

# Repercussões das Políticas Educacionais no Âmbito Escolar<sup>1</sup>

Ana Maria Falsarella \*

---

## Resumo

Estudo de caráter teórico-reflexivo. Objetivo: abordar, de uma perspectiva crítica, as políticas públicas para a educação desencadeadas a partir da Constituição Federal (CF/88), do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/Lei n.8069/90) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/Lei n.9394/96). Foco: repercussão dessas políticas nas decisões tomadas pelas equipes escolares, em especial no que tange à proposta pedagógica. Temas correlatos fundamentais ao entendimento do assunto também são abordados: avaliação de políticas públicas, indicadores educacionais, avaliações de larga escala, Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) e gestão escolar. A título de conclusão, identifica-se a elaboração, a execução e a avaliação da proposta pedagógica como forma de a escola fazer política pública no contexto local (e não apenas executá-la) e como instrumento de trabalho e de formação continuada em serviço, relevando-se a atuação da equipe gestora na liderança do grupo-escola.

**Palavras-chaves:** Políticas públicas educacionais. Avaliação de políticas educacionais. Proposta pedagógica da escola. Indicadores educacionais. Gestão escolar.

---

<sup>1</sup> Texto elaborado com base em trabalho apresentado no 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação da Associação Nacional de Política e Administração da Educação/Anpae. São Paulo/PUC/2011.

\* Doutora em Educação, PUC-SP; Professora-pesquisadora do Departamento de Pós-Graduação em Educação do Centro Universitário de Araraquara - Uniara. E-Mail: anamariafal@uol.com.br.

## Introdução

No contato direto que mantemos com professores, coordenadores e diretores de escolas, uma questão tem despertado nossa atenção: Por que, para a maior parte das escolas, elaborar, implementar e avaliar a proposta pedagógica é uma tarefa tão difícil? Ora, a elaboração e a execução da proposta pedagógica é exatamente a primeira incumbência atribuída aos estabelecimentos de ensino pela LDB (art.12).

Foi para colaborar no debate dessa questão que elaboramos o presente texto. Ele trata das políticas públicas educacionais – pensadas a partir da Constituição Federal (CF/88), do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/Lei n.8069/90) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/Lei n.9394/96) – e da sua avaliação, considerados os princípios de descentralização, gestão democrática, garantia de ingresso e permanência e qualidade na educação.

Buscamos analisar as mudanças que a implementação de políticas públicas educacionais requerem nos modos de agir e pensar das equipes escolares, em especial das equipes gestoras que coordenam esse processo. Pelo fato de vivermos em uma sociedade midiática permeada por novas tecnologias que alteram a forma de apreendermos o mundo, não é possível pensarmos políticas e avaliação educacional de forma desconectada dos indicadores oficiais e das tecnologias que os veiculam. Por isso, esses dois aspectos também são abordados.

Nosso eixo de reflexão é a repercussão dessas políticas no trabalho dos profissionais que atuam no âmbito escolar, encarregados de efetivá-las no cotidiano, em especial no que tange à proposta pedagógica da escola. A conclusão possível é que a equipe escolar, ao fazer a interpretação das propostas legais, não só implementa políticas públicas, mas as (re)elabora no plano local em função das peculiaridades da escola e do contexto.

## Políticas Públicas

O termo “política”, em qualquer de seus usos, na linguagem comum e na linguagem dos especialistas e profissionais, refere-se ao exercício de alguma forma de poder e, naturalmente, às múltiplas consequências desse exercício. (João Ubaldo Ribeiro, 1998, p. 8)

Quando falamos em política no senso comum, dois significados são comumente associados à palavra. No primeiro, a entendemos como política partidária, quer dizer, a que se desenvolve

tanto no âmbito interno de cada partido político quanto no âmbito das relações e disputas entre diferentes partidos no governo de um país. No segundo, a política é interpretada como resolução pacífica e civilizada de conflitos em diferentes campos: familiar, profissional, sindical, das relações pessoais, parlamentares e internacionais. Dizemos que um assunto foi resolvido de forma política quando impasses são resolvidos sem violência explícita e declarada. Dizemos que uma pessoa é política quando tem “habilidade no trato das relações humanas, com vista à obtenção dos resultados desejados” (NOVO AURÉLIO, 1986, p.1358).

Podemos apontar também alguns conceitos acadêmicos correntes a respeito de política, tais como: arte de governar conquistando consensos, convivência entre diferentes ou, ainda, ação organizada de grupos sociais para alcançar fins coletivos. De antemão, há que se destacar a dificuldade de se chegar a consensos, uma vez que toda ação política envolve a disputa por diferentes interesses, alguns postos a serviço das condições gerais de vida da população, outros mais voltados a interesses particulares, empresariais ou corporativistas. Na verdade, é um problema chegar a um conceito definitivo satisfatório concernente a política, pois o termo carrega múltiplos sentidos, por vezes imprecisos e ambíguos, principalmente quando utilizado na linguagem cotidiana. Na língua portuguesa, em especial, a dificuldade aumenta, uma vez que:

Em português, a palavra “política” se refere tanto ao processo de disputa por cargos e negociação de interesses na sociedade quanto à implementação de ações governamentais específicas, na área de educação, saúde, meio ambiente, redução da pobreza, e outras. Os cientistas políticos de língua inglesa usam palavras diferentes para estes dois processos, “politics” no primeiro caso, e “policy” no segundo, expressão que costuma ser traduzida para o português como “política pública”. (aspas do autor) (Schwartzman, 2004, s/nº p.)

