário foi destacado neste indicador como item que dificulta melhorar a qualidade das relações interpessoais.

Indicador de Menor Média da Dimensão 3 – Organização e Ambiente de Trabalho

O indicador 21 foi o que alcançou menor média na Dimensão 3. Este indicador que avaliou a suficiência e a assiduidade dos assessores e servidores nos setores de cada CRE reuniu dois aspectos diferentes (suficiência e assiduidade) entre si, num único item. A média das trinta CREs foi de 1,57. Dentre essas, apenas 5 pontuaram com valores que as colocou numa situação de *boa a muito boa*. As demais apontaram uma situação de *crítica a precária*. Nas justificativas, ficou evidente que nas CREs os problemas de assiduidade são pequenos, em torno de 5%. Contudo, a maioria delas apontou a insuficiência de servidores nos seus diferentes setores. As justificativas expressaram, ainda, a dificuldade de permanência dos professores nas funções administrativas, em razão das perdas de vantagens da carreira quando no exercício da docência nas escolas, tais como férias e computo do tempo de serviço para aposentadoria, que aumenta em 5 anos, quando são lotados na CRE, situação já mencionada no indicador 1, onde se apontou a necessidade de criação de um quadro de servidores para CREs.

Indicadores de Maior Média da Dimensão 4 – Políticas de Acesso, Permanência e Sucesso na Escola

Na Dimensão 4 do diagnóstico das CREs, os indicadores 26 e 27 apresentaram a mesma média (4,80), representando, assim, uma *situação muito boa* (próxima a *ideal*), respectivamente, em relação à existência de assessoramento e monitoramento à política de acesso às vagas nas escolas da Rede Pública Estadual e em relação à existência de assessoramento e monitoramento à oferta e expansão de vagas no ensino médio da mesma Rede. Esses dois indicadores são também os mais bem pontuados. Foram também os indicadores mais bem pontuados dentre os 50 que compõem o SEAP/RS. Do mesmo modo, o desvio padrão e a pontuação mínima foi 4 nos dois indicadores. Ainda cabe destacar que, em cada um desses dois indicadores, vinte e cinco CREs pontuaram a política de acesso às vagas como se encontrando em uma *situação ideal*. As justificativas apresentadas pelas

CREs em relação à avaliação positiva destes indicadores também foram muito semelhantes e se referiram, principalmente, à existência de uma Central de Vagas na rede escolar e à publicização e à divulgação efetiva deste processo junto à comunidade. Poucas exceções são apontadas e se referem aos municípios em que não há funcionamento da Central de Vagas e, também, a resistências pontuais de escolas. Ainda assim as CREs que registraram pontuações menores consideraram a situação como *muito boa*.

Indicadores de Menor Média da Dimensão 4 – Políticas de Acesso, Permanência e Sucesso na Escola

Na Dimensão 4 do diagnóstico os indicadores, 35 e 42 apresentaram igualmente a menor média, computada em 3,10. O desvio padrão foi considerado relativamente alto, de 0,885 e 0,995, respectivamente, sendo que as pontuações variaram de 2 a 5 no indicador 35 e de 1 a 5 no indicador 42. O indicador 35, que avaliou as ações de cooperação e integração com órgãos, Universidades, ONGs e redes de serviço de apoio às escolas de cada CRE, teve justificativas que revelam a existência de entraves com as políticas municipais, com a insuficiência e com a baixa frequência das ações de cooperação com instituições de apoio e com a falta de pessoal para o monitoramento dessas ações. As justificativas do indicador 42 –que avaliou a existência de assessoramento e monitoramento à política para mediação de conflitos que ocorrem nas escolas da jurisdição da maioria das CREs – evidenciam a existência de algumas estratégias para a mediação de conflitos tais como a Criação de Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar (CIPAVES), a oferta de cursos para mediação de conflitos, a utilização da patrulha escolar e os recursos junto ao Conselho Tutelar. Todavia afirmam que são ações recentes e que se encontram em fase de implantação em grande parte da rede escolar, com monitoramento esporádico em boa parte das CREs.

Indicador de Maior Média da Dimensão 5 – Formação dos Profissionais da Educação

O indicador 45 foi o de maior média na Dimensão 5 do SEAP/RS e avaliou a existência de ações de formação continuada aos assessores e servidores que atuam nas CRE e em escolas da Rede Estadual de Ensino. A média neste indicador foi de 3,67, colocando as ações de formação continuada numa *situação boa*, mas o

desvio padrão apontou a dispersão da pontuação que variou de 2 a 5 neste tema. Nas justificativas, as CREs revelaram que existe oferta de formação, ainda que insuficiente para todos os setores, mas que a falta de pessoal prejudica a participação sistemática por parte dos assessores. Afirmaram, ainda, que em relação às escolas as formações são direcionadas especialmente para o setor de coordenação pedagógica sendo necessário ampliá-las aos demais setores.