Apesar dessa dificuldade, importa destacar o significado humano de qualquer ação política, que envolve pensar não apenas a respeito do mundo objetivo no futuro, como também a própria transformação da consciência dos sujeitos e de suas relações com o mundo no presente. Nas palavras de Maar (1994):

A atividade política, longe de ser apenas voltada a uma transformação do “mundo objetivo” (aspas do autor) com vistas ao futuro, significa também, o exercício de uma atividade transformadora da consciência e das suas relações com o mundo. Assim, as próprias propostas políticas são repensadas em cima do que elas têm a oferecer já, aqui e agora. Em termos que lhes conferem um significado humano imediato real, sem que isto signifique o abandono de perspectivas mediatas para o futuro como metas necessárias. (p. 22).

De qualquer forma, é importante reforçar que pensar sobre políticas públicas implica conceber a realidade social dialeticamente, como um fenômeno complexo, em constante movimento, sujeito a imprevisibilidades. Cabe também fazer uma distinção entre os termos políticas públicas e políticas públicas sociais.

“Políticas públicas são o Estado em ação” (GOBERT, MULLER, 1987, *apud* HÖFLING, 2001, p. 31) talvez seja a declaração mais difundida quanto ao primeiro termo. Originária das Ciências Jurídicas, a expressão políticas públicas demarca um campo relativo à esfera de atividades humanas articuladas às coisas do Estado, entendida, grosso modo, como as ações do poder público que visam a concretizar os direitos de todos os cidadãos. Referem-se ao conjunto de normas, leis, regulamentos, diretrizes e planos – com as devidas previsões orçamentárias – voltado à promoção do bem público comum, à garantia dos direitos elencados na Carta Magna a toda a população de um país (saúde, educação e habitação, por exemplo). Em resumo, podemos definir uma política pública como o conjunto de objetivos que conformam e orientam os programas de ações governamentais em determinada área e condicionam sua execução, em qualquer dos três âmbitos (executivo, legislativo, judiciário), dentro de cada uma das esferas de poder (federal, estadual, municipal). (DIÁLOGOS SOBRE A GESTÃO MUNICIPAL, 2009)

Já, a expressão políticas públicas sociais refere-se à garantia de que tais benefícios sociais conquistados por toda a coletividade sejam distribuídos de modo igualitário e justo entre todos os cidadãos. Em outras palavras, referem-se a ações do Estado no sentido de proteger os direitos das camadas sociais mais vulneráveis da população, tendo em vista a diminuição das desigualdades de acesso aos bens coletivos (HÖFLING, 2001).

O fato de as políticas públicas emanarem do Estado, não significa ausência de participação social em sua formulação e execução, pois elas repercutem no contexto onde interagem o setor privado e a sociedade civil, que são influenciados e influenciadores de políticas públicas. Como comportam distintos significados, valores e ideologias para distintos grupos sociais, o processo pelo qual são definidas reflete conflitos de interesses e negociações. Associações civis, empresas ou organizações não governamentais, por exemplo, não formulam políticas públicas, mas apresentam propostas, pressionam por seus interesses, criticam ou apoiam este ou aquele encaminhamento. (BRANT DE CARVALHO, 2005)

Conforme destacam Silva e Melo (2000), a análise empírica de políticas públicas tem revelado o quanto seus formuladores operam em um ambiente carregado de incertezas em função de diversos fatores, tais como a complexidade dos fenômenos sociais, os constrangimentos de tempo e recursos, a impossibilidade de controle das contingências na implementação. Eles enfatizam também a importância da implementação e da avaliação das

políticas como fatores de aprendizagem dos sujeitos envolvidos, uma vez que orientam a formulação de novas políticas.

Com relação às decisões governamentais sobre políticas públicas, elas não se reduzem à elaboração de um rol de intenções e nem se esgotam na tomada de decisões pelo governo, pois requerem o compromisso com a ação. Não com qualquer ação. Há que se selecionar ações estratégicas em função do princípio de garantia de direitos e da previsão de recursos para efetivá-las.

Podemos dizer, então, que as políticas públicas se revelam não só nas decisões que determinado governo toma como também nas que ele deixa de tomar. E, ainda, nas repercussões que tais decisões têm para o público a que se destinam. Em outras palavras: as políticas públicas podem se traduzir tanto em ações quanto em omissões, sendo que ambas as situações provocam resultados, sejam positivos, sejam negativos.

É no campo das políticas públicas sociais que se encontram as políticas para a educação, compostas por um conjunto que envolve legislação, normas, decisões e ações estabelecidas para promover o desenvolvimento da educação pública, bem como pela alocação de recursos para atingir os fins previstos.

### **Avaliação de Políticas Públicas**

Avaliação é um termo elástico, que também comporta múltiplas interpretações, sendo utilizado da perspectiva de grande variedade de disciplinas, abarcando inúmeras subáreas e podendo servir a ampla gama de demandas e interesses.

A definição mais usual de avaliação é a formulada por Scriven, para quem “a avaliação se refere ao processo de determinar o mérito, o merecimento, ou valor das coisas – ou o resultado desse processo”. (1991, p. vii) Assim considerada, toda avaliação é claramente valorativa, compara elementos entre si e abrange julgamentos de diversas naturezas, o que só é possível em função de um referencial de valores, sejam objetivos sejam subjetivos. Para Scriven, qualquer programa (e acrescentamos, qualquer projeto ou qualquer política pública) pode ser avaliado objetivamente a partir de fatos empíricos, de modo que “a avaliação deve gerar, como conclusão, exatamente o que os cientistas sociais, por longo tempo, julgaram ser ilegítimo: um julgamento de valor, mérito. Esse é o significado maior do ponto de vista científico e filosófico da avaliação”. (SCRIVEN, *apud* SHADISH, COOK e LEVINTON, 1995, p.75).

Nesta mesma linha de pensamento, para a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a avaliação de uma atividade, política ou programa se constitui na determinação de seu valor ou significância. É um julgamento tão sistemático e

objetivo quanto possível a respeito das intervenções governamentais, devendo produzir informações de crédito e utilidade, de modo a permitir o aprendizado no processo de tomada de decisões. (CUNHA, 2006)

Na educação, para fins didáticos de exposição do tema, podemos discorrer sobre o campo da avaliação a partir de muitas perspectivas: avaliação da aprendizagem, avaliação institucional, avaliação de políticas públicas, dentre outras. Na prática, essas perspectivas se entrecruzam e é difícil falar de uma sem tratar das outras. Dentro de cada uma destas perspectivas, há inúmeras linhas de análise, por vezes contraditórias, todas devidamente exploradas e com extensa lista de publicações a respeito. A perspectiva adotada nesse texto é a avaliação de políticas públicas da perspectiva de suas repercussões na escola.

Nos estudos sobre avaliação de políticas públicas educacionais (como em estudos sobre políticas públicas de outras áreas sociais) pode-se observar dois aspectos quase consensuais. O primeiro consiste em considerar a avaliação como ferramenta que possibilita mensurar resultados e direcionar o planejamento dos tomadores de decisões em políticas públicas. O segundo consiste em considerar processos de gestão que articulem ações exitosas como motores na efetivação das políticas públicas. Dizendo de outra forma: o atual interesse nos estudos de avaliação educacional, principalmente por parte do poder público, está relacionado à conquista de bons resultados escolares (medidos por provas unificadas e outros indicadores), que teriam por sustentação a gestão de qualidade (efetiva, eficiente e transparente). Também está envolvida aqui a questão da *accountability* (ou prestação de contas, em tradução aproximada) na gestão dos recursos públicos e a consequente responsabilização dos gestores por decisões e ações implementadas. Avaliar implica, nesse sentido, compromisso com a honestidade, a divulgação e a transparência dos resultados.

Outrossim, pode-se observar algumas tendências predominantes no trato do tema. Uma delas consiste em considerar a avaliação não apenas etapa final de implementação de uma política, mas como processo integrante de todas as suas etapas, desde a análise do contexto e planejamento. Outra consiste em combinar dados quantitativos e informações qualitativas, em função de sua complementaridade. Mensurações quantitativas informam onde se encontram os problemas e onde se observa progressos; informações qualitativas apontam as causas dos entraves a partir da análise do contexto imediato. Assim, garante-se à avaliação uma perspectiva técnica e uma perspectiva político-social.

Da perspectiva técnica (procedimentos de coleta de informações) avalia-se para saber se os objetivos propostos estão sendo alcançados e se há necessidade de alterações. Desse prisma, a avaliação, associada à quantificação, tem um caráter mais formal e objetivo, é mais estruturada

e sistematizada. Da perspectiva político-social, avalia-se o mérito das ações como instrumentos de preservação dos direitos sociais, de combate à exclusão e de busca de equidade social; no caso de necessidade de alterações, envolve o pensar em qual direção encaminhá-las. Desse prisma, a avaliação tem um caráter mais ligado à percepção do conjunto de atores envolvidos com relação aos valores éticos e humanos que estão em jogo. Em resumo, a avaliação de determinada política pública consiste em uma análise informada sobre dada intervenção, na medida em que combina a mensuração objetiva a uma análise qualitativa dos resultados.