Indicador de Menor Média da Dimensão 5 – Formação dos Profissionais da Educação

Embora tendo alcançado a menor média (3,34), na Dimensão 5, o indicador 46 – que avaliou a participação de assessores e servidores das CREs em encontros de qualificação da educação, com socialização e utilização dos aportes teóricos e metodológicos na prática profissional – ainda representa uma *situação boa*. A variação da pontuação de 2 a 5 mostrou uma dispersão relativamente alta. Nas justificativas, as CREs apontaram que a participação em encontros de qualificação da educação foi parcial e, muitas vezes, restrita ao setor pedagógico. Além disso, a socialização entre os colegas mostrou-se insuficiente devido à sobrecarga de trabalho e a falta de tempo previsto para esta ação. Destacam, também, a insuficiência da socialização especialmente quando servidores são convocados a participar de encontros de qualificação e, alguns deles não socializam os temas abordados, evidenciando falta de comprometimento com a multiplicação dos assuntos tratados.

Indicador de Maior Média da Dimensão 6 – Práticas Pedagógicas e de Avaliação

Na Dimensão 6 o indicador de maior média foi o de número 48 e a média alcançada foi de 4,37, sendo que a pontuação variou de 2 a 5 (dispersão relativamente alta). Ainda assim, a média revelou uma situação de *muito boa a ideal* no aspecto que o indicador avaliou, ou seja: a existência de assessoramento e monitoramento às questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras às escolas da Rede Pública Estadual da jurisdição das CRE. Nas justificativas das CREs, as limitações ainda presentes se devem a falta de pessoal e de logística para visitar as escolas e, ainda, à insuficiência do monitoramento.

Indicador de Menor Média da Dimensão 6 – Práticas Pedagógicas e de Avaliação

A existência de momentos de avaliação do trabalho dos setores da CRE com participação dos assessores e servidores foi o objeto da avaliação do indicador 49, que alcançou a menor média (2,93) da Dimensão 6. Essa média revela que as CREs encontram-se em uma situação que varia de *precária* à *regular*. As pontuações concentraram-se entre 2 e 4 e, nas justificativas as CREs, reconhecem que, apesar de existir um dia da semana definido para atividades internas como reuniões de planejamento e integração dos setores, isto não ocorre da forma adequada. A grande demanda de trabalho é a principal razão de não utilização desse espaço-tempo para as questões internas de cada CRE. Esses momentos existem, mas são contados com a participação de todos e precisam ser ampliados, segundo as equipes das CREs.

VISÃO GERAL DO DIAGNÓSTICO 2013

Nos resultados do *diagnóstico 2013*, os indicadores de menor médias (19, 20, 21 e 24) concentram-se na Dimensão 2, que trata do espaço físico da instituição, e na Dimensão 3 que trata da organização do ambiente de trabalho. São indicadores que apresentam relação direta entre si por tratarem das condições adequadas **do** e **no** ambiente de trabalho.

A falta e/ou a precariedade em aspectos como manutenção, adequação dos prédios, acessibilidade plena, sustentabilidade ambiental, assim como a falta e/ou a precariedade de equipamentos e materiais adequados e suficientes para o desenvolvimento das atividades da CRE foram os principais apontamentos que, segundo os avaliadores, estariam impedindo os avanços necessários a um trabalho mais qualificado e efetivo. Esses, portanto, se constituem como obstáculos a serem superados na maior parte das CREs. Os indicadores de maior média concentraram-se na Dimensão 4. Esta Dimensão trata das políticas de acesso, permanência e sucesso na escola. Cabe destacar que, nesta Dimensão, a menor média foi de 3,10, o que revela uma *situação boa*. Outro destaque a ser feito refere-se aos indicadores que mencionam o assessoramento e monitoramento de políticas e de ações no âmbito das práticas das CREs, constantes no instrumento de diag-

nóstico do SEAP/RS. Para tanto, recorreu-se a Jannuzzi (2005) que afirma existir articulação entre monitoramento e avaliação com o objetivo de prover o gestor de informações sobre a implementação de programas e os resultados desejados. O monitoramento é um processo contínuo que retroalimenta os processos de avaliação. Todavia, o monitoramento permite alterações de cursos quando os gestores possuem certa autonomia, o que nem sempre ocorre na gestão das CRE. Boa parte dos indicadores que receberam pontuações que colocam a CRE em situação *crítica* e *precária* depende de decisões associadas à capacidade financeira e, muitas vezes, às decisões políticas do governo. Ainda assim, a utilização dos resultados de monitoramento pode subsidiar essas decisões de ajustes nas ações das CREs e das escolas de sua jurisdição.