Por fim cabe lembrar que a avaliação pode ser interna, se feita diretamente pelas pessoas envolvidas na proposta, assumindo, neste caso, um caráter participativo e formativo. E externa, em que as informações são coletadas por meio de indicadores oficiais ou de um avaliador externo, o que possibilita maior isenção. Lembrando que, avaliação interna e avaliação externa não se excluem mutuamente. Pelo contrário, são complementares.

### **Políticas Públicas Educacionais<sup>2</sup> e Proposta Pedagógica da Escola**

Antes de tudo, cabe um esclarecimento. Mesmo supondo que “projeto pedagógico” guarde uma ligação mais direta com a gestão escolar, tendo um caráter mais amplo, e que “proposta pedagógica” se refira ao currículo escolar e às questões do ensinar e do aprender, ambas as expressões se confundem até mesmo nos textos legais. Além dessas duas, muitas outras expressões utilizadas com o mesmo propósito podem ser encontradas na literatura pedagógica, tais como, Projeto Político Pedagógico, Plano da Escola, Plano Escolar, Projeto Eco-Político Pedagógico, Projeto Estratégico de Ação, Plano Diretor da Escola, Projeto Educativo da Escola e outras variantes. (FALSARELLA, 2005, p. 51). Neste texto, damos preferência ao termo “proposta pedagógica”, porque é mais utilizado em termos oficiais.

Podemos indicar quatro princípios norteadores que intentam expressar o caráter de inclusão que a educação pública deve assumir e direcionam as políticas educacionais no Brasil: descentralização administrativa, gestão democrática do ensino público, democratização do acesso e da permanência e qualidade na educação. Para consolidar esses princípios na prática, a

---

<sup>2</sup> Do ponto de vista acadêmico, entende-se que Política Educacional (com iniciais maiúsculas) é um ramo da Ciência Política aplicada à educação; refere-se à reflexão teórica, à teoria, a um objeto de estudo. Já, as políticas educacionais (com iniciais minúsculas) são múltiplas e contextualizadas, situadas em determinados territórios e em momentos históricos delimitados. É usual, no entanto, encontramos a utilização dos dois termos sem distinção (ora no singular, ora no plural) para tratar da segunda acepção. É o que fazemos neste texto.

elaboração participativa da proposta pedagógica pela escola é um dos aspectos mais enfatizados – principalmente de modo propositivo –, tanto na literatura educacional quanto em documentos oficiais.

No plano ideal, dentro do princípio da descentralização, entende-se que, quando a escola se debruça coletivamente para elaborar a proposta pedagógica (ou Projeto Político-Pedagógico – PPP, nome pelo qual se disseminou entre os educadores), pensando na garantia do acesso, da permanência e do ensino de qualidade, ela está exercendo sua autonomia ao protagonizar um ato político de compromisso com os interesses da camada majoritária da população. Nesse sentido, a escola não apenas “segue”, mas também “faz” política educacional. (FALSARELLA, 2011). Entende-se, então, que só o grupo-escola, conhecendo seu contexto, pode elaborar a proposta pedagógica adequada.

### **Avaliação da proposta pedagógica da escola**

Especialmente na escola, a avaliação constitui (ou deveria constituir) um processo permanente de reflexão sobre a prática cotidiana, tendo como referência a proposta pedagógica. Por isso é entendida como instrumento de trabalho da equipe escolar.

Podemos falar em um ciclo avaliativo que, assumindo diferentes formatos, perpassa todo o processo de planejamento e efetivação da proposta pedagógica. A avaliação está presente em cada momento, assumindo formas distintas, porém integradas. (DIÁLOGOS SOBRE A GESTÃO MUNICIPAL, 2009). Durante a contextualização, ela é diagnóstica, explorando a situação escolar, o perfil dos participantes, os indicadores de desempenho, as condições e possibilidades de formulação do plano. No planejamento da intervenção, é propositiva: avalia quais ações são mais adequadas para superar os problemas e demandas observadas sopesando os recursos disponíveis. No decorrer da execução, é processual: acompanha, monitora a implementação das ações, identificando, no percurso, os sucessos e as dificuldades, com vistas a possíveis correções e aperfeiçoamentos imediatos das ações. No final, por meio da aferição dos resultados, analisa o alcance das metas, obtendo indicadores para a reformulação ou para a elaboração de uma nova proposta.

Dependendo da etapa, a avaliação assume perspectiva mais técnica ou mais política, um caráter mais ou menos formal, vale-se mais dos indicadores internos ou dos externos. Em qualquer situação, uma coisa é certa: para que seja ferramenta útil no aprimoramento do trabalho da escola, a avaliação não pode limitar-se à pura constatação, mas servir para



direcionar as decisões sobre a formulação, reformulação e continuidade das ações na busca de resultados relevantes para a população destinatária.

No caso da proposta pedagógica da escola, a avaliação é interna, quando feita diretamente pelas pessoas envolvidas, e externa, quando as informações são colhidas por meio de indicadores oficiais. A avaliação interna é mais participativa; a externa possibilita constatar resultados quantitativos coletados com maior isenção. O ideal: valer-se das duas possibilidades em sua complementaridade. A reflexão coletiva sobre elas tem um caráter de formação em serviço para a equipe escolar, que pode perceber seu protagonismo como agente de mudanças.

### **Indicadores Educacionais e Avaliação**

Haja vista a quase universalização do acesso à matrícula escolar e os avanços na questão da permanência dos alunos na escola, atualmente no Brasil a maior preocupação tem se direcionado à qualidade da educação pública, isto é, à eficiência dos sistemas e das escolas em assegurar aprendizagens aos alunos. No discurso oficial, são os indicadores educacionais que podem dar a medida do desempenho escolar dos alunos e revelar onde a exclusão escolar se mostra mais perversa e demanda ações mais incisivas do poder público.

Entende-se que os indicadores são fontes de consulta singulares e confiáveis para mapear realidades e nortear ações que levem a uma progressiva melhoria da qualidade da educação. (BLASIS, FALSARELLA e ALAVARSE, 2013) A maior ênfase tem recaído sobre o progressivo alcance das metas do Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e sobre os resultados obtidos nas provas unificadas nacionais (Prova Brasil, Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica) e regionais (que alguns sistemas estaduais e municipais construiram). A aplicação das avaliações de larga escala tem sido justificada, grosso modo, pela necessidade de garantir a formação básica comum como forma de manter a identidade nacional e pelo imperativo de equiparar o desempenho dos alunos brasileiros a padrões educacionais formulados internacionalmente.

Como são expressos sob a forma de taxas e índices, os indicadores exigem que os usuários compreendam as informações, o que elas representam, suas características e limitações. De qualquer forma, entende-se que, quando bem feitas, a consulta aos indicadores educacionais oficiais e a construção de indicadores próprios são ferramentas úteis para subsidiar o planejamento e a avaliação por parte da equipe escolar. Espera-se que a reflexão conjunta sobre eles revele não só as dificuldades, mas

também o potencial educativo da instituição. É bom reforçar que os indicadores não abarcam as peculiaridades históricas, culturais e socioeducacionais de cada localidade e nem os avanços e condições individuais de cada aluno. Eles informam dados estatísticos, mas não explicam o porquê desses dados. Por isso, a avaliação educacional só tem sentido quando alia a pesquisa dos indicadores mais globais à investigação empírica do contexto onde a educação se concretiza.

Na verdade, entendemos que as políticas públicas para a educação nacional têm se direcionado a uma extrema valorização dos indicadores educacionais como possibilidade de medir a eficiência da educação escolar, o que leva ao inevitável ranqueamento entre escolas.

Nos debates educacionais contemporâneos no Brasil, os indicadores causam polêmicas, em especial quanto aos exames nacionais unificados e muitos questionamentos têm sido feitos, dentre os quais destacamos:

- a) A validade dos exames como instrumentos confiáveis de mensuração de aprendizagens, haja vista a extrema diversidade das escolas, dos sistemas educacionais e das regiões brasileiras;
- b) A formulação das questões de modo distanciado dos conteúdos e procedimentos usuais nas escolas e com os quais professores e alunos têm pouca familiaridade;
- c) A repercussão de sua aplicação junto às equipes escolares, levadas a se preocupar mais com o “treinamento” dos alunos para fazer provas do que com a aprendizagem propriamente dita, bem como a abandonar formas de avaliação mais qualitativas;
- d) A demora na divulgação e à dificuldade de acesso aos resultados, principalmente nas regiões mais longínquas;
- e) O emprego de linguagem extremamente técnica na divulgação dos resultados dificulta sua leitura e interpretação por parte das equipes escolares, levando a pequena utilização.

### **Indicadores e Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)**

Com o desenvolvimento intensivo da informática e das telecomunicações, a história humana adentrou nova era e ganhou diferente feição. No século XX, a informação e a comunicação se tornaram cada vez mais interativas, de tal modo que o uso mútuo dessas tecnologias passou a caracterizar as chamadas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), que criam não só novos ambientes de aprendizagem e de trabalho como também uma nova sociedade, com formas revolucionárias de receber e transmitir informações. Segundo Lévy (2001), mais que simples instrumentos, elas são verdadeiras

tecnologias intelectuais, pois influenciam os processos cognitivos das pessoas, provocando novas maneiras de pensar e de conviver; a própria conformação da inteligência humana depende da incessante metamorfose desses dispositivos.

As novas tecnologias são instrumentos que agilizam o desenvolvimento, a divulgação e a utilização dos resultados estatísticos de estudos realizados, otimizam o trabalho em equipe e em redes virtuais demonstrando seu potencial colaborativo, facilitam a coleta, organização, consulta e utilização de dados oficiais e também a construção de bancos de dados locais com informações importantes ao acompanhamento da educação. Com elas, a possibilidade de estudos mais criteriosos e de intervenções mais objetivas foi ampliada.