Quanto ao assessoramento para realização do monitoramento de políticas e ações, considerando que o SEAP/RS é uma política recente, nos documentos disponibilizados para a realização dos diagnósticos das CREs, tanto quanto das escolas, não foi possível identificar os instrumentos ou modelos para aferição de resultados e, desse modo, monitorar a execução de políticas, programas e projetos. Este fato pode ser agravado pelo despreparo inicial dos técnicos da CRE na implementação do SEAP/RS e pela falta e/ou rotatividade de recursos humanos para assessoria às escolas da rede nos diversos aspectos que compõem o diagnóstico. Para os demais indicadores selecionados para a análise dos resultados do diagnóstico, é importante registrar que muitos se relacionam às condições da estrutura física e à insuficiência de recursos humanos nas CRE. Este quadro poderá permitir justificar outras situações consideradas precárias no âmbito das escolas e das próprias CREs.

Para boa parte dos técnicos das CREs, o SEAP/RS foi considerado um instrumento de gestão de caráter emancipatório que proporcionou uma maior organização para realização de reuniões de planejamento. Foi também reconhecido como ferramenta importante de avaliação por parte das CREs.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As avaliações institucionais são cada vez mais necessárias para a proposição e para o aperfeiçoamento das políticas públicas. No campo educacional, até

pouco tempo, a tradição de avaliar, predominantemente, o desempenho de alunos, fez com que o foco das avaliações fosse os resultados alcançados pelas políticas instituídas, somente nas instituições escolares. O SEAP/RS foi concebido como um sistema de avaliação com foco na instituição e nos seus integrantes, envolvendo os processos organizacionais e individuais de desempenho, tanto dos alunos quanto dos profissionais da educação, avaliados anualmente com a participação de toda a comunidade escolar (Relatório UFRGS nº 1 - Avaliação do SEAP/RS, ano 2014, p. 04). Para tanto, os modos de ser dessa avaliação foram concebidos para colocar em discussão e em confronto com a realidade aspectos considerados estruturais para o êxito das políticas propostas, dentre elas: espaço físico, formas de gestão, recursos materiais e humanos, formação permanente em serviço, todos instituídos para a garantia do direito à oferta educacional com qualidade.

Considerados tais aspectos, o que o diagnóstico do ano de 2013 das CREs revela são alguns pontos que fortalecem sua ação como instância executora das políticas de Estado e das políticas governamentais e outros que a fragilizam, conforme descrito na análise do diagnóstico por dimensão. Sobretudo, o diagnóstico revela a necessidade de construir métodos/instrumentos que auxiliem os gestores das CREs a qualificar as práticas de monitoramento e assessoramento às escolas de suas respectivas jurisdições, tendo como desafios manter o princípio da gestão democrática do ensino e garantir a todos o direito à educação, mediante uma oferta altamente qualificada.

REFERÊNCIAS

- BELLOLI, Isaura. Avaliação Institucional: um instrumento de democratização da educação. *Linhas Críticas*, v.5, n.9 jul a dez de 1999.
- DOURADO, Luiz Fernandes Dourado. OLIVEIRA, João Ferreira de. A Qualidade da Educação: Perspectivas E Desafios *Cad. Cedes, Campinas* vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.
- JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília 56 (2): 137-160, abr/jun 2005.
- KOETZ, Carmen Maria. WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Trajetória do sistema de avaliação do rendimento escolar do Estado do Rio Grande do Sul**. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.* [online]. 2012, vol.20, n.77, pp. 677-700. ISSN 0104-4036. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362012000400004&script=sci_arttext Acesso em: 08 de junho de 2014.
- MENDES, Geisa do Socorro Cavalcanti Vaz. SORDI, Mara Regina Lemes de. Implementação de po-

lítica de avaliação institucional no ensino fundamental: a percepção do gestor municipal. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, 17(2):241-250, jul./dez., 2012. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/1001> Acesso em: 08 de junho de 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 48.744, de 28 de dezembro de 2011. Institui o Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Estado do Rio Grande do Sul – SEAP/RS, e dá outras providências (publicado no DOE nº 250 de 29 de dezembro de 2011).

_____. Decreto 51.912 de 15 de outubro 2014. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Educação. DOE nº 200, de 16 de outubro de 2014.

_____. Sistema Estadual de Avaliação Participativa SEAP/RS – Cadernos de Avaliação Nº 1 - Roteiro para Avaliação Coletiva das Dimensões Institucional da Coordenadoria Regional de Educação. Porto Alegre: Seduc/RS, outubro de 2012.

_____. Sistema Estadual de Avaliação Participativa SEAP/RS – Cadernos de Avaliação Nº 3 - Roteiro para Avaliação Coletiva das Dimensões Institucional da Coordenadoria Regional de Educação. Porto Alegre: Seduc/RS, outubro de 2012.

Maria Beatriz Gomes da Silva

Mestre em Educação é professora aposentada da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e atua como colaboradora no Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação.

E-mail: beatriz.gomes@ufrgs.br

Maria Goreti Farias Machado

Doutora em Educação é professora Adjunta do Departamento de Estudos Especializados da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e atua na Área de Política e Gestão da Educação e Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação.

E-mail: mgoretimachado@gmail.com