Conforme já afirmamos neste trabalho, a leitura, a análise e a elaboração de indicadores educacionais por parte das equipes escolares, mesmo não sendo as únicas ferramentas disponíveis, possibilitam o monitoramento dos avanços e impasses das ações desenvolvidas pela escola. Acessar tais indicadores, no entanto, depende da familiaridade do grupo-escola, em especial da equipe gestora, com as novas tecnologias informacionais e com a interpretação de dados estatísticos.

### **Gestor Escolar: um novo perfil**

Especialmente para quem exerce cargos de liderança dentro da escola, a consulta a indicadores educacionais oficiais e a construção de indicadores próprios são procedimentos relevantes na prática cotidiana, ferramentas de trabalho fundamentais para a ampliação de conhecimentos e o incremento a ações colaborativas, transparentes e responsáveis. Espera-se que a análise combinada de indicadores externos e de indicadores intraescolares ajude a revelar a feição da escola, bem como o potencial educativo dos espaços comunitários.

Ora, se os indicadores educacionais têm alguma relevância para a elaboração, desenvolvimento e avaliação da proposta pedagógica da escola, perguntamos: por que é tão difícil a sua utilização?

Face à crescente complexidade da educação escolar, é preciso destacar a demanda de formação de um novo perfil de educadores, especialmente dos que exercem funções de liderança. De acordo com Masetto (2003), a gestão na área educacional exige

profissionais que apresentem, paralelamente, conhecimentos em educação e competência em gestão. Não mais se espera que o gestor escolar se limite a tomar providências burocráticas para manter a rotina administrativa, mas que coloque como foco de sua ação a coordenação do processo pedagógico, objetivo primeiro da escola. Porém, entre compreender a necessidade de mudanças, estar aberto a elas e efetivá-las de fato vai um longo caminho. O mais comum é que, no discurso, os gestores demonstrem abertura a novas propostas, mas, na prática, tenham grandes dificuldades para efetivá-las.

Nesse processo, um aspecto chama a atenção em particular: a influência da cultura educacional do gestor, construída ao longo de sua trajetória pessoal e profissional, e formada pelo conjunto de princípios, teorias e experiências educacionais estudadas e vivenciadas por ele e assumidas como orientação em sua atividade profissional, cultura esta que delimita sua visão sobre a sociedade, a relação homem-mundo, a relação entre os homens e, ainda, sobre o significado de seu papel e da função que exerce (Masetto, 2003). De acordo com esse autor, a maioria dos educadores que ocupa cargos de gestão hoje se formou em ambiente tradicional e é fortemente impelida a agir nesses termos. Então, por mais que o gestor apresente um discurso atualizado, a tendência é que mantenha, no exercício do cargo, o paradigma no qual foi formado. Primeiro, porque aquilo em que acredita constitui sua “zona de conforto”, é onde sabe transitar com segurança. Segundo, porque mudanças podem ser percebidas como acréscimo ameaçador ao trabalho que já têm e não como possíveis facilitadoras do fazer cotidiano. Também é comum o gestor acreditar que mudanças são necessárias e tentar implantá-las, mas valendo-se de estratégia autoritária: “ele” elabora projetos a serem seguidos pelos demais. O resultado é que essas mudanças dificilmente se concretizarão porque o projeto é do gestor, não dos que irão executá-lo. Centralização de decisões, estabelecimento de uma relação vertical de autoridade-subordinação com as pessoas, estabelecimento de modelos rígidos para a atuação dos professores e funcionários, são procedimentos que reduzem as possibilidades de cooperação e mostram a força do paradigma tradicional.

É fundamental ponderar, no entanto, que uma cultura não é imutável. Ao se apropriar de diferentes recursos, os homens mudam suas formas de pensar e agir,

alteram seus paradigmas. Gestores escolares, assim como todos os profissionais da educação, precisam se manter atualizados, buscando oportunidades, condições e espaços onde possam rever suas concepções, debatê-las com seus pares e com especialistas na área e discutir possibilidades práticas de como implantar novas sistemáticas de trabalho, estudando casos concretos. Melhor fundamentados, estarão mais aptos a promover mudanças positivas em seu âmbito de atuação.

## **Conclusão**

Em função do caráter contextual, circunstancial e imprevisível da tarefa educativa cotidiana e da complexidade dos sistemas educativos, políticas públicas que intentam promover mudanças afetam a escola de diferentes formas. Produzem efeitos desejados, buscados e previsíveis, mas também rechaço, inibição ou conformismo formal. Dificilmente são aceitas sem discussão ou resistência dos profissionais da educação. (Rockwell e Mercado, 1986) Quer dizer, as escolas não aceitam passivamente as diretrizes emanadas dos centros político-administrativos aos quais se encontram vinculadas, mas fazem uma mediação entre essas diretrizes, suas possibilidades de implementação e as crenças partilhadas pela comunidade escolar. Assim, cada escola faz sua própria leitura, tem sua própria interpretação das diretrizes que lhe são apresentadas.

Ao interpretar as políticas educacionais e as colocar em prática segundo seu entendimento, o grupo-escola se torna coautor dessas políticas. Assim, elaborar, executar e avaliar a proposta pedagógica é uma forma de a escola fazer política pública no contexto local (e não apenas executá-la) e de trabalhar com um instrumento de formação continuada em serviço.

Em especial, a avaliação de políticas públicas e, por conseguinte, da proposta pedagógica da escola, exige contextualização. Porque são inúmeras as fontes e os fatores intervenientes, ela apresenta uma multiplicidade de feições, envolvendo elementos técnicos, políticos, sociais e relacionais, simultaneamente. Uma concepção totalizante de avaliação educacional abrange ampla diversidade de procedimentos e, acompanhando todo o processo de implantação de uma política, analisa não só, mas também, o alcance dos resultados de desempenho dos alunos.

É difícil aceitar que se atribua o melhor desempenho dos alunos, medido por aferições externas, a um só fator: o esforço de uma equipe escolar comprometida. Certamente é um fator importante, mas o sucesso da escola só pode decorrer de um trabalho integrado e contínuo, que envolva todos os níveis da gestão pública e possibilite a concretização de medidas interligadas: um sistema escolar bem organizado que dê suporte às necessidades pedagógicas e estruturais das escolas, um número razoável de alunos por classe/professor, professores bem e continuamente formados, um currículo equacionado à realidade e discutido com todos os profissionais do ensino.

A despeito de todas as vantagens da existência de informações educacionais organizadas e disponíveis em sistemas informatizados, é preciso ter clareza a respeito de sua utilização e muito cuidado para que esses dados não sirvam apenas para ranquear e estigmatizar escolas, reforçar preconceitos contra alunos e famílias pobres ou criar círculos de mútuas acusações. Um modelo de avaliação que se resume à aferição de resultados de desempenho escolar medidos externamente é incompleto, visto não se aprofundar na análise dos fatores que, direta ou indiretamente, contribuem para tal desempenho. Aperfeiçoar a educação escolar requer o estabelecimento de uma cultura de avaliação, não vista como cobrança por resultados e sim como contraponto ao desenvolvimento de ações pontuais, rotineiras, descontextualizadas e de baixos resultados. (DIÁLOGOS SOBRE A GESTÃO MUNICIPAL, 2009)

Como destaca Libâneo (2008), o critério básico na formulação das políticas educacionais é a qualidade interna das aprendizagens escolares, promovida por boas práticas didático-pedagógicas. Este é o valor principal a ser considerado na elaboração, execução e contínua avaliação da proposta pedagógica da escola. relevando-se a atuação da equipe gestora na liderança do grupo-escola. E a equipe gestora da escola tem papel relevante na liderança democrática desse processo, valendo-se de indicadores oficiais e de dados qualitativos colhidos no contexto imediato.

Fechamos o texto apresentando mais algumas questões para reflexão: Se as condições de aprendizagem dependem de todo o sistema, por que a ênfase na avaliação do desempenho dos alunos e das escolas? Por que tanto peso é colocado na atuação da equipe gestora da escola e dos docentes? É possível considerar que as provas unificadas

e outros indicadores retratem mais o padrão socioeconômico e cultural das famílias dos alunos e das regiões onde moram do que o efeito-escola propriamente dito?

## Referências

- ALMEIDA, Maria Elizabeth B. de. Tecnologias e gestão do conhecimento na escola. In: VIEIRA, Alexandre T., ALMEIDA, Maria Elizabeth B. de e ALONSO, Myrtes. Gestão educacional e tecnologia. São Paulo: Avercamp, 2003, p. 113-130.
- Aprova Brasil – o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil. Brasília: MEC, Inep, unicef, 2007.
- BLASIS, E., FALSARELLA, A. M., ALAVARSE, O. M. Avaliações Externas: perspectivas para a ação pedagógica e a gestão do ensino. São Paulo: Cenpec/Fundação Itaú Social, 2013.
- BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo. Avaliação de projetos sociais. In: Brant de Carvalho, Maria do Carmo (coord.). Avaliação: construindo parâmetros das ações socioeducativas. São Paulo: Cenpec, 2005, p. 47-75.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988).
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/Lei n.8069/1990).
- BRASIL. MEC. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/ Lei n.9394/1996).
- BRASIL. MEC-SEB. Pradime, Caderno de Textos, 2006, v.3, p. 22
- CUNHA, Carla G. S. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. (trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”). USA, George Washington University, Programa Minerva, 2006.
- Diálogos sobre a Gestão Municipal. FALSARELLA, Ana Maria e FONSECA, Vanda N. (coord.) e BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo (supervisão), cad.1. São Paulo: Cenpec, 2009.
- FALSARELLA, Ana Maria. Autonomia escolar e elaboração do projeto pedagógico: o trabalho cotidiano da escola face à nova política educacional. Tese de doutoramento apresentada à PUC-SP – Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política, Sociedade, 2005.
- \_\_\_\_\_. Avaliação das políticas públicas educacionais no âmbito escolar (trabalho apresentado no 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação da Associação Nacional de Política e Administração da Educação-Anpae). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 26-30 abr.2011.
- HÖFLING, Eloisa de M. Estado e políticas (públicas) sociais. Campinas-SP: Cadernos Cedes, n. 55, nov.2001.

- LÉVY, Pierre. As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática. Rio de Janeiro: Edit. 34, 2001.
- LIBÂNEO, José Carlos. A política educacional e o funcionamento interno das escolas. *Presença Pedagógica*, v.14, n.80, mar.abr.2008, p.76-78.
- MAAR, Wolfgang Leo. O que é política. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- MACEDO E CASTRO, João Paulo. UNESCO – educando os jovens cidadãos e capturando redes de interesses: uma pedagogia da democracia no Brasil. Tese de doutoramento apresentada à UFRJ – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, 2006.
- MASETTO, Marcos T. Cultura educacional e gestão em mudança. In: VIEIRA, Alexandre T., ALMEIDA, Maria Elizabeth B. de e ALONSO, Myrtes. *Gestão educacional e tecnologia*. São Paulo: Avercamp, 2003, p. 69-83.
- Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.
- Pacheco, José A. O município e as políticas educativas públicas. *Pátio*, n. 25, fev.abr.2003, p. 16-18.
- PRIETO, Rosângela G. Políticas públicas de inclusão: compromissos do poder público, da escola e dos professores, 2002. Disponível em <http://www.educacaoonline.pro.br>. Acesso em 20.jul.2010.
- RIBEIRO, João Ubaldo. Política – quem manda, por que manda, como manda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.
- ROCKWELL, Elsie e MERCADO, Ruth. La escuela, lugar del trabajo docente – descripciones y debates. México: Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, 1986.
- SCHWARTZMAN, Simon. As causas da pobreza – Conclusão: políticas sociais e pobreza. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/causaspfiles/causasp8.htm>. Acesso em 03.abr.2012.
- SCRIVEN, Michael. *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park, Califórnia-USA: Sage, 1991.
- silva, Pedro Luiz B., melo, Marcus André B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas-SP: Caderno n. 48, Nepp-Unicamp, 2000.

**Recebido em:** 05/08/2013

**Aceito para publicação em:** 01/07/2014



## The Repercussions of Educational Policies in the School Setting<sup>3</sup>

### Abstract

Theoretical-reflective study. Objective: address, from a critical perspective, the public policies for education triggered by the Constitution (CF/88), the Child and Adolescent Statute (ECA / n.8069/90 Law) and the National Education Law and Guidelines (LDB/n.9394/96 Law). Focus: impact of these policies on the decisions made by school staff, especially with regard to pedagogical proposal. Issues related to the fundamental understanding of the subject are also discussed: assessment of public policies, educational indicators, large-scale evaluations, Information and Communication Technologies (ICT) and school management. In conclusion, the development, implementation and evaluation of the educational proposal is identified as means for the school to make public policy in the local context (and not just execute it) and as a working tool and of ongoing education, emphasizing the performance of the management team to lead the school group.

**Keywords:** Educational public policies. Evaluation of educational policies. School pedagogical proposal. Educational indicators. School management.

## Efectos de la Política de Educación en la Escuela<sup>4</sup>

### Resumen

Se trata de un estudio teórico-reflexivo, cuyo objeto es analizar, bajo una perspectiva crítica, las políticas públicas para la educación originadas como consecuencia de la Constitución Federal (CF/88), del Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA / Ley nº 8069/90) y de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB/ Ley nº 9394/96) en Brasil. Consta, en este trabajo, una focalización sobre el impacto de estas políticas en las decisiones que el personal de la escuela tomó, especialmente con respecto a la propuesta pedagógica. También se tratan temas relacionados con el

---

<sup>3</sup> Text elaborated based on work presented in the 25<sup>th</sup> Brazilian Symposium and 2<sup>nd</sup> Ibero-American Policy Congress and National Association of Educational Policy and Administration/Anpae. São Paulo/PUC/2011.

<sup>4</sup> Texto cuya elaboración se basó en trabajo presentado en el 25º Simposio Brasileño y en el 2º Congreso Iberoamericano de Política y Administración de la Educación de la Asociación Nacional de Política y Administración de la Educación /Anpae. San Pablo-Brasil/PUC/2011.

conocimiento fundamental de la asignatura: evaluación de las políticas públicas, indicadores educacionales, evaluaciones de gran escala, Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) y la gestión escolar. En conclusión, se identifica el desarrollo, la implementación y la evaluación de la propuesta pedagógica como una manera que la escuela tiene de hacer política pública dentro del contexto local (y no sólo ejecutarla) y también como una herramienta laboral y de formación permanente, subrayando el desempeño del equipo gestor para dirigir el grupo escolar.

**Palabras clave:** Políticas educacionales. Evaluación de las políticas educacionales. Propuesta pedagógica de la escuela. Indicadores educacionales. Gestión escolar.